



HAL
open science

Le logement urbain : pluralité de normes et d'acteurs dans trois villes est-africaines : Nairobi, Dar es Salaam, Mombasa

Marie-Ange Goux

► **To cite this version:**

Marie-Ange Goux. Le logement urbain : pluralité de normes et d'acteurs dans trois villes est-africaines : Nairobi, Dar es Salaam, Mombasa. Géographie. 2001. dumas-01313471

HAL Id: dumas-01313471

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01313471>

Submitted on 10 May 2016

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

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

Le logement urbain pluralité de normes
et d'acteurs dans trois villes est-africaines

GOUX MARIE-ANGE

DEA de Science Politique.

Sous la direction de M. Constantin.

Septembre 2001.

Le Logement urbain : pluralité de normes et d'acteurs dans trois villes est-africaines, Nairobi, Dar es Salaam, Mombasa.

IFRA



IFRA001792

No. d'inventai	
Date	27/10/04
Cote	MAR GOU 350.865

IFRA LIBRARIAS	
Accession No.	
Date	
Class No.	EA 350.865 GOU

THI

Analyse Politique de l'Afrique et des Pays du Sud.

Centre d'Etude sur l'Afrique Noire

Université de Bordeaux IV.

Jury : Mr Constantin.

Mr Darbon.

Remerciements.

Je tiens tout d'abord à remercier M. Constantin pour sa patience et son aide quotidienne quant à la découverte des principaux concepts de Science Politique et de politique publique.

Un grand merci à l'équipe du CEAN qui sut prodiguer de nombreux conseils aux étudiants originaires d'autres disciplines que la Science Politique.

L'équipe de l'IFRA, à Nairobi, qui m'accueillit chaleureusement et M. Maupeu qui me conseilla lors de mon terrain de recherche, reçoivent toute ma gratitude.

J'ai une pensée particulière pour Valérie Messer qui sut me faire découvrir le Dar es Salaam qu'elle connaît et aime tant et accorder du temps à nos discussions méthodologiques.

Je remercie également de tout cœur M. Maupeu, Calas et Lane qui me fournirent l'opportunité de publier mes premiers écrits.

SOMMAIRE :

INTRODUCTION1

ERREUR ! REFERENCE DE LIEN HYPERTEXTE NON VALIDE.

A. PROBLEMES DE DEFINITION.....6
ERREUR ! REFERENCE DE LIEN HYPERTEXTE NON VALIDE.

**II. LES DIFFERENTES APPROCHES DES POLITIQUES
PUBLIQUES DE LOGEMENT30**

ERREUR ! REFERENCE DE LIEN HYPERTEXTE NON VALIDE.
B. BILAN DE PRES D'UN SIECLE D' ACTIONS GOUVERNEMENTALES
CONCERNANT LE LOGEMENT URBAIN.41

ERREUR ! REFERENCE DE LIEN HYPERTEXTE NON VALIDE.

A. ETAT DES LIEUX DES ZONES INFORMELLES.....61
ERREUR ! REFERENCE DE LIEN HYPERTEXTE NON VALIDE.

CONCLUSION86

ERREUR ! REFERENCE DE LIEN HYPERTEXTE NON VALIDE.

TABLE DES ILLUSTRATIONS.....99

ERREUR ! REFERENCE DE LIEN HYPERTEXTE NON VALIDE.

ANNEXES.....102

INTRODUCTION

L'ensemble des villes des Pays du Sud a connu depuis une cinquantaine d'années une croissance sans précédent. Ainsi, la plupart des plus grandes métropoles mondiales se situent aujourd'hui dans des pays en développement. On comprend que la faiblesse des budgets de ces Etats soit difficilement compatibles avec les besoins énormes créés par la gestion de centre urbain de cette taille. Or, le problème le plus marquant de l'extension urbaine dans les pays en développement est certainement la création de quartiers totalement marginalisés par rapport au reste de la ville. Ces zones d'habitat ne reposent sur aucune planification gouvernementale de l'espace urbain. Considérées comme illégales ou informelles, elles abritent une population souvent pauvre, n'ayant pu ou voulu accéder à des quartiers d'habitation planifiés.

La forme la plus extrême de ce genre de quartiers est qualifiée de bidonvilles, de *favellas*, ou de *slums* selon les régions du monde dans laquelle elle se situe, il y règne une grande pauvreté, un logement des plus précaires et un manque saisissant de services et infrastructures urbains. La création et la persistance de ce type de zone d'habitat est la marque la plus frappante de l'échec des Etats les abritant en matières de planification et de gestion urbaine. Mais, avant de parler de quartier d'habitat pauvre, encore faut-il définir le concept de pauvreté.

La notion de pauvreté est extrêmement subjective et culturelle. Toutefois on considère généralement comme pauvre dans les pays en développement trois catégories d'individus : les paysans, les chômeurs et les membres du secteur informel. En ce qui concerne les paysans africains, on se rend très vite compte qu'il est impossible de qualifier toute cette catégorie socioprofessionnelle en tant que pauvre. En effet, s'il est des paysans et en particulier des salariés agricoles ou des propriétaires de parcelles minuscules qui souffrent véritablement de manque de moyens, la condition générale du reste de ce groupe est en général meilleure que la majorité de la population. En effet, même si leur revenu monétaire est faible, ils peuvent dans la plupart des cas subvenir aux besoins alimentaires de leur famille grâce aux « revenus » que leur procure la terre. Les paysans ont plus en effet à faire face à des crises temporaires dues en grande partie aux conditions naturelles qu'une pauvreté structurelle. Les chômeurs africains semblent eux particulièrement défavorisés. En effet, pas un seul pays d'Afrique sub-saharienne

n'a de véritable système d'assurance chômage. Toutefois, le chômage tel qu'on le conçoit en Occident, c'est à dire synonyme d'inactivité, n'existe pas ou pratiquement pas en Afrique, tout chômeur s'emploie à effectuer des tâches rémunératrices et pour la plupart informelle. Or, le système informel n'est pas forcément signe de pauvreté. Ainsi, les mieux payés de ce secteur ont des salaires plus élevés que la moyenne nationale, que ce soit des garagistes, des menuisiers ou autre. De même, le salaire informel moyen équivaut au salaire minimal du secteur moderne. Or, ces revenus provenant de l'activité informelle sont exemptés de tout impôt ou taxes professionnelles. Il semble donc hors de propos d'assimiler des groupes socioprofessionnels au phénomène de pauvreté car les situations au sein de ces dernières sont trop diverses.

C'est en analysant la notion de pauvreté à l'échelle individuelle que l'on se rend le mieux compte de son caractère subjectif et culturel. Le pauvre, selon une définition classique¹, est « celui qui ne peut assumer ses besoins essentiels ». Or, « essentiels » ne signifient pas vitaux et donc tous les besoins considérés comme essentiels et non vitaux sont entièrement subjectifs. Si tout un groupe social est totalement privé de ce qui pourrait nous apparaître comme un besoin essentiel, il n'est pas alors considéré comme un élément déterminant le statut de pauvreté de certains de ses membres. Ainsi, l'absence totale d'eau courante à l'intérieur des maisons à Kibera n'est pas perçue comme un élément déterminant la pauvreté de certains de ses habitants, ce qui est le cas de l'absence un réchaud à gaz au sein du foyer. La pauvreté est ce qui isole l'individu de son groupe et le marginalise. Des critères objectifs ont toutefois été mis en place afin de lutter contre la subjectivité de ce terme. Ainsi, considère-t-on dans les statistiques officielles comme pauvre un individu appartenant au 10 à 15% des revenus les plus bas du pays. Mais, encore une fois, ce type de critère n'est pas fonctionnel pour l'Afrique. En effet, il ne tient pas compte des redistribution de revenus possibles au sein de la cellule familiale. Cette situation très complexe a donc fait conclure à M.Penouil², « la vraie pauvreté est donc la situation de non-intégration au groupe, d'absence de solidarité, d'exclusion de la vie traditionnelle ». Cette définition explique

¹ Le petit Larousse.

² PENOUIL (M.), De la pauvreté en Afrique, in *Pauvreté et Développement dans les pays tropicaux, hommage à Guy Lasserre*, dir; Singaravelou, Centre d'Etudes de Géographie Tropicale, CNRS, Institut de Géographie, Bordeaux III, 1989, 585p.

pourquoi le phénomène de la pauvreté est plus marqué et visible en ville que dans les campagnes car les liens sociaux y sont plus facilement rompus ou détendus. Toutefois, ces derniers sont loin de disparaître en milieu urbain mais ils changent parfois de nature ou se restructure autour de nouveaux critères (telles que l'appartenance religieuse, ou le voisinage urbain, par exemple).

Toutefois, on ne doit pas se limiter à l'étude des quartiers les plus pauvres lorsqu'on étudie le logement urbain et ne pas avoir une vision trop figée de la population habitant les zones d'habitat informel. En effet, par exemple, il est faux de penser qu'ils n'abritent qu'une population déshéritée, les classes moyennes trouvant de nombreux avantages à ne pas recevoir l'autorisation gouvernementale avant d'occuper un espace urbain. En outre, si les institutions administratives n'ont pas validé cette installation, il semblerait que d'autres types d'autorités, « traditionnelles » ou tout à fait modernes, puissent l'avoir fait. En effet, il semblerait que le logement urbain soit l'objet de très nombreux acteurs chez lesquels les objectifs collectifs et privés s'entremêlent de façon continue.

Afin d'illustrer de cette pluralité d'acteurs et les traits marquants du logement urbain, nous avons choisi d'étudier la situation existant au sein de trois villes, Nairobi, Mombasa et Dar es Salaam. Les trois villes forment pour nous un ensemble des plus cohérent et sur lequel nous aurons l'occasion de revenir par la suite. Après avoir mené en France une recherche bibliographique qui s'est voulu la plus complète possible, nous avons eu la chance d'effectuer un terrain d'enquête de plus trois mois au sein des trois villes considérées. Ce terrain faisait suite à un précédent voyage de trois mois également ayant permis la réalisation d'une maîtrise d'Histoire contemporaine sur un quartier informel de Nairobi, Kibera. Cela explique d'ailleurs que nous avons une meilleure connaissance de la situation de Nairobi que des deux autres villes même si nous tentons de combler cette différence.

Cette enquête de terrain nous a permis d'atteindre deux principaux buts, effectuer une recherche théorique et bibliographique et une autre plus pratique. En ce qui concerne la première partie du projet, elle s'est traduite par le dépouillement des archives de Nairobi et Dar es Salaam (les archives de Mombasa ont été transférées à Nairobi), une prise de contact avec des professeurs de Science Politique et de Géographie au sein des Universités des deux mêmes villes ainsi qu'une lecture régulière

de l'ensemble des périodiques nationaux. Cette première phase s'étant révélée particulièrement riche de renseignement, nous sommes passée à une recherche de type plus pratique. Cette dernière s'est effectuée tout d'abord par l'identification d'intermédiaires nous permettant de rentrer au sein des institutions gouvernementales ou non (églises, ONGs, centres de soins, associations de toutes sortes). Une fois un certain nombre d'informations puisées au travers de ces canaux, nous avons accompli une visite quasi exhaustive des différents quartiers des trois villes parfois à l'aide de ces différentes institutions. Ces visites nous ont permis, tout d'abord d'effectuer une observation en profondeur des conditions de vie et du type d'habitat caractérisant chacun des quartiers urbains, puis de prendre contact avec la population au travers de questions ouvertes concernant principalement son logement, les services urbains à sa disposition et son mode d'acquisition foncière.

Ce terrain nous a permis de confirmer ce que nous apporté notre bibliographie, c'est à dire la pluralité d'acteurs et encore de normes contrôlant le logement urbain. Chaque individu construisant au travers des réseaux normatifs à sa disposition ce qui correspond aux politiques publiques de logement. Le but sera donc ici de tenter d'identifier les acteurs majeurs de la gestion urbaine, de remarquer les systèmes normatifs auxquels ils font appel et de préciser la marge de manœuvre laissée libre pour chaque individu face à ces acteurs dominants la sphère politique.

Afin de répondre à cette problématique de la façon la plus claire et la plus complète possible, nous avons qu'il était nécessaire de tenter de préciser la définition que l'on attribue à chacune des notions qui entourent le concept de politique publique de logement. En effet, de nombreuses écoles théoriques donnent des valeurs différentes à ces termes et il faut éviter de créer des malentendus sur les concepts utilisés.

Ensuite il nous a semble plus facile, dans un premier temps, d'isoler l'action gouvernementale en matière de logement urbain afin de faire un bilan de ses réalisations depuis près d'un siècle de gestion de la ville. Lors de cet exposé, nous mettrons l'accent sur les demandes qu'elles soient « populaires », d'une classe sociale déterminée, d'institutions ou associations nationales ou au contraire internationales. Le résultat des projets étatiques sera également observé ainsi que leurs impacts sur l'ensemble des demandes formulées.

Enfin, nous nous attacherons à l'ensemble des réalisations de type non-étatique en matière de logement urbain, en passant par ses différentes formes et en répertoriant ces différents acteurs. Le type de logement construit hors des cadres des actions gouvernementales est alors considéré comme informel même si à Dar es Salaam, il représente la majorité des constructions. Un panorama des différents quartiers informels de Nairobi, Dar es Salaam et Mombasa sera alors tracé en étudiant les modes d'accèsion à la propriété et les normes qui y sont d'usage. L'accent sera par la suite mis sur les différents acteurs et constructeurs présents, leurs intérêts et objectifs. Ce bilan fera ressortir à quel point le logement urbain est un secteur clé pour l'ensemble de la sphère politique.

Attachons-nous tout d'abord à une justification et une clarification de notre sujet d'étude au travers de la définition de ses concepts centraux.

I.L'analyse comparée des politiques de logement en Afrique : un sujet de recherche pertinent ?

La question de l'étude des politiques publiques africaines est loin d'être aisée. Si de nombreux débats portent sur la nature et les définitions que l'on peut donner à ce type d'action politique en France comme dans le reste des pays occidentaux, le sujet est encore plus controversé en ce qui concerne l'Afrique. Le choix d'une politique sectorielle en particulier doit être expliqué, sa pertinence dans le débat scientifique prouvée. Il faudra donc, tout d'abord, se pencher sur le problème des définitions retenues en ce qui concerne les politiques publiques de logement urbain, leur nature, leurs normes et leurs acteurs. Ensuite, il s'agira de déterminer la cohérence du terrain choisi, reposant sur la comparaison de trois centres urbains est-africains.

A. Problèmes de définition.

L'utilisation du terme de politique publique exige un effort important de définition tant le terme est controversé, d'autant plus si on l'utilise dans un cadre africain. C'est pourquoi nous nous attacherons dans un premier à tenter de définir l'ensemble des concepts clés utilisés dans une analyse de politique publique. Puis, il s'agira de montrer que les dynamiques sous-jacentes au logement urbain permettent d'identifier de nombreux acteurs et normes structurant le jeu politique dans son ensemble.

1) Les Politiques publiques en Afrique : entre Etat « ectoplasmique » et société civile « gélatineuse »

L'existence de politiques publiques africaines reposent sur l'acceptation d'une définition relativement large d'un certain nombre de concepts. Nous nous attacherons à passer ces derniers en revue en commençant naturellement par celui de politique publique.

Selon une définition très classique : « Les politiques publiques sont l'expression d'une volonté gouvernementale d'action (ou d'inaction). On peut les définir comme des ensembles structurés, réputés cohérents, d'intentions, de décisions, de réalisations,

imputable à une autorité publique (locale, nationale ou supranationale) ». (Braud, Sociologie Politique, p.490).

On peut reprocher à cette approche d'être trop limitée, de ne tenir compte que de l'activité institutionnelle. En effet, suivant cette définition, un fort clivage apparaît entre l'Etat, producteur de politique publique et la société qui n'appartiendrait pas à la sphère des décideurs politiques.

Afin d'intégrer plus largement l'action populaire au sein de l'analyse des politiques publiques, les chercheurs se sont, dans un premier temps, détournés du terme politique publique au profit de celui d'action publique. Ainsi P. Duran, qui dans un de ses ouvrages, *Penser l'action publique*¹, envisage dès lors une distinction entre l'analyse classique des politiques publiques sous sa forme très institutionnelle et celle de l'action publique. L'analyse de l'action publique met en exergue les très importantes interactions existant entre l'Etat et la société civile lors du processus de création et d'application d'une politique publique. J.C. Thoenig nous donne une très bonne définition de l'action publique dans l'un de ses articles :

On peut caractériser l'action publique comme la manière dont une société construit et qualifie des problèmes, élabore des réponses, des contenus et des processus pour les traiter. L'accent est mis sur la société plus largement, non pas sur la seule sphère institutionnelle de l'Etat.
(Thoenig, *Politiques publiques et action publique*, p.296)

Une autre façon d'envisager la question serait de donner une définition plus large des politiques publiques, en ne considérant l'Etat que comme un producteur parmi d'autres de ces politiques. Dans ce cas les clivages entre politique et action publique disparaissent, ce qui évite les malentendus, et favorise une approche plus globale de la question. Une politique publique est dès lors considérée comme un construit social autant que politique, œuvre de l'ensemble des individus et qui s'imposent par la suite à ces derniers. Nous considérons cette approche comme très pertinente dans la mesure où elle permet de mettre en exergue la pluralité des normes cohabitant en chacun des individus. Cette approche, nommée analyse cognitive des politiques publiques, est abordée en France par M.Muller, reprenant certains thèmes de politologues américains, qui en donne la définition suivante :

« L'analyse cognitive des politiques publiques hérite d'une conception selon laquelle même si les matrices cognitives sont produites par l'interaction des individus-acteurs, elles tendent à s'autonomiser par rapport à leur processus de construction et à s'imposer aux acteurs comme modèles dominants d'interprétation du monde. (...) C'est en produisant des politiques publiques que les sociétés se pensent à travers leur action sur elle-même. A travers l'action publique, elles définissent leur rapport au monde en construisant leur propre altérité. (...) Le politique ne se définit plus seulement par la monopolisation de la violence légitime, mais aussi, de plus en plus, comme le lieu où sont définis les cadres d'interprétation du monde. »²

La construction de politique publique repose dès lors sur la présence d'individus construisant ou re-construisant les politiques publiques selon leurs choix. Or les opportunités de choix ouvertes à chacun ne sont pas les mêmes et dépendent en grande partie du statut social de chaque acteur. Certains sont donc plus à même d'agir directement sur les *matrices cognitives* des autres individus. Il s'agit principalement des membres des gouvernements et de ce que l'on appelle la société civile.

Or, les notions d'Etat et de société civile ont été contestées en Afrique. Ainsi, l'Etat africain ne serait qu'un cadre vide issu d'un mimétisme de façade et ne détiendrait en aucun cas le monopole de la violence légitime qui seule définit pleinement un Etat selon la conception wéberienne.

Selon J.P. Magnant³, l'Etat en Afrique dépend d'une différenciation du monde du politique au travers de sa professionnalisation. Le problème de cette définition est qu'elle est très large et englobe la totalité des entités politiques quelle que soit leur réalité. Les Nations Unies ont eux aussi appliqué une définition relativement extensive de la notion d'Etat, légitimant des territoires qui n'auraient pu survivre sans cette reconnaissance internationale. Ces Etats constituent désormais ce que l'on appelle des *weak states* ou encore des « Etats factices » selon l'expression de R. Lemarchand⁴.

¹ DURAN (P.), *Penser l'action publique*, LGDJ, coll. Droit et Société, série Politique, vol.27, Paris, 1999, 212p.

² MULLER (P.), *L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie de l'action publique*, Revue Française de Science Politique, n°46, 1, 1996.

³ MAGNANT (J.P.), Tchad : crise de l'Etat ou crise de gouvernement ?, in *Etats d'Afrique noir : formations, mécanismes et crise*, J.F. Medard (dir.), Karthala, Paris, 1991, 405p.

⁴ LEMARCHAND (R.), *Quelles Indépendances ?*, in *Les pouvoirs africains*, Karthala, Paris, 1983, 245p.

Cependant, un Etat factice ou un Etat faible reste un Etat qui concerne au moins une certaine visibilité sociale et fait partie des schémas de pensée de la plupart des populations qui le composent. Il est ainsi remarquable qu'à l'exception de l'Erythrée aucune sécession territoriale n'ait eu lieu, ne donnant naissance à aucun nouvel Etat. On pourra dire que c'est la faiblesse institutionnelle de ces Etats qui a permis leur subsistance, les populations contestataires pouvant aisément le contourner. Toutefois, pour qu'il y ait stratégies de contournement, d'évitement, de fuite face à l'Etat, comme elles ont été très largement étudiées au sein de la revue *Politique Africaine*, encore faut-il que cet Etat représente une réalité concrète pour ces mêmes populations. Ces dernières vont donc de toutes façons, qu'elles agissent dans la légalité ou non, modifier leur comportement, leurs matrices mentales, en fonction de la présence d'un Etat, comme l'exposait déjà il y a une quinzaine d'année, Hesselting et Mathieu¹ :

« Même non appliquée, la loi existe et elle est présente, symboliquement efficace dans son apparente « absence » au premier degré. (...) Cette « force » non appliquée de façon effective, à première vue complètement virtuelle, est donc bien réelle puisqu'elle entraîne des modifications effectives des choix et du comportement de l'autre, adversaire ou partenaire. »

L'Etat en Afrique est donc « ectoplasmique » selon la définition de D.Darbon. C'est à dire qu'il fait sens pour les populations qui le définissent au travers d'une pluralité de normes très importantes et qu'elles peuvent modeler différemment d'un individu à un autre. La pluralité des normes n'est pas une exception africaine tout au plus peut-on y déceler un « sur-pluralisme des normes »² provenant de la juxtaposition artificielle de l'ensemble des situations pré-coloniales, coloniales puis post-coloniales modelées sur ceux des pays occidentaux. Toutefois, une fois modelé par un individu, l'Etat ainsi créé lui impose ses règles et ses normes. Cela non plus n'a de différent avec les pays occidentaux que son degré d'élasticité. En effet, traitant des pays du Nord en particulier, P.Muller affirme que « L'acteur n'est pas « libre » au sens où il ne sera pas

¹ HESSELING (G.), MATHIEU (P.), *Stratégies de l'Etat et des populations par rapport à l'Espace*, in *Espaces disputés en Afrique Noire : pratiques foncière locales*, B. Crousse, E. Lebris et E. Le Roy (dir.), p.318.

² CHAUVEAU (J.-P.), LE PAPE (M.), DE SARDAN (J.-P.O.), *La pluralité des normes et leurs dynamiques pour l'Afrique, implications pour les politiques publiques*, in Winter (coord.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Karthala-IRD, Paris, 2001, p.147.

contraint, mais la contrainte s'exerce (est construite) à travers les choix et les stratégies d'acteurs »¹.

Si chaque individu construit sa propre perception de l'Etat et des politiques publique, certains ont plus de possibilité d'agir au niveau des cadres de perceptions généraux. Il s'agit bien entendu des fonctionnaires de l'Etat au travers des lois et règlements mais également des membres de la société civile.

La notion de société civile est une notion centrale de l'analyse des politiques publiques. En effet, elle serait capable d'exercer un rôle de contre-pouvoir face à l'Etat et l'ensemble de ces actions politiques. Cette situation, reconnu pour l'ensemble des pays du Nord, où on parle même de corporatisme², semble être plus délicate en ce qui concerne les pays du Sud. Revenons, tout d'abord sur un rapide historique de la formation du concept de société civile. Les premiers à utiliser ce terme furent Locke et Hobbes dont la théorie du contrat social distinguait nettement les notions d'Etat et de société civile. Pour Hobbes, la société civile a un sens largement négatif dans la mesure où l'Etat tout puissant doit la protéger de ces pulsions de pouvoir. La notion de société civile fut par la suite reprise par Marx où elle représente la classe bourgeoise, « le lieu du matérialisme (...) de la lutte de tous contre tous, de l'égoïsme »³. Un analyste marxiste, Antonio Gramsci définit, plus tard, la structure de la société civile, il parle en effet d'elle comme l'ensemble des « institutions, idéologies, pratiques et agents...ce qui comprend les valeurs culturelles dominantes. »⁴. La mise en place d'une révolution de type marxiste demandera donc un changement de la culture hégémonique de la société civile. Ainsi, la société civile de la Russie pré-révolutionnaire étant « primitive » et « gélatineuse », n'était ni l'instrument de la bourgeoisie ni capable d'opposer une résistance envers un nouveau pouvoir en place.

Jusqu'alors la notion de société civile ne s'était appliquée qu'à des pays occidentaux. Au cours des années quatre-vingts, les chercheurs africanistes ayant depuis longtemps critiqué la situation de parti unique quasi généralisée en Afrique, intégrèrent peu à peu cette notion dans leur cadre d'analyse. En effet, il s'agissait tout d'abord

¹ MULLER (P.), *L'analyse cognitive des politiques publiques, ... opus cité.*

² JOBERT (B), MULLER (P.), *L'Etat en action, politiques publiques et corporatismes*, PUF, Paris, 1987, 356p.

³ *A Dictionary of Marxist thoughts*, Tom Bottore (ed.), Basil Blackwell Publisher Ltd., London, 1983, p.73.

⁴ GRAMSCI (A.), *Selections from prisons notebook*, International Publishers, New-York, 1971.

d'identifier un contre-pouvoir potentiel face à ce type d'Etat hégémonique. Ensuite, il était également important pour eux de mieux traduire le pluralisme sociétal africain, une situation que l'analyse politique classique avait du mal à percevoir. Dans ce domaine, des chercheurs tels que J.F. Bayart¹, C. Coulon² ou C.Toulabor³ ont réalisé de précieuses études mêlant recherches sur le terrain et conceptualisation de ce concept de société civile africaine. Dans leurs contributions, ces chercheurs s'attachèrent à démontrer la conception trop dualiste existant entre les concepts de société civile et d'Etat. En effet, selon ces derniers, ces deux catégories se recouvrent largement et les interactions entre les deux sphères sont aussi nombreuses que leurs confrontations. Il n'y a donc pas lieu d'envisager leur rapport sous le signe de la dichotomie étant donné qu'aucune des deux structures ne peut exister sans la présence de l'autre.

Des auteurs, tels que G. Hyden et A.Mbembe s'interrogèrent par la suite aux marges de manœuvre disponibles par la société civile face à l'Etat. Ainsi, dans un ouvrage aujourd'hui largement contesté, G.Hyden⁴ traita de la « non-capture » par l'Etat des paysans tanzaniens. La limite de cette analyse est très certainement de vouloir placer la société paysanne et l'Etat dans des relations trop conflictuelles alors que les normes des deux sphères s'entremêlaient au lieu de simplement s'opposer. Enfin, le paysan tanzanien, comme tout individu, dispose pour son action de tout un panel d'identités et de normes (de la plus « traditionnelle » à la plus « bureaucratique ») au sein duquel il choisit en fonction de l'action à accomplir. C'est qu'exprime J.-F. Bayart dans le passage suivant :

« Les groupes sociaux subordonnés agissent en fonction d'intérêts, de symbolisations et de projets qui ne se résument pas à la rationalité du champ étatique. »⁵

A la suite des chercheurs, les institutions internationales redécouvrirent la notion de société civile. Il s'agissait dans leur cas, de trouver un moyen de contourner l'Etat, considérer comme inefficace, afin de s'adresser plus directement aux populations

¹ BAYART (J.F.), « Civil Society in Africa », in P. Chabal (ed.), *Political Domination in Africa : reflections on the limits of power*, Cambridge University Press, Cambridge, 1986.

² COULON (C.), *Le Marabout et le Prince*, Editions A.Pedone, Paris, 1981, p.289.

³ TOULABOR (C.), *Le togo sous Eyadema*, Karthala, Paris, 1986, 350p.

⁴ HYDEN (G.), *Beyond Ujamaa in Tanzania : Underdevelopment and a uncaptured Peasantry*, University of California Press, Berkeley, 1980.

⁵ BAYART (J.F.), *L'énonciation du politique*, Revue française de Science Politique, Vol.35, n°35, Juin 1985, p.357.

considérées. Il est néanmoins étonnant de remarquer l'emploi de ce concept, largement teinté de marxisme, par les tenants de l'école libérale qui constituent le personnel de la Banque Mondiale. Dans leur perspective, il s'agit d'impératif d'efficacité, et de rentabilité avant tout. L'Etat autoritaire étant dénué selon eux de potentiel de redistribution, autant le court-circuiter afin de s'adresser aux communautés locales qui seront, selon eux, plus empreintes de vertus démocratiques. S'ensuit par la suite la mise en place par la Banque Mondiale de conditionnalités démocratiques et décentralisatrices à l'envoi de l'aide internationale.

De nombreuses critiques, concernant la réalité d'une société civile africaine fusèrent de la part de nombreux chercheurs. En effet, la faiblesse de toute opposition politique et le manque d'organisation sociale semblait rendre ce concept peu opératoire pour les pays africains. En outre, un recul face à certaines décentralisations africaines ont montré que les communautés locales pas plus que nationales n'étaient par définition démocratiques. En effet, la décentralisation a souvent provoqué l'émergence d'une élite locale peu scrupuleuse, les partis uniques ont su se donner les moyens de conquérir les instances décentralisées en éloignant du même coup les débats politiques de la capitale. En outre, la décentralisation, si elle s'est accompagnée de transfert de compétences vers les gouvernement locaux, ce ne fut pas les cas pour les transferts de capitaux. Le gouvernement central se délaissant d'une bonne part des problèmes à traiter sans diminuer son propre budget. On peut alors se poser la question, à la suite d'A. Osmont : *Is small is beautiful ?*¹

Dès lors peut-on parler de société civile en Afrique, étant donné que cette dernière ne semble être, à première vue, faiblement organisée et impuissante face au pouvoir politique en place ? Cette vision de la situation nous semble n'être que superficielle et eurocentrée. En effet, l'organisation sociale prend parfois en Afrique des formes différentes et il ne faut négliger le rôle des communautés religieuses ou des instances traditionnelles en ce domaine. En outre, si l'opposition à un parti autoritaire est délicate à mettre en place, il ne faut pas sous-estimer les capacités de mises en agenda des problèmes populaires ni les stratégies de contournement de l'Etat.

¹ OSMONT (A.), *Is Small is beautiful ? Les ambiguïtés du paradigme localiste*, Questions Urbaines, AITEC, 2000.

Il nous semble que nous pouvons alors reprendre l'expression d'Antonio Gramsci qualifiant la société russe pré-révolutionnaire de « gélatineuse », pour décrire celle de l'Afrique contemporaine. Le terme de gélatineux renvoie à l'idée d'une existence dont les formes ne sont pas strictement définies et sont multiples.

Mais, une fois défini cet ensemble de notions, qu'est-ce qu'une action politique ? Où commence la sphère du politique ?

Il semble tout d'abord que la définition du politique varie de façon considérable selon l'univers culturel de l'Etat en question. Ainsi B. Badie, affirme que :

« Bien des débats seraient vains, bien des malentendus seraient levés quant à la question classique de la définition du politique si le chercheur prenait déjà en compte l'effet fractionnant de la pluralité des cultures sur la construction même de l'objet politique. »¹

D.-C. va plus loin, affirmant que l'univers politique n'est, en grande partie, qu'une construction culturelle. Ces écrits sur la Tanzanie nous fut d'ailleurs extrêmement précieux, nous permettant de mieux comprendre ce qui fait politiquement sens à Dar es Salaam². La culture politique y est décrite comme :

« l'ensemble des attitudes et orientations morales appliquées à des mécanismes et institutions reconnus et pratiqués, supportant des stratégies adoptables et adoptées dans des relations de pouvoir, donc aussi dans les luttes sociales. »¹

Si l'on suit J.F. Bayart dans son *énonciation du politique*, on peut distinguer plusieurs éléments au travers desquels peut se définir le politique dans une société donnée : la conception prédominante de la notion d'individu et de communauté, la représentation du pouvoir et de sa relation avec la notion de richesse ainsi que l'ensemble des imaginaires culturelles.

Ce sont donc autour de l'ensemble de ces composants culturels que va se définir ce qu'est ou n'est pas une action politique, les circonstances dans elle doit ou ne doit pas intervenir et ce qu'il revient à l'Etat et à la société d'accomplir. L'action politique

¹ BADIE (B.), *La culture politique*, Economica, Paris, 1983, p.133.

² MARTIN (D.C.), *Tanzanie : l'invention d'une culture politique*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Karthala, Paris, 1988, 318p.

est, en outre, largement déterminée par les relations unissant la société civile à l'Etat. En ce qui concerne le Kenya et la Tanzanie, ces dernières furent plus paisibles dans le cas tanzanien. En effet, dès 1965, la TANU devint le parti unique du pays afin que « *tous les conflits soient à partir de maintenant résolus en privés sous le parapluie du parti* »². En effet, à partir cette date, la TANU se déclara porte-parole de l'ensemble de l'opinion publique, de ses besoins et ses revendications. De telle sorte que, tel que le déclare G.Hyden : « *cette monopolisation a sérieusement marginalisé la société civile.* »¹ Cette marginalisation a d'ailleurs du mal à disparaître, malgré le retour du multipartisme.

Au Kenya, la situation est différente. La période multipartite qui suivirent l'indépendance du pays (1960-1969), la scène politique fut marquée par de violents conflits entre l'Etat et la société civile. Cela ne s'apaisa pas totalement durant la période où la KANU fut le parti unique et repris de plus belle après. Ces clivages s'expliquent notamment, toujours selon G.Hyden par les plus grands contrastes économiques et sociaux existant au Kenya, et la formation précoce d'une classe aisée voulant faire pression sur les actions gouvernementales.

Il semblerait donc que l'étude des politiques publiques au Kenya et en Tanzanie soit réellement pertinente dans la mesure où on définit ces politiques comme étant un ensemble de normes construites ou reconnues par chaque individu. Les deux plus grands producteurs de normes semblent être l'Etat et la société civile qui s'influencent mutuellement et intègrent des schémas d'analyses provenant de l'extérieur, parfois sous la pression de la communauté internationale.

Dès lors, il s'agit d'expliquer en quoi le logement urbain nous semble un excellent cadre d'analyse pour ces politiques publiques.

2) Le foncier urbain en Afrique : pluralité des normes et d'acteur

Le foncier urbain est l'objet de possession, d'appropriation, de location, d'envahissement de fait, d'exclusion, de dépossession du fait d'actions privées ou publiques, etc. Il représente un enjeu considérable pour un ensemble d'acteurs très variés, du petit locataire au gestionnaire de la planification urbaine. On a beaucoup écrit

¹ MARTIN (D.C), *Tanzanie : l'invention d'une culture politique*, opus cité, p.280.

² MITI (K.), *Party and Politics in Tanzania*, Utafiti 5, 2, 1981, p.193.

sur la particularité du foncier africain. En effet, ce dernier voit se confondre, se juxtaposer ou s'opposer des modes d'attribution coutumières, coloniales et « bureaucratiques ». Il faut ajouter à cela l'ensemble des stratégies ou tactiques de chaque citoyen qui compliquent encore les scénarii de la planification urbaine. Cette complexité est bien traduite par Haeringer lorsqu'il déclare que :

« Tout habitant suit sa stratégie propre, qui, toutefois, participe à tout ou partir d'une stratégie collective, et souvent emprunte à plusieurs stratégies collectives différentes »²

La gestion du foncier urbain semble donc extrêmement délicate en Afrique. Toutefois, tout en tenant des spécificités africaines ne faut-il pas remarquer que ce genre de situation est loin d'être si originale. Ainsi, on peut reprendre la citation parue dans l'ouvrage dirigé par P.Canel, *Construire la ville africaine*, d'un architecte français à propos de la situation foncière de la France du XII^{ème} siècle :

« Parcellisation due au morcellement des fiefs, multiplicité des statuts, juridiction, coutumes (...) Aux confins des pouvoirs multiples, dans les blancs des juridictions, cette marge au statut incertain, il y a place pour une population qui glisse entre les mailles et qui se jouent de la superposition des pouvoirs. »¹

Cette citation n'a certes pas pour but, dans une perspective évolutionniste de prouver le chemin qui reste à accomplir à l'Afrique pour rattraper son retard sur l'Europe du XXI^{ème} siècle, mais bien de replacer le foncier en Afrique dans une certaine normalité plus proche de nous et de tempérer les considérations fatalistes de certains en ce qui concerne les situations africaines. Il n'est d'ailleurs pas besoin de remonter si loin dans l'histoire française pour trouver des problèmes de gestion de communaux ou encore d'une imbrication peu claire entre propriété publique et privée à l'intérieur des parcs naturels, par exemple.

¹ HYDEN (G.), Party, State and Civil Society : control versus openness, in *Beyond capitalism versus socialism in Kenya & Tanzania*, J.D. Barkan (ed.), Lynne Rienner Publishers, London, 1994, p.94.

² HAERINGER (P.), « Stratégies populaires pour l'accès au sol dans la ville africaine : une grande partie de dés dans la banlieue d'Abidjan (ou l'impossible dialogue avec l'Etat) », in *Enjeux fonciers en Afrique Noire*, p.342.

De la même manière les notions d'informalité et d'illégalité demandent à être clarifier. Ainsi, les quartiers qualifiés d'informel se caractérisent par le non-respect d'une ou plusieurs normes urbanistiques. On ne peut alors pas parler d'illégalité qui désigne le manquement à une loi. Les règlements enfreints par les quartiers non planifiés peuvent se situer au niveau des normes :

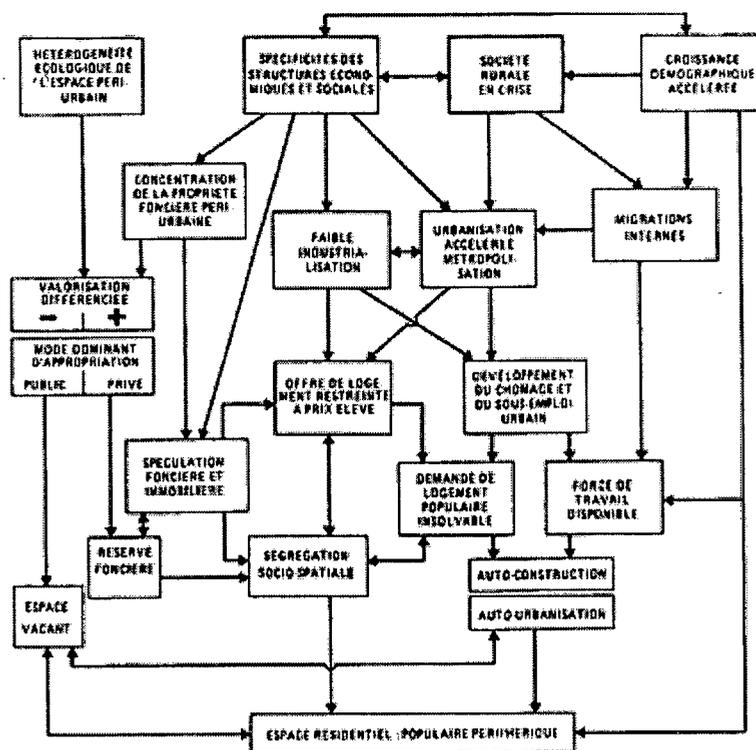
- **foncières** (appropriation du terrain irrégulière, occupation d'un terrain public, et.),
- **urbanistiques** (occupation d'un terrain destiné à un autre type d'équipements : terrain au sein d'une Zone Industrielle par exemple, construction sur un terrain inconstructible),
- **d'équipement** (non-raccordement aux réseaux d'équipement, sous-équipement),
- **de construction** (standards de construction non respectés en ce qui concerne les matériaux utilisés ou les tailles des pièces),
- **de sécurité** (installation sur des sites dangereux, matériaux de construction inflammables ou densité de construction trop élevée),
- **de protection de l'environnement** (écoulement des eaux usées dans une rivière, pollution de la nappe phréatique).

Il est donc plus pertinent de parler de non-respect des règlements que d'illégalité, les règlements ne devant être confondu avec les lois, de même que la société de réglementation avec l'Etat de Droit.

Les zones d'habitat informel suivent un processus de création qui présente des similitudes à l'échelle de l'ensemble des pays du sud. Ce dernier a été systématisé par J.P. Deler² dans le schéma suivant :

¹ CANEL (P.), *Construire la ville africaine*, p.41.

² DELER (J.P.), Quartiers populaires et structuration de l'espace, in *Pauvreté et Développement dans les pays tropicaux, hommage à Guy Lasserre*, ibidem, p.475-486.



- Systémogenèse de la production d'espace résidentiel populaire périphérique

Lorsqu'en envisage la question du logement en Afrique, il ne faut pas négliger le pluralisme normatif qui le caractérise. En effet, des normes de type coutumier, bureaucratique, ethnique, national, régional ou municipal se superposent étroitement en ce domaine. Ainsi, l'extension des centres urbains modernes se réalise en partie grâce à l'action de propriétaires fonciers coutumiers. Ces derniers, non seulement vendent leur terre au gouvernement ou à des particuliers afin qu'ils y bâtissent des logements urbains ou périurbains mais encore dirigent eux-mêmes certaines constructions de logement à but locatif. Ces constructions ne suivent que très approximativement les règlements urbanistiques en vigueur mais ces propriétaires coutumiers sont peu inquiétés vu le pouvoir social et politique qu'ils conservent. En outre, la frontière entre l'espace municipal et l'espace du bâti urbain ne correspondent souvent pas et ce sont des zones entières qui, bien que densément bâties, ne sont pas touchées par la gestion municipale et demeurent sous un mode coutumier d'appropriation du sol. Les normes coutumières et urbaines s'entrecroisent donc largement et il appartient à chaque individu (dans la mesure où il connaît l'existence et le contenu de chacune de ses normes) de choisir celle

à laquelle il se réfère pour une activité donnée. Vu le peu d'information dont dispose communément le citoyen africain sur les politiques urbaines, il semble plus réaliste d'affirmer que ce choix n'est possible que pour la partie la plus aisée de la population. Pour les autres, comme le constate B. Crousse, la différenciation entre loi coutumière et officielle restent difficile :

« L'habitant moyen (...) ne fait pas lui-même une distinction nette entre les conceptions autochtones et les conceptions bureaucratiques du foncier. Il emprunte – inconsciemment- autant à l'un et à l'autre système ».¹

Les municipalités, elle-même, commettent des écarts à la norme officielle. Ainsi, en abaissant progressivement les standards de construction et de services de certains quartiers destinés à une population en difficultés économiques, les municipalités se retrouvent parfois en infraction avec les normes officielles. On assiste ainsi à un système de règlements à deux échelles selon le niveau social du quartier considéré.

Les organisations internationales ont également leurs propres normes concernant le logement urbain qui se rajoutent à la pluralité juridique déjà présente. Ainsi, la Banque Mondiale, après avoir financé des projets d'aménagement urbain avec les gouvernements africains, exige maintenant de ces derniers une rigueur budgétaire ne pouvant guère être compatible avec ces projets de développement. La politique budgétaire de la banque Mondiale depuis le début des années quatre-vingts est largement marquée par la demande aux Etats africains de mettre en place des Programmes d'Ajustement Structurel (P.A.S.). Ces derniers comportent un certain nombre d'exigences, notamment la réduction massive des dépenses publiques. Il n'est pas la peine de démontrer ici l'effet néfaste que ces P.A.S ont eu sur l'ensemble des indicateurs de développement. Le budget attribué au logement par les gouvernements africains diminue donc de façon considérable comme le reste des services publics. Tout en formulant des P.A.S, la Banque Mondiale changea également sa politique en matière de financement de projet de développement. En effet, l'Etat africain étant largement critiqué, elle s'adresse de plus en plus ouvertement à d'autres types d'institution pour la réalisation de ces projets. Dès lors, les programmes gérés par des ONG ou des communautés locales se multiplient. Le problème est qu'aucune de ces institutions

¹ CROUSSE (B.), *Espaces disputés en Afrique Noire*, opus cité, p.310.

n'ont de réels pouvoirs en matière de gestion urbaine. Afin de pallier ces défaillances, la Banque Mondiale décida d'augmenter les pouvoirs des gouvernements locaux en faisant pression sur les Etats africains. Les gouvernements locaux sont dès lors pourvus par la communauté internationale d'une très forte aura démocratique. En ce qui concerne les ONGs, ces dernières se développent d'une façon exponentielle, imposant à leur tour un certain nombre de normes à leur « population cible » (situation d'urgence, micro crédit, développement communautaire, etc.). Elles développent parfois leur projet de façon tout à fait autonome par rapport à leur Etat hôte, ne respectant pas toujours les normes de ce dernier et militant pour le retour dans la légalité de quartiers considérés comme illégaux selon les règlements nationaux ou municipaux. On le voit les normes émises par la Banque Mondiale et les intermédiaires qu'elle a choisis semblent avoir une efficacité directe sur le terrain et reléguer les représentants gouvernementaux à un rôle des plus secondaires en matière de développement urbain en particulier.

On le voit la notion de pluralité des normes renvoie à une autre réalité : la pluralité des acteurs agissant dans le domaine du logement urbain. Les différentes juridictions entre les institutions internationales, nationales, locales et non gouvernementales sont difficiles à délimiter. Les différents acteurs privés et leurs intermédiaires se rajoutent par la suite à cet écheveau de réseaux et de juridiction, en tirant le plus souvent un avantage à cette complexité, leur permettant parfois de ne devoir se soumettre à aucune règle en vigueur.

Toutefois, on a pu remarquer qu'il était très rare de rencontrer des quartiers informels ne respectant aucune norme en vigueur, qu'elles soient formelles ou d'usage. Ainsi, les populations de Kibera, Nairobi, suivent pas à pas les quelques dix étapes d'attribution d'une parcelle, alors que la quasi-totalité de ses étapes est informelle, et qu'elles exigent chacune le paiement de « dessous de table ». Le titre finalement obtenu ne leur permet pas de construire un logement au sein d'un des plus grands bidonvilles de Nairobi et ne les protégera pas d'une décision municipale ou gouvernementale de destruction. Comme le remarquent fort justement A. Durand-Lasserve et J-F Tribillon :

« Le respect, par les citoyens pauvres, des pratiques populaires de référence, manifeste leur rejet de l'illégalité complète et manifeste, et leur désir de se conformer à une certaine forme de légalité. La référence aux pratiques populaires d'ordre juridique est donc une forme de proto-légalité »¹

L'analyse des politiques de logement dans les villes africaines nous paraît particulièrement intéressante en Science Politique car elle traite, tout d'abord, d'un des problèmes les plus délicats des sociétés africaines, la pauvreté urbaine. Au travers des tentatives des gouvernements afin de régler ce problème, un certain nombre d'éléments transparaissent. Les politiques de logement sont, ainsi, révélatrice de la perception par le gouvernement des problèmes sociaux et donc de la relation de celui-ci entretient avec les besoins de la population qu'il dirige. En outre, les pauvres urbains sont certainement un des groupes sociaux ayant le moins de moyens de pression vis-à-vis des hommes politiques, afin de les pousser à examiner leurs problèmes et de les intégrer à l'agenda politique. Dès lors, on peut se demander pourquoi des politiques publiques sont néanmoins décidées et qu'elles en sont les avantages à retirer pour leurs émetteurs vu qu'elles engagent des coûts importants. Sont-ils guidés par une idéologie populiste ou escomptent-ils de réels avantages de ces actions ? Même s'il ne faut pas, selon les cas, négliger cette première possibilité, on peut toutefois avancer que le foncier urbain représente un capital politique important. En effet, depuis de nombreuses années, la plupart des institutions de prêts internationales ont fait de la lutte contre la précarité urbaine, l'une de leurs préoccupations premières. Dès lors, un Etat faisant preuve de dynamisme dans ce domaine se verra certainement attribué des prêts plus importants. En outre, contrôler l'accès au logement urbain représente un avantage considérable. En effet, théoriquement destinés aux plus pauvres, les programmes de logement sociaux peuvent toucher des classes plus aisées, qui seront par la suite reconnaissant au créateur du projet. De plus, une fois les logements construits, rien n'empêche un homme politique influent d'en détourner un certain nombre pour son propre compte et les sous-louer par la suite. Même si les habitations atteignent effectivement la population concernée, la plus en difficulté économique, il peut s'agir de la part du décideur politique d'une volonté de création d'un bassin électoral qui lui restera fidèle.

¹ DURAND-LASSERVE (A.), TRIBILLION (J.F.), Quelles réponses à l'illégalité des quartiers dans les villes en développement, document de travail pour le séminaire du réseau ESF/N-AERUS Leuven et Bruxelles, 23-26 mai 2001.

Un autre aspect captivant est l'étude des moyens par lesquels les populations pauvres arrivent néanmoins parfois à imposer leurs problèmes comme devant être l'objet de politique publique. Les moyens de pression de ces populations sont de plusieurs types. Tout d'abord, le premier est de type moral, en effet, le respect des Droits de l'Homme, véhiculés par de nombreuses ONGs¹ au travers de l'ensemble des pays africains, exige que ce genre de situation extrême tende à disparaître. Le second est de l'ordre de la sécurité publique. En effet, d'une part, les accidents dus aux incendies ou aux écroulements de logements informels sont extrêmement fréquents. D'autre part, la pauvreté urbaine s'accompagne de la mendicité publique, et de violence de toutes sortes. Aucun de ses phénomènes n'est extrêmement favorable aux autorités en place qui ont tout intérêt à les voir diminuer. Le troisième aspect favorisant la prise en considération des difficultés des habitants de quartier informel est d'ordre politique. En effet, ces derniers représentent numériquement une part importante de l'électorat. Ils ont su, en outre, prendre conscience du pouvoir que représentait leur nombre en se mobilisant pour la défense d'un certain nombre de causes leur étant chères, notamment la préservation de leur quartier, une fois ce dernier menacé de démolition.

L'avantage politique que constitue la défense des quartiers populaire est d'ailleurs illustré par le fait qu'il n'est d'ailleurs pas rare de trouver un homme politique influent de l'opposition comme représentant de ses quartiers. Ainsi, Raila Odinga, opposant de la première heure¹, est-il le représentant parlementaire de Langata, la circonscription administration comportant en son sein un des plus grands bidonvilles de Nairobi.

La question du logement urbain nous semble donc être révélatrice d'un certain nombre d'éléments caractéristiques de la scène politique kenyane et tanzanienne dans son ensemble. En outre, elle permet de mettre en valeur la pluralité de normes et d'acteurs intervenant dans la définition et la réalisation de politique publique. Elle nous semble donc être particulièrement pertinente dans le cadre d'une étude de Science politique.

Toutefois, étudier ce phénomène urbain au travers de la comparaison des situations existant à Nairobi, Mombasa et Dar es Salaam doit reposer sur un choix

¹ se reporter aux travaux de M. Pommerolle pour avoir une vision plus détaillée de la question.

logique cohérent. En effet, l'analyse comparée est loin d'être une discipline aisée et peut conduire à des absurdités selon les éléments que l'on a choisis de comparer. C'est pourquoi, nous tenterons d'exposer les intérêts escomptés d'une telle comparaison puis de justifier les choix des terrains entrepris.

B. La comparaison tripartite : entre généralités et particularités

1) Les logiques de ce triptyque

La comparaison a deux rôles majeurs, dans une perspective inductive, de permettre de faire ressortir des invariants entre les différents objets comparés, dans une perspective déductive, de vérifier la pertinence d'une généralisation auprès des cas particuliers étudiés. Nous nous placerons ici dans une optique largement inductive, basée sur la compilation des écrits abordant la question du logement dans une ou plus des villes considérées. Toutefois, un regard postérieur s'attachera à comparer les situations considérées avec celles d'autres villes africaines ou du pays du Sud plus globalement. Les outils conceptuels en matière d'analyse des politiques publiques s'efforceront de prendre en considération la pluralité des normes existant en Afrique comme dans le reste du monde mais peut-être à un niveau moins élevé. L'approche favorisée sera donc marquée par une conception relativement large du terme de politique publique selon une approche cognitiviste.

La comparaison n'a tout de fois de sens que lorsque les objets mis en examen possèdent des variables communes permettant cette mise en perspective. Le but est alors d'éviter la création des « chats-chiens » de G. Sartori² aboutissant à des conceptualisations absurdes. Détaillons donc les variables communes de nos trois objets considérés et tâchons de démontrer la pertinence du choix des éléments comparés.

Il s'agit d'abord de l'analyse comparée de politiques publiques. Ce terme de politique publique est déjà un construit social, partant de l'analyse de faits sociaux, ayant permis d'isoler un certain nombre d'éléments présentant plusieurs variables

¹ même s'il semblerait que ce dernier effectue ces derniers temps un rapprochement considérablement vers la KANU.

² SARTORI (G.), *Bien comparer, mal comparer*, Revue Internationale de Politique comparée, Vol.1, n°1, 1994, pp.19-37.

communes. Une fois cette classe d'éléments isolés, on la qualifie de politiques publiques. Il en a été de même pour établir ce qu'est une politique de logement. Or le terme de politique de logement est une généralisation dont chacun des éléments possède de multiples facettes particulières qui forment son individualité. Dès lors, comparer les politiques de logements dans trois situations différentes permet, d'une part, de retrouver voire de vérifier les invariants de toute politique de logement. D'autre part, cette comparaison tripartite permettra de dresser un certain nombre de spécificités propres à l'ensemble de ces trois situations. Enfin, elle pourra mettre en exergue les individualités de certains actes politiques concernant le logement par rapport aux autres objets étudiés mais aussi au sein de chacune des situations selon l'époque considérée par exemple.

En outre les objets de ces politiques de logement présentent entre elles de nombreuses caractéristiques communes. En effet, les trois centres urbains se situent toutes trois au sein d'un ensemble régional, en terme de géographie, d'économie et de politique commun, l'Afrique de l'Est comportant trois pays, l'Ouganda, la Tanzanie et le Kenya. La frontière entre ces trois états n'a jamais été imperméable et individus et biens l'ont toujours traversé légalement ou non. Certains groupes ethniques, dont les Masais sont les plus connus, sont présents de chaque côté d'une frontière qui ne représentent que peu de chose du point de vue de l'unité géographique. Les deux pays auxquels appartiennent nos centres urbains, le Kenya et la Tanzanie, ont donc de nombreux points communs. Toutefois, les différences sont également importantes et notamment en ce qui concerne leur trajectoire historique et politique depuis l'Indépendance.

Nairobi, Dar es Salaam et Mombasa sont toutes trois des métropoles de plus de 500.000 habitants. Elles ont connu un très fort accroissement urbain ces dernières décennies et l'on peut donc penser que leur gestion urbaine s'en est trouvée plus délicate, en particulier pour des villes appartenant à des pays en développement. Ce point semble particulièrement intéressant étant donné notre sujet d'études, très proche des questions de gestion municipale. Mais là encore, au-delà des ressemblances, les différences sont nombreuses. Ainsi, la croissance des trois centres urbains n'a pas été

de la même ampleur ni ne date de la même époque et s'est effectué sur un espace diversement planifié.

Si les variables permettant de comparer ces trois centres urbains ne manquent pas, on peut se questionner sur l'intérêt d'une comparaison tripartite (bien moins fréquente que les comparaisons entre deux objets) et sur le choix de ces trois villes en particulier.

Si une comparaison bipartite permet de relever des différences et des ressemblances, rien ne permet de dire que les éléments ainsi relevés seront présents dans d'autres villes du sud. Introduire un troisième sujet d'étude permet d'atteindre un degré de généralisation plus élevé, même s'il reste encore insuffisant. Toutefois, il est dangereux de vouloir mettre en parallèle trop d'études de terrains différents car alors, le chercheur peut être atteint du syndrome du collectionneur, empilant études de cas sur études de cas, le poussant à « patauger dans la réalité plutôt qu'à la survoler à grands traits »¹. En outre, comparer de trop nombreux objets peut pousser le scientifique à faire entrer de force des éléments différents dans des catégories, à chercher à tout prix ressemblances et différences, en perdant de vue l'unité et la réalité de l'objet étudié.

Outre cet aspect, la comparaison tripartite nous semble particulièrement pertinente car chacun des trois objets est logiquement lié aux deux autres. Ainsi, comme nous l'avons précédemment évoqué, les trois métropoles appartiennent à un ensemble régional relativement cohérent. En outre, Nairobi et Dar es Salaam sont toutes deux les capitales économiques et les principaux centres urbains de leur pays, le Kenya et la Tanzanie. Les mettre en parallèle pourrait permettre de souligner les différences existantes entre les politiques de logement mais aussi de planification urbaine entre les deux pays. En ce qui concerne Mombasa et Nairobi, ces deux villes abritent près de 55% de la population urbaine du Kenya. On s'efforcera de remarquer la différenciation spatiale de la croissance urbaine au Kenya, les raisons pouvant expliquer cette différenciation et les nuances existant entre les politiques de logement (formes et moyens employés, dates de ces politiques, etc.) s'agissant de la capitale ou d'une ville secondaire du pays. Enfin, comparer deux villes portuaires et swahilies, telles que Mombasa et Dar es Salaam, nous permet de considérer le poids de la culture swahilie

¹ BLONDEL (J.), *Plaidoyer pour une conception œcuménique de l'analyse comparée*, Revue Internationale de Politique comparée, Vol.1, n°1, 1994, pp.5-19.

sur le choix du logement, surtout quand nous pouvons mettre en relation ces résultats avec ceux de Nairobi, ville des hauts plateaux où les populations côtières sont largement minoritaires.

2) Trois villes : trois itinéraires historiques différenciés.

La création de Mombasa et de Dar es Salaam remontent toutes deux à l'époque de l'occupation arabe de la côte est africaine. Ainsi, les deux villes ouvertes sur la mer servirent de comptoirs commerçants à ces populations qui venaient chercher épices, ivoires et esclaves en particulier. Toutefois, la naissance de Mombasa est de loin antérieure à celle de Dar es Salaam. En effet, l'île de Zanzibar constituait jusqu'au 19^{ème} siècle le port de l'ensemble de la Tanzanie. Mombasa, un de ses concurrents, fut très précocement habité puisque des chroniqueurs arabes du 12^{ème} ont décrit la présence sur l'île de Mombasa d'une petite ville. La dynastie arabe des Shirazis s'y installa par la suite et fut remplacée par les Portugais au début du 16^{ème} siècle. Ces derniers furent alors tour chassés de l'île par le sultan d'Oman en 1729 après une série d'escarmouches couvrant l'ensemble du Moyen-Age. A la fin du 19^{ème} siècle, l'ensemble des possessions territoriales du sultan d'Oman devint protectorat anglais ainsi que de nombreux autres domaines est-africains. La première capitale du *British East Africa protectorate* fut Mombasa en 1895 avant d'être transférée à Nairobi. Ce que l'on doit retenir de ce bref aperçu historique est d'une part l'intérêt stratégique que l'île de Mombasa a toujours constitué en tant que port et comptoir marchand et d'autre part l'héritage culturel très mixte que cette ville comporte toujours et où se mêlent des influences swahilies, arabes, portugaises, indiennes et kenyanes. Dar es Salaam ne fut, comme nous l'avons dit que fondée plus tard, l'ensemble des fonctions portuaires et commerciales étant auparavant assurées par Zanzibar. Ce n'est qu'au milieu du 19^{ème} siècle que le sultan de Zanzibar décida de transformer un humble village de pêcheurs en un port commercial et en un « havre de paix », Dar es Salaam en arabe.

Les Allemands qui jusqu'alors avaient fait de Bagamoyo, ville côtière à une vingtaine de kilomètres au Nord de Dar es Salaam, la capitale de leur protectorat virent l'intérêt économique de la large baie de Dar es Salaam pour accueillir les immenses bateaux à vapeur qui commencent à circuler. C'est ainsi qu'en 1888, ils demandent et obtiennent l'autorisation du sultan de Zanzibar de s'installer à Dar es Salaam. La défaite des Allemands durant la première Guerre Mondiale leur fera perdre leur possession africaine. La Tanzanie intègre alors le protectorat britannique.

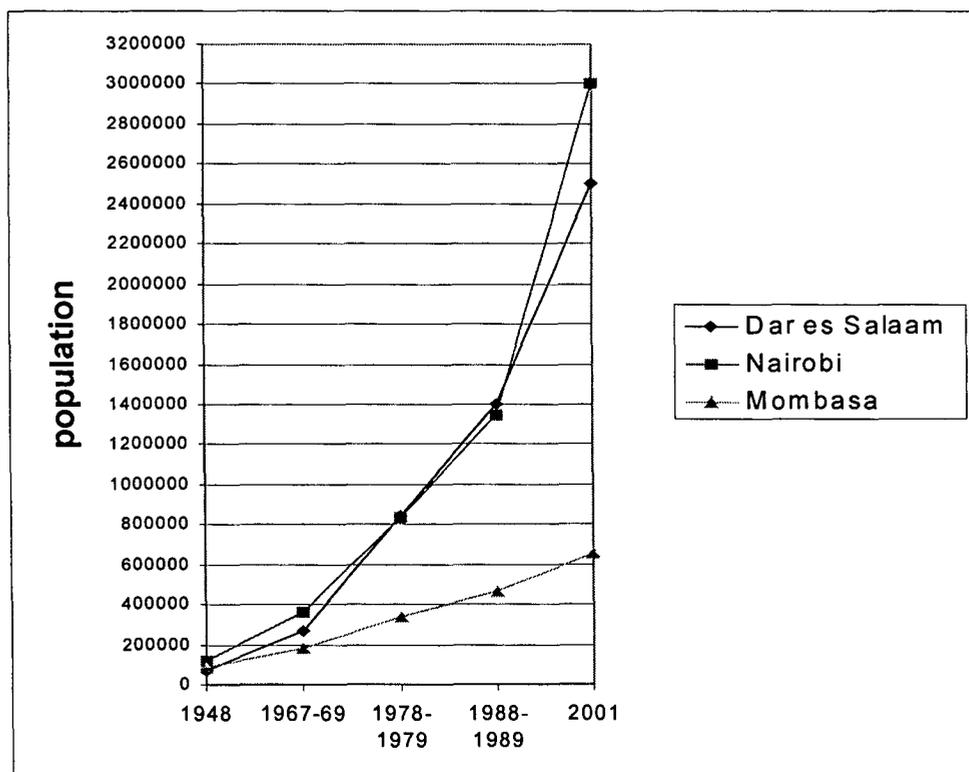
Nairobi, la dernière-née, tient sa création à l'installation d'une gare ferroviaire sur la ligne Mombasa-Kisumu en 1898 (cf. la carte 1). Elle devient rapidement la capitale du protectorat et centralise une bonne partie de ses fonctionnaires britanniques. Cette ville administrative ayant été créée *ex-nihilo*, les besoins de main-d'œuvre, notamment pour la construction des bâtiments coloniaux, se fait très rapidement ressentir contrairement aux deux autres villes dont l'ossature urbaine étaient déjà réalisée. De nombreux africains affluent donc à Nairobi afin de participer à l'immense chantier dont émergera Nairobi. Ces derniers ont un statut extrêmement précaire car ils sont interdits de résider à l'intérieur de la ville. En outre, tous les déplacements des africains au sein du protectorat sont surveillés, chaque individu devant être muni d'un laissez-passer s'il souhaite franchir une frontière régionale ou se rendre à Nairobi. Les seuls africains présents à Nairobi sont donc des hommes y travaillant durant la journée et devant trouver refuge aux portes de la ville, la nuit tombée. Les faubourgs de Nairobi se peuplent donc rapidement de petits hôtels plus ou moins tolérés où la seule présence féminine est celle des prostituées qui sont vigoureusement traquées par le gouvernement britannique. Peu à peu, malgré l'interdiction, des petits quartiers africains commencèrent à se développer au sein de la ville même si ils étaient régulièrement démolis par les autorités.

La situation est bien différente dans les deux autres villes dans la mesure où ces dernières sont antérieures à la colonisation et que s'y mêlaient depuis des siècles des populations de toutes origines. Néanmoins, on créa au sein des deux ports des quartiers « blancs », distincts des quartiers indiens, arabes et swahilis eux-mêmes séparés des quartiers « noirs ». La ségrégation spatiale est donc une réalité historique pour les trois villes concernées. Néanmoins, elle a pris un aspect nettement plus rigide et intolérant à Nairobi.

La croissance de ces trois centres urbains depuis une demi-siècle est considérable, même si elle le fut moins à Mombasa qui était déjà un centre urbain de taille conséquente et se révéla moins attirante que Nairobi. Le tableau et le graphique suivant permettent de mieux visualiser cette croissance urbaine depuis les années cinquante.

Années	Dar es Salaam	Nairobi	Mombasa
1948	69.227	118.579	84.746
1967-69	270.000	364.000	179.575
1978-1979	843.000	834.000	341.148
1988-1989	1.400.000	1.342.570	461.753
2001	plus de 2 millions	plus de 2 millions	653.000
croissance 69-79	9,8%	5%	3,03%
croissance 79-89	4,8%		3,93%

Tableau 1: croissance urbaine des centres urbains considérés (1948-2001). Compilation de sources multiples.



Graphique 1 : croissance urbaine des centres urbains considérés (1948-2001). Compilation de sources multiples.

Nairobi voit très rapidement sa population s'accroître du fait d'un important besoin de main d'œuvre de la part des colons britanniques, attirant les populations africaines de la région voisine. C'est pourquoi, cette ville connaît une très forte croissance de sa population entre 1928 et 1931, cette dernière passe de 29.864 à 47.944 habitants, soit un taux de croissance de 17,1% par an. Ce chiffre tout simplement stupéfiant pour cette période où les centres urbains de taille importante restent marginaux en Afrique. Il faudra attendre le début des années cinquante pour que les deux autres connaissent à leur tour une forte augmentation de leur population (c.f. tableau). En outre, en 1948, Mombasa est plus peuplé que Dar es Salaam. Cependant, Dar es Salaam connaît par la suite, en particulier au cours des années soixante-dix, une telle croissance (9,8% entre 1969 et 1979) que son nombre d'habitants rattrape celui de Nairobi. Aujourd'hui, nous avons donc affaire à deux métropoles de taille comparable mais dotées d'une histoire urbanistique différente. La population actuelle de Mombasa, qui est d'un demi million d'habitants, permet également de mettre en exergue une autre différence entre l'urbanisme kenyan et tanzanien. En effet, si le Kenya compte, avec Kisumu, trois centres urbains de grande envergure, la population urbaine tanzanienne est largement concentrée à Dar es Salaam. Le transfert de la capitale politique de la Tanzanie de Dar es Salaam à Dodoma n'a guère changé cette situation.

Ce rappel historique de la création puis de la croissance de ces trois villes nous permet de mieux comprendre des situations urbaines qui dès la colonisation présentaient des visages différents. En effet, dès lors, l'accès au foncier urbain n'a pas la même signification dans les trois villes et n'est pas réglementé de la même manière selon que la population africaine était tolérée ou non, marginalisée plus ou moins fortement.

On va donc maintenant s'intéresser à la façon dont les autorités gouvernementales vont tenter de gérer la croissance urbaine qui a été forte, dans les trois villes, depuis plus d'une cinquantaine d'années. En effet, les politiques publiques, telles qu'elles sont pensées par chaque individu, reposent en grande partie sur les décisions et non-décisions des autorités. Les stratégies individuelles seront ainsi largement déterminées par ces dernières que ce soit pour les respecter ou les contourner.

Faisons donc un rapide bilan d'une centaine d'années de politiques gouvernementales en matière de logement urbain à Nairobi, Mombasa et Dar es Salaam.

II. Les différentes approches des politiques publiques de logement

A. Les acteurs Institutionnels de la Gestion urbaine.

1) Le rôle joué par les municipalités en matière de logement.

La municipalité semble être une structure administrative clé dans les décisions et l'exécution des programmes visant à sa planification. Encore embryonnaire dans de nombreux Etats d'Afrique francophones, l'administration municipale est en place depuis la période coloniale aussi bien en Tanzanie qu'au Kenya¹. Mais pour pouvoir gérer elle-même les problèmes de logement encore faut-il qu'elle expérimente une véritable décentralisation, avec délégation des ressources financières et des fonctions. Nous allons examiner les traits généraux de la décentralisation dans leur deux pays respectifs et les caractéristiques administratives et financières déléguées aux trois centres urbains pour savoir si tel y est le cas.

L'ensemble des colonies britanniques est marqué dès le début du XX^e siècle par un vaste processus de décentralisation. Cette tendance est clairement affirmée par le *Colonial Office* britannique qui déclare, en 1947, vouloir développer « un système efficace et démocratique de gouvernement local » permettant principalement à la métropole de contenir la montée des mouvements de revendications nationalistes. Les principales collectivités locales : districts, *county councils*¹ et municipalités reprennent en Tanzanie comme au Kenya les divisions administratives anglaises. Nairobi et Dar es Salaam devinrent donc des municipalités, des *City Councils*, respectivement en 1920 et 1949. Mombasa, quant à elle, obtint en 1928 le statut de *Municipal Board*, consacré pour les centres urbains de moindre importance. Ces statuts engendraient un système de gouvernement local doté d'un conseil municipal et d'un budget propres. Le conseil ne fut que très progressivement ouvert aux africains, un quota fixe de membres européens nommés et non élus devant être respecté. Cette question des quotas souleva de nombreux débats au sein de la communauté indienne qui estimait être sous-représentée, à

¹ Sur la question de la décentralisation, se reporter à DUBRESSON (A.), JAGLIN (S.), *Pouvoirs et Cités d'Afrique Noire : Décentralisation en question*, Karthala, 1993.

Mombasa comme à Nairobi. Elle boycotta d'ailleurs dans un premier temps les conseils municipaux avant d'y obtenir une plus large représentation. L'accession des deux pays à l'Indépendance est loin de régler les problèmes inhérents à cette décentralisation qui, tout en déléguant les charges du gouvernement central à l'échelle locale, ne donne pas à cette dernière les véritables moyens de les remplir.

En effet, les partis politiques uniques nés de l'Indépendance ont tendance à bloquer la décentralisation de leur pays et à mettre en place un pouvoir plus centralisé et plus aisé à contrôler durant leurs premières années au pouvoir. Au Kenya, malgré le statut adopté en 1963² garantissant une réelle autonomie des collectivités locales, ces dernières ont été progressivement dépossédées de leurs prérogatives majeures au profit de l'Etat central. Ce contrôle politique par le haut a conduit à l'émergence d'une bureaucratie d'Etat marquée par la corruption et le développement de parrains locaux phagocytant la vie politique locale³. Cela conduit James E. Ngoba à affirmer que « l'histoire des collectivités locales au Kenya se confond avec l'histoire du clientélisme »⁴.

L'évolution fut plus sensible en Tanzanie qui révisé l'ensemble de sa structure administrative. En 1967, dans sa Déclaration d'Arusha, Julius Nyerere décrit la nouvelle orientation socialiste de la Tanzanie. Cette dernière est très clairement hostile aux populations urbaines considérées comme profondément capitalistes et susceptibles à tout instant de devenir les oppresseurs du lendemain. On comprend combien cette conception péjorative de la ville eut d'importantes conséquences pour la gestion urbaine, la majorité du budget national allant au développement du monde rural. En 1972, toujours en Tanzanie, sur les conseils d'un grand cabinet de consultants, Mac Insey and Company INC⁵, un programme de décentralisation est décidé. Afin de révéler au peuple tanzanien l'intérêt d'un tel programme, J.Nyerere rédige la même année un

¹ Correspondant à des zones rurales qui regroupent des villages et des zones à habitat dispersé.

² *Local government regulations*, Nairobi, Government Printer, 1963.

³ BOURMAUD (D.), *Histoire politique du Kenya, Etat et pouvoir local*, Hommes et sociétés, Paris, 1988.

⁴ NGOBA (J.E.), *Centralisation administrative et clientélisme : le développement sans participation au Kenya*, *Annuaire du Tiers Monde*, pp.165-171, 1982.

⁵ KULABA (S.M.), Les collectivités locales et la gestion des services urbains en Tanzanie, in *Villes africaines en crise. Gérer la croissance urbaine au Sud du Sahara*, STREN (dir.), WHITE (dir.), COQUERY (collab.), L'Harmattan, Coll. Villes et entreprises, Paris, 1993.

ouvrage intitulé *Decentralisation*¹ dans lequel il met en exergue les problèmes des collectivités locales et prône les bienfaits d'une participation populaire plus active :

« Notre nation est trop vaste pour que la population au centre, à Dar es Salaam, comprenne toujours les problèmes locaux ou en sente l'urgence... On empêche la population locale, très consciente de ces problèmes, d'user de son initiative pour trouver des solutions... A l'heure actuelle les fonctionnaires (locaux) ont en réalité très peu de pouvoirs locaux. » (cité dans STREN, 1987²)

Il est important de remarquer à quel point l'idée de décentralisation est profondément ancrée dans l'idéologie *ujamaa*³ sur laquelle repose l'ensemble des actions gouvernementales, en particulier dans les années soixante-dix, et qui ne cesse de mettre en avant la participation populaire active au sein de la vie politique du pays.

Apparemment paradoxale, une décision de 1974 suspend jusqu'en 1978 aux collectivités locales urbaines et rurales qui seront remplacées pendant ces quatre années par des conseils régionaux et de districts étroitement contrôlés par des fonctionnaires du parti central. La municipalité de Dar es Salaam est alors dissoute et les trois districts pour le développement d'Ilala, Temeke et Kinondoni s'occupant de la gestion de la ville. Cette mesure montre la méfiance extrême du parti socialiste envers les populations urbaines pas assez sûres pour qu'on leur confie leur propre gestion municipale. Cette méfiance a également engendré le transfert de la fonction de capitale du pays de Dar es Salaam à Dodoma. Elle se retrouve aussi dans l'extrême faiblesse des investissements nationaux dans la ville de Dar es Salaam qui pour ces quatre mêmes années représentent moins qu'un district rural⁴.

En 1978, les collectivités locales sont recrées et en 1982 est adopté un Décret concernant ces mêmes collectivités et leurs principes de fonctionnement. Ce décret prévoit la constitution d'un Conseil municipal composé de conseillers élus dans chaque municipalité, de membres du Parlement représentant la circonscription électorale dont fait partie la ville, de cinq ou six personnes nommées par le Ministère des collectivités

¹ NYERERE (J.), *Decentralisation*, Government Printer, Dar es Salaam, 1972.

² STREN, Les collectivités locales urbaines en Afrique, in *Villes africaines en crise*, op. cit..

³ Le terme d'*ujamaa* vient du mot swahili *jamaa*, la famille, et représente la communauté familiale et l'ensemble de ses valeurs.

⁴ Subventions de Dar es Salaam, 1974-1978 : 16.037.000 Sch, KULABA, op.cit.

locales et du membre national du Parlement, élu par la région de la ville¹. Ce conseil, devant se réunir tous les trois mois, gouverne au travers de commissions exécutives, généralement au nombre de six².

Au sein de ce cadre administratif, Dar es Salaam possède une organisation qui lui est spécifique. En effet, la division de la ville entre d'Ilala, Temeke et Kinondoni est conservée mais ces trois zones viennent d'acquérir au 1er février 2000 le statut de municipalités et ont élu chacune leur propre maire lors des élections ayant eu lieu au début de l'année. Le *Dar es Salaam City Council* est donc une communauté de communes, chapeautant ces trois municipalités. Cette transformation administrative fait partie intégrante du programme national de renforcement des collectivités locales ayant débuté en 1996 dont il s'agit d'une des premières réformes importantes pour la ville de Dar es Salaam. Chaque municipalité désigne un parlementaire. Ces derniers sont donc au nombre de trois (un par commune) auxquels il faut rajouter le Parlementaire de la région de Dar es Salaam. Ces quatre parlementaires forment donc le noyau principal du Conseil municipal de la ville qui retrouve pour ses autres composantes les allures des autres conseils décrits plus haut.

Les conseils municipaux de Dar es Salaam comme de Nairobi ont en charge l'octroi de l'ensemble des services urbains, la planification de la croissance de l'agglomération, les services scolaires et sanitaires de base (écoles primaires et dispensaires en particulier) et ils décident chaque année le budget nécessaire à ses tâches. Pour les trois villes, l'acceptation de ce budget dépend de l'accord du Ministère du *Local Government*. Les finances municipales sont examinées à la fin de l'année par le contrôleur général des comptes. Cette dépendance de la municipalité vis à vis du Ministre du *Local Government* sera une des causes de nombreux affrontements avec le Maire de Nairobi dans les années quatre-vingts.¹

Or quelles sont les ressources disponibles par les trois municipalités ? Le Nairobi et le Mombasa *City Councils* ont connu, comme les autres municipalités kenyanes, une importante diminution des taxes et impôts à récolter par leur juridiction. En effet, jusqu'en 1973, la majorité des budgets municipaux kenyans provenait de la

¹ ce dernier devant obligatoirement être résident de la région en question.

² Ces 6 commissions sont celles de : l'Administration et Finances, Santé et Bien-être Social, Education et Culture, Travaux Publics et Commerce, Urbanisme et Planification du Commerce et de l'Economie.

Gratuated Personnal Tax, impôt sur le revenu touchant tout adulte de plus de dix-huit ans. Concernant cet important revenu, D.Bourmaud déclare que :

« Les villes puisent dans la densité de leurs ressources les éléments nécessaires des joutes factionnelles que le pouvoir central ne parvient pas à réguler et face auxquelles il ne dispose pas de solution de rechange. »²

Or, les déficits répétés des différents conseils urbains amenèrent l'Etat central à collecter lui-même cet impôt avant de le redistribuer aux collectivités locales. Il s'agissait d'une perte d'autonomie considérable pour les municipalités qui sont devenues totalement dépendantes du Ministère du *Local Government* qui se montre généralement très mauvais payeur. Les autres revenus perçus directement par les municipalités kenyanes ne représentent qu'un dixième du budget total et reposent sur des taxes foncières qui connaissent d'importants problèmes de recouvrement. La part de la subvention étatique dans le budget du *Nairobi City Council (NCC)* prend donc progressivement de l'ampleur. En outre, les centres urbains sont, comme l'a précisé D. Bourmaud, le lieu de « joutes factionnelles », de violents débats politiques. Ils sont le lieu où les opposants au pouvoir peuvent avoir une chance de gagner, tandis que le gouvernement central reste aux mains de la KANU, le parti dirigeant le pays depuis son indépendance. C'est le cas de Nairobi dont les maires élus ont toujours été opposés, plus ou moins fortement, à Moi, président du Kenya depuis 1978. Les circonscriptions urbaines peuvent également constituer des fiefs de choix pour des patrons locaux. C'est le cas de Sharif Nassir qui a su contrôler le jeu municipal de Mombasa depuis le début des années soixante-dix. Perdant aujourd'hui de son pouvoir, il reste le représentant de Mombasa auprès du Parlement et prend la parole en faveur de toute opposition à l'actuel conseil de Mombasa. Ainsi, prit-il notamment le parti des dockers dans la grève qui les oppose actuellement à l'administration portuaire.

La principale ressource du *Dar es Salaam City Council (DCC)* provient de l'impôt sur le développement mais sa collecte devient de moins en moins efficace comme c'est le cas également pour de nombreuses autres perceptions municipales. Ainsi, en règle générale, le gouvernement central s'attribue les impôts les plus faciles à prélever tandis qu'il confie aux collectivités locales la charge des plus délicats que ce

¹ BOURMAUD (D.), *Histoire politique du Kenya, Etat et pouvoir local*, op.cit., chapitre sur la *Citadelle urbaine*.

² BOURMAUD (D.), *Histoire politique du Kenya, Etat et pouvoir local*, op.cit., p.216.

soit politiquement ou administrativement parlant. Cela explique des taux de recouvrement des impôts municipaux très faibles pour les trois métropoles considérées. En effet entre 1991 et 1995, la DCC n'a pu obtenir que 57% en moyenne des sommes lui revenant, tandis que pour la même période, le NCC encaisse 71% des recettes prévues¹.

Outre ces problèmes financiers, durant l'ensemble des années quatre-vingts et quatre-vingts dix, le DCC comme le NCC ont du faire face à de très nombreuses affaires de corruption qui entachèrent la réputation des municipalités tout en les privant d'une part substantielle de leurs revenus. Pour lutter contre ces détournements de fonds municipaux, le gouvernement kenyan dut à plusieurs reprises dissoudre le NCC et notamment de 1983 à 1992 pour cause de « mauvaise gestion actuelle des fonds du conseil et de piètres services aux résidents »². Le NCC fut alors dirigé par une commission nommée par le gouvernement central. La *Mombasa Municipality* fut, elle aussi, dissoute en 1983 et gouvernée de la même manière. La situation étant, dans les deux villes, revenue à la normale depuis huit ans, les maires élus depuis doivent néanmoins faire face à de nombreuses accusations de corruption et détournements de fonds. Les faibles moyens financiers et la mauvaise gestion dont font preuve les conseils municipaux entraînent la dégradation de la qualité des services urbains dans les trois villes³.

Pour l'instant, malgré l'ancienneté de sa création, la décentralisation au Kenya et en Tanzanie est un échec cuisant, dû au manque de transfert des fonds nécessaires et à un contrôle judiciaire trop laxiste des élus et fonctionnaires municipaux afin d'éviter les malversations et la constitution d'importants réseaux de clientélisme. Sans avancée démocratique de l'ensemble de la structure politique du pays, ces décentralisations n'ont conduit qu'à la création de nouveaux lieux d'accaparement des richesses. Nous verrons ce qui découlera du nouveau programme de décentralisation lancé en Tanzanie qui s'intègre dans un vaste mouvement de démocratisation ayant conduit aux premières élections multipartites de 1995.

¹ World Bank, *Financing Cities for Sustainable Development with specific reference to East Africa*, Nairobi, 1997, 45p.

² *Weekly Review*, 11 Mars 1983.

³ Pour une approche détaillée de la question, se reporter au chapitre : L'administration des services urbains, STREN, in *Villes africaines en crise*, opus cité.

Le secteur du logement demande des moyens financiers sans commune mesure avec les budgets municipaux disponibles. Ces derniers diminuant considérablement au cours de ces dernières années, des économies furent réalisées dans les secteurs où il était possible d'en faire. On ne pouvait raisonnablement pas diminuer de façon tranchante le salaire des fonctionnaires sans provoquer leur contestation ni le reste des services concernant le développement économique des municipalités. Ce fut donc les crédits alloués aux services sociaux qui furent diminués, divisés par deux dans le cas kenyan. Ainsi ces crédits, s'ils représentaient, en moyenne, 32,5% du budget municipal durant la période 1973-1977, ils n'en forme plus que 26,6% en 1978-1982, 21,3% en 1983-1987 et 14,1% en 1988-1989¹.

Les municipalités n'ont joué un rôle dans le domaine du logement que durant l'époque coloniale alors que la gestion était loin d'être aussi problématique qu'aujourd'hui. Elles ont alors en effet, très souvent sous la pression de leurs habitants, entamé des programmes visant les zones d'habitat spontané les plus pauvres tels que la construction de logement à Makina, au cœur du bidonville de Kibera à Nairobi. Mais aujourd'hui, les municipalités sont devenues des acteurs impuissants, manquant de moyens et privés de toutes prérogatives face à la croissance démographique de leur agglomération. Ainsi, l'ancien maire de Nairobi, John Ndirangu, a-t-il déclaré, à la veille des élections d'Août 2001 par les conseillers municipaux, que sous sa mandature :

« Il n'y a pas eu beaucoup de réalisations. (...) Durant le temps où j'ai été Maire, il y a eu tant de mauvaises choses au sein du City Council (...). C'est pourquoi, j'ai décidé de retirer ma candidature. »²

Son remplaçant, Dick Waveru, n'a qu'un an avant les prochaines élections des conseillers municipaux. Il s'agit de son second mandat au poste de maire de Nairobi, le premier n'ayant pas été marqué par de grandes réalisations. Il semblerait donc qu'il faille, au moins, attendre l'année prochaine avant que de grands changements n'aient lieu au sein du NCC.

¹ KINYUNGU (A.N.), *The trends and challenges of financing urbanization in Kenya : Performanc of revenue and expenditure by municipal coucils between 1963 and 1989*, a paper prepared for the British Institute's regional conference on urbanism and urbanization in Eastern Africa, Milimani Hotel, 2-4 juillet 2001, p.14.

² *Le Nation*, 5 août 2001.

Eloignées des prises de décision concernant la planification urbaine et la régulation de l'habitat, les municipalités concernées ne servent, pour l'instant, au mieux qu'à fournir la main d'œuvre nécessaire à l'exécution des projets décidés par d'autres instances. En effet, outre la municipalité, trois autres acteurs institutionnels participent activement à la mise en place de programmes de logement pour les plus démunis : le Ministère du Logement au sein du gouvernement central, des institutions para-étatiques chargés des programmes de construction d'habitations, tels que les *National Housing Corporation* kenyan et tanzanien et enfin, acteur international puissant, le département Habitat des Nations Unies qui semble jouer un rôle de plus en plus important.

2) NHC, Ministère du logement et Habitat International : Un partenariat actif.

Les municipalités ne pouvant résorber les contradictions provoquées par la croissance urbaine et la multiplication des zones d'habitat spontané, les gouvernements tanzanien et kenyan mettent en place une structure propre à tenter de régler ces difficultés. Celle-ci fut plus précoce au Kenya puisqu'elle date de la période coloniale. On trouve alors une institution para-étatique, commune à l'ensemble du *Common Wealth*, appelée le *Central Housing Board*. Mais cette structure est peu active et ses moyens d'action sont rapidement dérisoires face à la vague de migrants que connaît Nairobi durant la période post-Indépendance.

En 1962, le gouvernement tanzanien crée lui aussi une institution destinée à la production de logements pour les plus pauvres, le *National Housing Corporation*. Le Kenya suit cette initiative en créant la même institution pour son pays en 1967.

Les dirigeants des institutions sœurs des deux Etats voisins se connaissent et comparent à multiples occasions leurs initiatives respectives. La *Tanzanian National Housing Corporation* cherche à se démarquer de son homologue kenyan. Cette volonté s'explique de la part d'un Etat depuis peu socialiste désirant se différencier de ses voisins restés dans la mouvance capitaliste.

Au-delà de ce désir de distinction, il est vrai que l'on peut noter plusieurs différences dans les approches des deux NHC. En effet, si en 1975 l'organisme kenyan compte 170 employés, ils sont plusieurs milliers à être employés dans ce secteur en Tanzanie. En 1972, Wells constate que :

« Contrairement au NHC kenyan qui est essentiellement un institut de transfert des finances vers les constructeurs privés, le NHC en Tanzanie s'est immédiatement attaché à développer ces propres capacités nécessaires à l'implantation de projets de construction »¹.

Cela dévoile des différences nettes entre les objectifs de chacun des gouvernements : le socialisme tanzanien prône l'autonomie et la puissance du secteur public tandis que la tendance kenyane est de favoriser le secteur privé, considéré comme seul capable de conduire le développement du pays. Elle procède également d'une attitude assez générale des chercheurs des années soixante-dix ayant tendance à idéaliser le régime de Nyerere considérée comme la voie africaine du socialisme et à dévaloriser celui de Kenyatta puis de Moï décrit comme profondément corrompu. Néanmoins, les différences observées dans la délégation ou non des chantiers de travaux publics à des entreprises privées sont à mettre en relation avec des conceptions politiques divergentes. Le TNHC a mis en place lors de sa création des programmes de construction relativement ambitieux qu'elle dut au fil des années revoir à la baisse, notamment depuis que la crise économique frappe de plein fouet la Tanzanie. Le tableau ci-dessus montre l'évolution du nombre de constructions réalisées par le TNHC de sa création jusqu'à la fin des années quatre-vingts

Années	Nombre de logements réalisés
1962-1971	11.632
1972-1981	4.098
1982-1989	234 soit 30/an
Total	15.964

Tableau 2 : Construction réalisés par le TNHC (source : Kironde, Urbanizing Tanzania)

La création de ces organes de constructions immobilières s'est doublée de celle d'instituts bancaires de prêts au logement. Destinés à l'accès foncier du plus grand nombre, ces dernières se devaient d'avoir des conditions de prêt et de remboursement relativement souples. Ainsi au Kenya, tandis que le *National Housing Corporation* et le *Nairobi City Council* sont supposés se concentrer sur la construction de logements aux

faibles coûts de revient tandis que la *Housing Finance Company* est chargée de fournir des prêts pour les constructions plus coûteuses.

La *Housing Finance Company of Kenya, Ltd.* (HFCK) doit également depuis 1965 proposer des prêts au logement afin d'aider des individus à construire leur nouvelle habitation ou l'extension de domiciles déjà existants. Les fonds du HFCK proviennent d'un certain nombre de sources : remboursement des emprunts, prêts du gouvernement kenyan et de la Commonwealth Development Corporation (CDC), et caution de petits investisseurs ou institutions. Selon le *Development Plan*, les financements du HFCK doivent être utilisés pour des habitations coûtant plus de \$3.396, complétant ainsi les efforts du NHC et des autorités locales sur le terrain du logement à bas prix. Durant la période de 1966 à 1971, 77% des prêts au logement du HFCK furent réalisés à Nairobi. L'agence finança 1.500 logements dont la grande majorité coûta \$5.660 ou plus. Les fonds récoltés par le système du prêt servaient en partie à alimenter les programmes de construction des NHC. En Tanzanie, la *Tanzania Housing Bank* remplit les mêmes fonctions que le HFCK, bien qu'elle contribue au financement d'habitations moins coûteuses que son collègue kenyan.

Ces organismes se sont toutefois révélés inaccessibles aux plus défavorisés qui ne pouvaient pas pour la plupart remplir les conditions de prêts et de remboursement, ne furent réellement utiles qu'aux classes moyennes.

La question de la pauvreté des pays du Sud frappa précocement l'opinion publique des pays occidentalisés. En outre, les institutions de Bretton Woods, Fond Monétaire International et Banque mondiale, sont les plus gros créanciers des pays en développement. C'est pourquoi, très tôt, des programmes destinés à relancer le développement économique de ces pays et à lutter contre la pauvreté urbaine, principale frein à celui-ci, furent préconisés par la Banque mondiale. Cette nouvelle orientation de l'institution internationale est concrétisée par la tenue en 1975, à Vancouver, de la première conférence des Nations Unies sur les établissements humains qui se penche sur la pauvreté urbaine. La Banque mondiale a financé 62 programmes urbains de 1972

¹ WELLS, 1972, cité dans STREN (R.), « Urban Policy », in *Politics and public policy in Kenya and Tanzania*, J.D. Barkan and J.J. Okumu (ed.), Heinemann Educational Books, Nairobi, 1979, 297p.

à 1981 dans les pays en développement, dont quinze destinés à l'Afrique¹ et 36 à la résorption de bidonvilles².

Concrètement, des discussions ont lieu entre les gouvernements les responsables de la Banque mondiale afin de déterminer le projet à mettre en place. Puis ce dernier est placé sous l'étroite tutelle des experts internationaux, selon leur propre conception du problème, qui évolua dans le temps. La bonne marche de ces programmes financés par des bailleurs occidentaux était strictement contrôlée par les organismes prêteurs. Ces projets s'occupèrent des problèmes locatifs de Nairobi, Dar es Salaam et Mombasa au travers de deux grands programmes d'action appelé Phase I pendant les années soixante-dix et Phase II pour la décennie suivante, comportant chacun un nombre important de sous-projets.

Les municipalités sont généralement exclues de la prise de décision de ce genre de programmes. Or, la nouvelle orientation de la Banque mondiale, comme elle l'a décrit au cours du sommet d'Habitat II à Istanbul mené en juin 1996, invite «instamment» ses représentants à «instaurer un dialogue permanent entre la Banque et les collectivités locales»¹. Cette recommandation sera-t-elle suivie d'effet, les municipalités joueront-elles à l'avenir un rôle plus décisif dans les programmes de logement effectué sur leur propre territoire ?

Comme nous l'avons vu acteurs nationaux et internationaux ont un rôle concernant la conduite des programmes de logements ou de la planification urbaine bien plus conséquent que la municipalité qui, à Dar es Salaam comme à Nairobi, se trouvent limitées à un rôle de simple exécuteur des affaires courantes.

Après l'examen du rôle de chacun des différents acteurs ayant un rôle dans la mise en place de politiques publiques de logement, nous allons tenter de détailler les particularités de ces dernières en constatant qu'elles évoluent vers un retrait progressif de l'Etat central, au nom de la participation populaire.

Le but n'est pas ici de faire un catalogue exhaustif des différentes politiques de logement mises en œuvre à Nairobi et Dar es Salaam mais plus d'essayer de mettre en

¹ STREN (R.), « L'Etat au risque de la ville », p.80, *Politique Africaine* n°17, 1985.

² CAVALLIER (G.), *La nouvelle politique urbaine de la Banque Mondiale : un essai à transformer*, Les Annales de la Recherche Urbaine n° 86, 2000.

exerger leurs caractéristiques générales et de comprendre les conceptions de l'espace urbain et de la pauvreté qui les guident. Pour cela, nous avons choisi de regrouper l'ensemble des politiques menées dans les trois villes sous trois grandes catégories qui correspondent à trois périodes chronologiquement identifiables. La première de ces catégories est celle des actions publiques de « déguerpissement » des bidonvilles et de la construction de logements dits sociaux. La deuxième est celle des projets d'équipement de parcelles assainies. La troisième et la plus récente représente les processus d'amélioration des équipements et services des zones d'habitat spontané et leur très progressive reconnaissance officielle.

B. Bilan de près d'un siècle d'actions gouvernementales concernant le logement urbain.

1) Déguerpissements et logements sociaux :

Au début du XX^e siècle, le gouvernement colonial conçoit l'accueil de populations africaines en ville comme provisoire. Ainsi, le logement de ces populations est dans un premier temps totalement interdit en ville, avant d'être toléré pour les travailleurs, dans des quartiers très rigoureusement identifiés et délimités. Le développement des quartiers africains pose très rapidement un grave problème pour l'administration britannique. Elle commence alors à procéder à de vastes opérations de déguerpissement des zones les plus pauvres qui représentent un danger social potentiel, à Manzese (Dar es Salaam) et Pumwani (Nairobi) par exemple. Sans aucune information préalable, des bulldozers sont envoyés sur des sites très densément peuplés et commencent immédiatement leur travail de destruction. Cette politique qui laisse des milliers de personnes sans abri, émeut profondément les populations mais continue après l'Indépendance des deux pays. Toutefois, l'idéologie *ujamaa* étant opposée à une action trop violente contre les populations les plus pauvres, les déguerpissements ne prirent pas la même ampleur en Tanzanie qu'au Kenya où ils sont très fréquents à

¹ CAVALLIER (G.), op. cit, p.151, reprenant le compte-rendu officiel des séances de la Commission II dans les actes du sommet d'Istanbul.

Nairobi, et encore plus peut-être à Mombasa¹ où la spéculation foncière liée au tourisme fait rage actuellement. Selon cette conception, les pauvres urbains sont considérés comme indésirables, exclus par avance de tout processus de développement que l'on souhaite alors pour le pays. Non intégrés dans le secteur urbain moderne, mieux vaut qu'ils retournent dans leur campagne d'origine. Les autorités tanzanienne sont plus tolérantes dans ces domaines, procédant à bien moins de déguerpissements et attribuant, en théorie du moins, des compensations aux *squatters* délogés².

On emploie ici le terme de squatters pour désigner l'ensemble des occupants illégaux (non-proprétaires de la terre occupée) ou illégitimes (qui ne possèdent pas l'autorisation légale de construire un logement sur cette terre). Ces squatters peuvent être de condition sociale très diverse, de la plus pauvre à la plus aisée. Les plus aisés n'habitent pas toujours dans les bidonvilles mais n'ont pu ou voulu obtenir d'autorisation légale ou ont choisi de construire leur logement sur une zone non planifié. La légitimité de l'occupation foncière n'est pas une chose facile à déterminer dans les villes africaines et encore moins à Dar es Salaam qu'ailleurs. En effet, l'espace urbain est partout partagé entre multiples droits coutumiers ou administratifs. A Nairobi comme à Mombasa, l'utilisation des terres gouvernementales uniquement dépend ainsi à la fois du *Building Code*, du *Building By-laws* (1948 et révisé en 1978), le *Local government Act*, le *Land Planning Act*, le *Land Control Act*, etc.³ En Tanzanie, l'ensemble des terres a été, en 1963, déclarées possession de l'Etat, inaliénable et allouable selon des conditions particulièrement strictes et une démarche administrative extrêmement lourde⁴. Tous ces facteurs rendent l'occupation légale d'un terrain planifié extrêmement complexe et confuse pour les populations urbaines.

Au cours des années soixante-dix et quatre-vingts, l'opinion publique change progressivement envers ces déguerpissements des populations urbaines les plus pauvres.

¹ Nous avons pu nous même constater le travail récent des bulldozers dans le quartier de Tudor, situé sur l'île de Mombasa.

² Sur les problèmes connus par les délogés au cours des années soixante-dix, se reporter à STREN (R.), *Urban inequality and housing : Policy in Tanzania, the problem of squatting*, Berkeley : Institute of International studies, 1975.

³ MAZINGIRA INSTITUTE, *Nairobi's environnement : a review of conditions and Issues*, Nairobi, 1994, p.19.

⁴ KIRONDE (J.M.L.), *Land policy options for urban Tanzania*, Land Use Policy Vol.14, n°2, 1997, pp. 106-108.

Ainsi, l'importante vague de déguerpissements menée par le NCC, notamment à Mathare Valley, courant 1972 suscite une réaction hostile des plus grands quotidiens¹.

Cependant, dès l'époque coloniale, les autorités avaient pris conscience qu'ils devaient traiter le problème du logement urbain des plus pauvres et non plus seulement l'ignorer. D'autant plus que les zones d'habitat pauvre sont potentiellement des lieux d'opposition aux pouvoirs et se révèlent donc dangereuses. C'est pourquoi, en parallèle des déguerpissements, se mettent en place des politiques de constructions de logement sociaux.

Les déguerpissements ayant lieu après l'indépendance doivent donc être intégrés à cette dynamique de construction. L'Etat central considère que les zones d'habitat spontané n'ont plus lieu d'être vu les efforts qu'il entreprend afin de loger les plus pauvres. La persistance de logements spontanés est donc la marque patente de l'échec de ces politiques de logement. Toutefois, les déguerpissements servent d'autres objectifs que la simple élimination d'habitat illégal. Un vaste terrain, aux portes ou au sein de la ville, comme s'est le cas de Mathare Valley (Nairobi) ou Manzese (Dar es Salaam) représente un important enjeu tant pour la planification urbaine que pour des intérêts privés plus ou moins proches des dirigeants nationaux ou municipaux. Néanmoins, les déguerpissements se raréfient dans les années quatre-vingts et ont pratiquement disparu de nos jours², notamment sous la pression des organisations humanitaires internationales¹.

Des politiques de logements sociaux sont donc inaugurées par les Britanniques selon le modèle de l'allocation à prix réduit de logements de petite taille, construits par l'autorité coloniale, souvent au cœur même de zones d'habitat spontané comme cela a été le cas à Kibera dans la capitale kenyane et pour Dar es Salaam à Manzese notamment. Les habitants déplacés lors de la construction des logements sont théoriquement prioritaires dans l'attribution de ces logements

A Mombasa, par exemple, deux programmes de logements sociaux furent ainsi menés. Le premier date du début des années cinquante, il consista à la construction

¹ *Daily Nation et Standart*, 1972.

² Les promoteurs immobiliers trouvent maintenant d'autres moyens de libérer les espaces convoités et l'incendie criminel est une solution maintes fois employée à Nairobi dans les bidonvilles de Mathare Valley ou à Dar es Salaam.

d'appartements et de maisons mitoyennes dans une zone de l'île nommée Port Tudor. Ce programme fut très populaire car bien situé, au sein de l'île, et avec des loyers peu élevés. Il a logé 3.500 citadins. En 1957, un second programme fut mis en place à Changamwe, sur le continent. Ce projet fut moins bien reçu par la population car plus éloigné du centre ville, avec des loyers plus élevés et des logements de médiocre qualité.

La période post-Indépendance est largement marquée par l'action des NHC, kenyan et tanzanien. Le NHC tanzanien est créé en 1962 et sa première action est de récupérer les 4389 logements sociaux construits par les Britanniques. Le but est de supprimer les *slums* en relogant leur population dans des logements d'une pièce louée au NHC. L'année suivante toute propriété foncière privée est déclarée espace public et leurs occupants deviennent des locataires du gouvernement. Durant son premier plan quinquennal de 1964 à 1969, la NHC a supervisé la construction de 5705² logements dont 4.678 à Dar es Salaam. Parmi ces constructions au sein de la capitale tanzanienne, 91,7%³ furent destinés aux classes sociales les plus défavorisées afin de reloger les habitants des *slums* qui constitueront 70% des locataires. Toutefois, les moyens du nouveau gouvernement tanzanien sont faibles et la construction des logements sociaux très coûteuse. En 1969, il est décidé de stopper la politique de démolition des bidonvilles étant donné le coût important de l'opération et face à l'incapacité du gouvernement de reloger l'ensemble des sans-abri provenant des anciens bidonvilles. En outre, la volonté de décentraliser de nombreuses fonctions hors de Dar es Salaam entraîne une forte baisse des budgets attribués au développement urbain. C'est pourquoi, pour son deuxième plan de 1969 à 1974, le NHC réduit ses coûts de construction à un maximum de 300-350 £ par logement.

Pendant ce temps, dans son plan de développement de 1970 à 1974, le NHC kenyan vise à construire des logements à des prix avoisinant les 600£. De 1960 à 1968, 3.604.812 logements sociaux réalisés tandis que 56% des fonds du KNHC vont à

¹ On peut d'ailleurs remarquer que si cela est vrai dans les anciennes zones d'habitat spontané où les ONGs sont omniprésentes, il n'est pas rare de constater que la pratique du bulldozer continue dans les quartiers plus récents, étant moins la cible des organisations humanitaires.

² STREN, *Urban Policy*, op.cit.

³ KULABA (S.M.), *Housing Socialism and national development in Tanzania*.

Nairobi. Puis, de 1974-1978, 4.575 logements seront construits dont 3.893 en ville, 1.620 à Nairobi et 298 à Mombasa¹.

Le programme de logements sociaux d'Umoja I illustre parfaitement cette politique. Le projet concerne des terrains situés à dix kilomètres vers l'Est du centre ville de Nairobi. Il a été décidé dans le cadre du programme de logement urbain Urban II et a été financé par l'organisme d'aide au développement des Etats Unis, l'USAID. La construction de 3.000 logements d'une pièce débute en 1975 et s'achève trois ans après. Chaque parcelle est de 100 à 120 m², ce qui est relativement conséquent comparé à la forte pression foncière de Nairobi. De même, les services fournis correspondent à de hauts standards par rapport au style de vie kenyan, raccordement à la voirie et aux réseaux divers. Le coût de la construction des logements, s'il correspond aux critères de la KNHC, est élevé et a des répercussions sur leur prix de vente. Le projet ne s'adresse donc pas aux classes défavorisées qui n'ont pas les moyens d'acquérir un tel logement mais à la classe moyenne qui trouve dans ces lotissements publics des services de qualité à un prix bien inférieur à celui du marché immobilier privé.

Au Kenya, le budget par logement, deux fois plus élevé qu'en Tanzanie n'est accessible, selon Stren qu'à 17% de la population de la capitale.² Le tableau suivant illustre parfaitement l'écart existant entre les moyens de la part la plus défavorisée de la société et le coût des logements réalisés par le KNHC.

¹ STREN, *The evolution of housing Policy in Kenya*.

² STREN, *Urban Policy*, op.cit.

Montant du loyer mensuel	Pourcentage de logements construits par le KNHC, 1968-1971 ^b		Pourcentage de foyers kenyans capables de payer le montant du loyer.	
	%	% Cumulatif	%	% Cumulatif
Up to \$7.50	0.0	0.0	5.4	5.4
\$7.51 to \$11.32	1.4	1.4	16.7	22.1
\$11.33 to \$15.14	0.0	1.4	13.1	35.2
\$15.15 to \$18.96	32.8	34.2	9.4	44.6
\$18.97 to \$26.60	11.3	45.5	14.5	59.1
\$26.61 to \$38.06	24.1	69.6	9.4	68.5
\$38.07 to \$53.35	14.6	84.2	10.4	78.9
\$53.36 to \$76.27	6.5	90.7	10.4	89.3
over \$76.27	9.4	100.1	10.6	99.9

Tableau 3 : Comparaison montant des loyers des logements publics avec les moyens populaires à la fin des années soixante-dix (source : F.T Temple et N.W. Temple¹)

Ainsi, les 22,1% des logements publics construits ne peuvent être occupés que par 1,4% des foyers kenyans capables de payer le montant du loyer. Or, la situation est bien moins déséquilibrée en Tanzanie. Cette différence s'explique par deux facteurs. Un facteur économique : la différence de niveau de vie entre les deux pays. Un facteur politique : l'idéologie *ujamaa* cherche à améliorer le sort des plus pauvres alors que la politique libérale kenyane cherche, indirectement, à favoriser les classes moyennes. On touche là le problème même de l'ensemble des programmes de construction de logement dits « sociaux »². Destinés théoriquement à la partie la plus pauvre de la population urbaine, ces programmes ne purent ou ne surent que toucher la classe moyenne, les logements étant hors de portée des moyens de leurs destinataires premiers. Prenons un exemple à Mombasa afin d'illustrer notre propos. Ainsi, en 1975, l'USAID a financé la municipalité de Mombasa qui a reçu un million de dollars pour construire 306

¹ TEMPLE (F.T.), TEMPLE (N.W.), *The Politics of Public Housing in Nairobi*, 1973, 23 p.

² Sur ces questions générales, se reporter notamment au n°116, t. XXIX, de la revue *Tiers Monde : Le logement des pauvres dans les villes du Tiers-Monde*, octobre-décembre 1988 et OSMONT (A.),

logements à bas prix à Likoni et Kausani. Lorsque le projet fut terminé en 1980, les coûts avaient été multipliés par 2, les logements étant inaccessibles pour les plus défavorisés. En outre, la plupart des habitations avait changé de propriétaire dans les années suivant la fin du projet et de nombreux propriétaires absents se contentaient de sous-louer leur logement.

Les gouvernements fraîchement arrivés au pouvoir voyait dans la construction de logements, une valorisation morale sur le plan national et international tandis qu'elle leur permettait de s'allier les classes moyennes urbaines trop souvent contestataires¹. J.-F. Tribillion, remarquait en 1988, concernant l'ensemble des Pays en développement, que « *l'habitat qu'on appelle « social » qui a pourtant vocation à loger le peuple ... ne sert qu'une toute petite partie du peuple, trié sur le volet.* »

Cette affirmation est certainement encore plus réaliste en ce qui concerne Nairobi pour laquelle les Temple font en 1975 un constat pour le moins décourageant :

« La nature du processus politique kenyan a mené les politiciens et les officiels à répondre plus aux préférences et aux besoins de la part la plus aisée de la population plutôt que ceux des plus pauvres. Non seulement de nombreux politiciens furent à l'écoute des besoins des citoyens les plus influents car ils faisaient eux-mêmes partie de la plus haute strate de la société, mais aussi car les pressions politiques qui s'exercèrent sur leur personne de la part des plus riches furent beaucoup plus fortes que l'influence exercée par les pauvres. On retrouve d'ailleurs le même phénomène au Brésil et à Mexico. Pour les officiels et les politiciens locaux ayant la responsabilité des choix de politiques de logements, il y eut peu d'efforts pour mettre en place des programmes d'habitat pour les faibles revenus et plus d'actions afin de contrôler l'accès au logement pour classes moyennes. »²

Il faut également ajouter les très nombreuses malversations ayant eu lieu dans les trois villes concernant l'attribution des logements. En effet, les fonctionnaires des municipalités qui devaient piloter cette attribution non seulement se laissèrent corrompre afin de favoriser telle ou telle personne et en plus se promulguèrent eux-mêmes propriétaire d'une bonne partie des logements disponibles avant de sous-louer à un prix bien supérieur les logements gouvernementaux. Cette pratique est très répandue

GARCIA-ORIOU (G.), GORAYEB (M.), JAGLIN (S.) et ROCHER (C.), *La gestion sociale urbaine dans les pays en développement*, Institut Français d'Urbanisme, cahier de recherche n°3, 1992.

¹ C.f. l'analyse de R. Otayek concernant les politiques de logements sociaux au Burkina Faso in OTAYEK (R.), *Dieu dans la cité, dynamiques religieuses en milieu ouagalais*, CEAN, 1999, 172p.

² TEMPLE (F.T.), TEMPLE (N.W.), *The Politics of Public Housing in Nairobi, opus cité.*

à Dar es Salaam comme à Nairobi et des affaires de ce type éclatent régulièrement à la une des quotidiens nationaux. Les membres de la classe aisée ont pu également obtenir la concession de nombreux logements sociaux avant de les sous-louer eux aussi. Cet accaparement foncier, *grabbing* en anglais, explique en grande partie pourquoi, selon Kironde¹², en 1992, 70% des occupants de Umoja I sont locataires et non propriétaires de leur terrain.

La construction massive de logements sociaux correspond à la période post-indépendance, marquée par la foi profonde dans le futur économique des deux pays et réclamant l'action massive des pouvoirs publics. Toutefois, les zones d'habitat spontané continuent alors à s'étendre, les logements construits par l'Etat ne permettent pas d'absorber la masse de nouveaux urbains. C'est pourquoi, devant ce semi-constat d'échec, les autorités des deux pays, en parallèle des constructions de logements qui ne cessent pas néanmoins, considèrent une nouvelle approche de la question de l'habitat urbain. Il s'agit de la location (en Tanzanie) ou de la vente (au Kenya) de terrains pourvus de l'ensemble des infrastructures de base, les *sites and services schemes*. L'édification du logement devenant l'affaire des nouveaux occupants, selon des règles urbanistiques assez strictes.

2) Les Programmes de parcelles viabilisées et d'amélioration des taudis.

Le budget de l'Etat étant insuffisant pour fournir le nombre approprié de logements pour les pauvres urbains, le Kenya et la Tanzanie valorisèrent désormais des projets moins coûteux.

Dans un premier temps, une part croissante des fonds destinés au développement urbain fut attribuée aux projets de parcelles viabilisées. Ainsi, en 1970, l'octroi de parcelles assainies, représente 33% du budget du premier plan de développement du NHC kenyan tandis qu'à Dar es Salaam on décide d'un programme d'aménagement de 5.000 parcelles.

¹ KIRONDE (J.M.L.), *Creations in Dar es Salaam and extensions in Nairobi, the defiance of inappropriate planning standarts*, Cities, août 1992, p.221.

En 1978, ce sont 20.000 parcelles et 61% du budget, qui sont décidées par le second plan kenyan tandis que la même tendance à l'augmentation est perceptible dans l'autre pays.

L'autoconstruction est ici sollicitée, les gouvernants abandonnent leur rôle de promoteur immobilier confiant la réalisation du logement aux populations.

Ces dernières sont donc censées construire elles-mêmes, à leur rythme et selon leurs moyens, leur propre logement. Cette initiative envisage donc le problème du logement des plus démunis sur le long terme. En effet, dans un premier l'habitat spontané subsiste durant la construction du logement formel puis disparaît une fois ce dernier réalisé. Ce genre de programme connaît un développement spectaculaire du début des années soixante-dix jusqu'aux années quatre-vingts dix. En effet, la Banque mondiale, qui tient un rôle croissant dans le financement mais aussi l'élaboration des politiques de logement, est particulièrement intéressée par ce genre d'approche, plus solvable que la construction de logements sociaux et qui encourage la participation des populations les plus démunies. Elle finance donc en priorité ce type d'approche et met en place, en Afrique l'Est comme dans les autres pays en développement, de très importants programmes de parcelles viabilisées.

Le premier problème auquel doivent faire face les individus désirant intégrer un programme de parcelles assainies est celui de réunir les fonds nécessaires à l'achat d'une parcelle puis à la construction du logement. C'est pourquoi, dès les premiers programmes de parcelles assainies, au début des années soixante-dix, les deux gouvernements ont créé des banques spécialisées, la *Tanzanian Housing Bank* et la *Housing Finance Company of Kenya*, organismes bancaires accordant des aides financières et techniques pour la mise en valeur de ces parcelles.

Le projet de parcelles assainies de Kijintonyama, Sinza et Mikoncheni (KSM)¹, nous permet de saisir les caractéristiques générales des premiers programmes de ce genre à Dar es Salaam mais aussi au Kenya. KSM est le premier site de parcelles assainies de Dar es Salaam, choisi pour la faible densité de sa population, il est considéré comme idéal pour tester ce genre de programmes. Le projet, qui débute en 1972, consiste à aménager 7800 parcelles dotées des équipements de base (eau,

¹ KIRONDE (J.M.L.), *Creations in Dar es Salaam and extensions in Nairobi, the defiance of inappropriate planning standarts*, Cities, août 1992, pp.222-224.

électricité, ramassages des ordures, etc.) mais qui reste d'un standard élevé comparé aux conditions de vie tanzanienne. De même, les matériaux de construction exigés par le programme sont coûteux (matériaux modernes tels que les parpaings, canalisations en PVC, etc.). Le résultat est que cette zone initialement destinée aux populations défavorisées est habitée par des classes sociales aisées. En outre, 30% de ses occupants sont des locataires, les propriétaires vivant souvent hors de la zone planifiée ou en ayant détourné le plan d'occupation des sols du quartier afin d'accueillir des locataires.

Ce phénomène de sous-location illégale, qui est extrêmement important au Kenya, a pour principale origine, le prix des terrains gérés par le secteur public qui est très faible comparé au marché immobilier. Cela explique que, soit des individus aisés réussissent, notamment grâce à la corruption, à obtenir plusieurs terrains publics et les sous-louent au prix du marché, encaissant d'importants bénéfices. Soit les terrains attribués à des allocataires d'une classe sociale peu favorisée sont sous-loués, l'allocataire officiel préfère habiter une zone non planifiée de la ville en louant à bon prix le logement aménagé.

De plus, les normes de construction initialement prévues sont non seulement trop coûteuses pour les populations les plus démunies (et dans ce cas, ces programmes rataient une nouvelle fois leurs destinataires initiaux) mais encore ne correspondent pas du tout aux types d'habitat populaire. Cela pose des problèmes aux individus qui ne savent pas construire des maisons de type moderne et doivent de ce fait obligatoirement engager des ouvriers pour le faire. C'est pourquoi, à de nombreuses reprises, les autorités s'occupant de la question du logement, les NHC en particulier, ont dû abaisser les normes et accepter l'emploi de matériaux de type traditionnel.

L'intervention du secteur public dans la mise en place des parcelles viabilisées était censée n'être que temporaire et ne servir que de stimulation au secteur privé. Ce dernier devait théoriquement prendre le relais et multiplier ce type de projet. Cela ne fut pas le cas comme le montre le tableau suivant, détaillant le nombre de logements privés réalisés à Mombasa et Nairobi.

Logements privés construits	Nairobi	Mombasa
1958	4.486	1.175
1959	6.021	1.106
1960	5.186	623
1961	2.236	496
1962	1.655	468
1963	1.091	420
1964	2.950	316
1965	1.432	160
1967	1.700	515
1967	3.173	564

Tableau 4 : Logements privés construits à Nairobi et Mombasa de 1958 à 1967 (données provenant de STREN, The evolution of housing Policy in Kenya).

La très grande majorité des programmes de *sites and services* réalisés furent donc le fait du secteur public. Or, la part des frais restant à la charge de l'Etat est, dans les premiers programmes réalisés, bien trop importante. C'est pourquoi, dans les programmes suivants, les frais à payer par les nouveaux arrivants furent plus élevés. Cette augmentation conduit à modifier en l'élevant le niveau social des bénéficiaires du projet. Ce dernier touchant donc de moins en moins les plus défavorisés au profit des classes moyennes.

Tel est le cas d'Umoja II. Ce programme de parcelles viabilisées, décidé au début des années quatre-vingts, demande une plus importante participation de la part de la population logée sur ces parcelles. En effet, pour Umoja II, le NCC ne subvient qu'à 3,7% des dépenses tandis que le reste est payé par les allocataires. Cela provoqua de nombreuses réactions de la part de la population, irritée par les différences de prix existant entre les différents programmes de parcelles viabilisées. On pu donc trouver dans le *Nation* du 23/05/1987, ce genre de témoignage : « The *Umoja II housing project* ne vaut rien. Comment voulez-vous qu'une famille s'entasse dans le seul lit d'une pièce

pauvrement construite et paye 554Sh par mois ? La même pièce est louée à Dandora 300Sh. C'est de l'exploitation de l'Homme par l'Homme. Robert Odhiambo ».

On doit également déplorer la lenteur ou l'absence de construction sur les parcelles. En effet, malgré la création d'institutions de crédit au logement souples et accessibles au plus grand nombre, les conditions d'obtentions restent soumises à un grand nombre de contraintes. De plus, comme nous le révèlent plusieurs auteurs la construction d'une maison représente souvent l'œuvre majeure d'une vie pour les populations défavorisées ayant obtenus le terrain du gouvernement. Dès lors, préfèrent-elles prendre tout leur temps afin de réaliser la maison la plus grande et solide possible tout en continuant à loger dans une zone non planifiée. En outre, le prix de la parcelle dans ce genre de programme étant relativement bas, de nombreuses personnes ont pu en acquérir une, or l'argent manquant certains n'ont pu même pas commencer les travaux. D'autres, afin de ne pas perdre leurs droits sur le terrain, ont débuté l'élévation d'un mur ou deux. Or, dans certains cas, le chantier est resté dans le même état depuis plus de vingt ans. Ainsi peut-on citer la zone ouest de Kayole, Nairobi, programme de parcelles viabilisées des années quatre-vingts, où la terre fut donnée à certains squatters des zones environnantes sans prise en considération de la solvabilité de ces derniers. Aujourd'hui, cette zone est un champ de constructions inachevées, servant d'abri à de nombreux *street children* et leur famille. Le contraste est souvent frappant entre de solides fondations accueillant en son sein un campement provisoire pour la partie la plus en détresse de la société kenyane.

Les structures de contrôle du gouvernement sont faibles et peu effectives lorsqu'il s'agit de vérifier qu'un terrain est effectivement mis en valeur. Cela favorise donc la multiplication de ce genre de situation. L'objectif des parcelles assainies étant de faire reculer ce type d'habitat n'est donc pas atteint, à court terme.

Le bilan du projet de Dandora, premier programme kenyan de ce genre, est d'ailleurs éloquent. Une vaste enquête menée en 1995 par Mac Innes¹ a pu ainsi dresser le tableau suivant de Dandora :

DANDORA :

26,3% des propriétaires ont changé 5 ans après 1^{ère} attribution.

36,3% de la population vient de bidonvilles de Nairobi, le reste d'autres zones peu coûteuses.

39% n'ont pas terminé leur logement cinq ans après attribution des terres.

54,4% des propriétaires ne vivent pas à Dandora.

Propriétaires absents :

43,4% possèdent une autre parcelle à Dandora

11,7% vivent hors de Nairobi

11,7% louent dans une zone peu coûteuse de Nairobi.

6,9% vivent dans un logement public

5,8% sont retournés dans une zone informelle.

5,1% possèdent au moins une autre parcelle à Nairobi

4% appartiennent à l'élite économique ou sont une compagne.

Raison de l'absence du propriétaire:

6,9% sont restés dans leur ancienne maison.

6,9% sont riches et vivent ailleurs.

5,8% louent dans une zone moins chère.

5,1% vivent hors de Nairobi.

4% veulent gagner de l'argent en louant ici.

Acquisition de la terre :

62,4% ont acquis leur terre par la loterie légale

12,8% par achat de terre.

24,8% ne savent pas comment leur propriétaire a acquis la terre.

Sous-location :

Tous les propriétaires louent au moins une pièce.

42,7% des parcelles sont mono-ethniques.

Tableau 5 : Bilan de la situation de Dandora en 1995.

¹ MAC INNES, *Hope and despair in urban self-help building, the case of Dandora*, Mazingira Institute, Nairobi, 1995, 95p.

A ces défauts structurels des programmes de parcelles assainies, il faut également ajouter de nombreuses défaillances provenant du personnel administratif les ayant géré, qui proviennent du manque de moyens matériels et techniques ou de la corruption de ces derniers. On relève ainsi, dans les trois villes, des cas d'iniquité quant à l'attribution des parcelles, de double allocation du même terrain, de l'allocation d'un terrain inexistant, de nombreux problèmes dans le paiement des compensations destinées aux populations délogées par le programme, etc.¹

En outre, l'idée selon laquelle l'octroi de parcelles assainies favoriserait l'« autoconstruction » par les populations sans faire appel à une main d'œuvre d'ouvriers salariés est totalement fautive. Ainsi comme le remarque P. Canel et C. Girard² pour l'ensemble des Pays du Sud, « en fait, comme cela se produit habituellement hors opérations programmées, l'appel à l'artisanat de la construction est généralisé pour la quasi-totalité des tâches constructives ». L'emploi d'ouvriers conduit nécessairement à une élévation des coûts de production qui ralentissent fort la réalisation du logement. En fait, comme les deux auteurs nous le déclarent plus loin, le principe même d'« autoconstruction » favorisé par la Banque Mondiale repose en partie sur la vision ethnocentrique et totalement fantasmée des « « bons sauvages » construisant des abris à l'aide de leur famille ». Ainsi à Nairobi comme ailleurs, il existe de nombreuses associations de jeunes ou des entreprises informelles offrant aux populations les plus défavorisées de leur construire un logement.

Les programmes de *sites and services* ayant démontré leurs limites et leur incapacité à régler le problème de l'habitat spontané, les gouvernements kenyans et tanzaniens qui voient leurs ressources diminuer, optent pour une stratégie de reconnaissance officieuse des zones spontanées, par la mise en place d'infrastructures et de services en leur sein. Ces politiques visent à améliorer les conditions de vie des populations de tels quartiers mais aussi par effet d'entraînement, d'encourager ces mêmes populations à effectuer des rénovations à leur logement. Ces programmes de *slum upgrading* prennent donc au cours des années quatre-vingts et quatre-vingts dix une part croissante des actions gouvernementales dans le domaine du logement.

¹ KIRONDE (J.M.L.), *The evolution of the land use structure of Dar es Salaam : 1890-1990 : a study in the effect of land policy*, Thèse, University of Nairobi, Department of Land Development, 1994.

² CANEL (P.), GIRARD (C.), *L'« autoconstruction » en ville africaine*, Revue Tiers Monde n°116, t. XXIX, octobre-décembre 1988.

Afin d'illustrer ce changement politique envers le logement des plus défavorisées, il suffit d'observer, dans le tableau suivant, l'importance accordée au Kenya et en Tanzanie respectivement aux *sites and services* et aux programmes de réhabilitation des bidonvilles, au fil des différents projets de logement nationaux.

KENYA 1975	Urban I	Urban II	Total
Squatter Upgrading		7.685	7.685
Site and services	6.037 (Dandora)	14.274*	20.311
Total	6.037	21.959	27.996
TANZANIE 1973	1 ^{ère} phase	2 ^{ème} phase	
Squatter Upgrading	8.800	16.000	24.800
Site and services	8.900	19.000	27.900
Total	17.700	35.000	52.700

Tableau 6: Contenu des différents programmes de logement pour le Kenya et la Tanzanie au cours des années 70. (source : Schmetzer)

Ainsi, au Kenya, les 6.037 unités de logement provenant de la mise en place d'Urban I (1972), consistaient en un vaste programme de *sites and services* à Dandora. Urban II (1978), lui, prévoit 14.274 terrains équipés et 7.685 logements spontanés qui devraient bénéficier de l'apport d'infrastructures de base. On retrouve une évolution du même type à Dar es Salaam où, 8.800 puis 16.000 logements informels doivent subir des améliorations entre les deux phases du programme de logement décidés en 1973¹. Les deux types de programmes se côtoient très souvent, les projets de parcelles assainies se rapprochant le plus possible des bidonvilles afin d'en attirer la population.

Pour illustrer ce qu'est un programme de réhabilitation de zones spontanées pauvres, l'exemple des actions gouvernementales menées dans un des plus grands et anciens bidonvilles de Dar es Salaam, Manzese semble pertinent. Depuis 1976, en effet, ont été réhabilités 7600 logements à un coût de 3500 Tschs chacune. Ainsi, ont été mis en place des routes goudronnées, un réseau d'adduction d'eau, deux cliniques, des écoles, et des marchés. En plus des 7600 terrains directement aménagés, les nouvelles infrastructures ont profité indirectement approximativement aux 70.000 logements voisins. Cette opération fut généralement considérée comme un véritable succès.

¹ SCHMETZER (H.), *Slum upgrading and sites and services schemes under different political circumstances: experiences from East Africa*, *African Urban Quarterly*, Vol.2, N°3, août 1987.

Toutefois, une recherche menée par S. Kaitillia¹ a montré que si la qualité de vie a effectivement été améliorée dans ce bidonville, presque aucun logement n'avait été par la suite amélioré par ses habitants. Réfutant de nombreuses idées reçues, Kaitillia démontre que la réhabilitation d'un quartier n'entraîne pas automatiquement celle de son habitat, et que l'insécurité foncière n'est pas un obstacle majeur à l'amélioration du logement. En effet, selon des entretiens réalisés à Manzese, le frein le plus important au développement des logements est le manque de matériaux modernes disponibles et de techniques pour utiliser ces matériaux modernes. En effet, il semble que les matériaux d'usage ont été totalement mis de côté au profit du ciment et des blocs de parpaings ayant une forte connotation de modernité, de progrès et de statut social élevé. Les populations qui en ont le moyen achètent donc à des prix élevés et en quantité réduite ces matériaux de construction industriels sur le marché informel mais sans que cela ne conduise à une réhabilitation sensible ou rapide de l'ensemble du quartier.

Même sans atteindre sa cible finale, on peut dire que ce type de projets atteint une certaine efficacité dans la mesure où il est le premier à agir au cœur même des zones d'habitat spontané. Ils améliorent les conditions de vie de populations défavorisées qui ne cessent de croître et qui bénéficient, par ce type de programme, des infrastructures de base si ce n'est dans leur foyer tout au moins dans leur voisinage.

De nombreuses limites concernant la réhabilitation des bidonvilles sont toutefois à relever. Tout d'abord, vu l'étendue du problème, l'action gouvernementale ne semble n'être guère plus qu'une goutte d'eau dans l'océan. D'autant plus que les budgets de l'Etat en matière d'action sociale ont été encore réduits depuis le début des années quatre-vingts et l'application des programmes d'ajustement structurel imposés par la Banque Mondiale. La contradiction interne est évidente entre un bailleur qui finance de longue date des programmes de logement pour les plus pauvres et qui demande une réduction drastique des dépenses publiques. Ensuite, les autorités gouvernementales, bien que mettant en place des politiques publiques au sein des zones d'habitat spontané, ne leur accordent aucune légitimité. Ces zones restent donc au mieux illégitimes et très souvent illégales. Or, même si Kaitillia a démontré que l'insécurité foncière ne pesait

¹ KAITILLIA (S), *The Upgrading of squatter settlement in Tanzania: the role of security of land tenure and the provision of amenities in housing improvement*, in *Journal of Asian and African Studies* XXVI, 34, 1991, pp 219-235.

pas comme une menace perpétuelle sur les occupants des bidonvilles de Dar es Salaam¹, cela n'est pas exactement le cas à Nairobi où les déguerpissements continuent en maints endroits de la ville.

Cette différence existant entre les deux villes, nous permet de nuancer l'affirmation d'A. Durand-Lasserve, qui fait de la régulation foncière réfléchie le préalable à toute action de développement dans les quartiers spontanés ; il déclarait, en 1987, « la régularité et la sécurité de l'occupation garantie, la production (populaire) des équipements et du logement peut suivre ». En effet, il ne faut pas faire de généralité en ce domaine et étudier chaque situation au cas par cas, la régulation foncière pouvant être une des solutions retenues.

Il est néanmoins vrai que pour les habitants de zone informelle, il existe exprime un manque de reconnaissance de leur statut de citoyens à part entière. L'ensemble des programmes de logement étatiques destinés aux plus défavorisés ont été ainsi jusqu'alors conçus comme des projets décidés et imposés par le haut sans que les populations concernées ne soient réellement sollicitées.

Or l'Etat central, en Tanzanie comme au Kenya, en manque de ressources et de stratégies d'action, ont tout intérêt à relancer la décentralisation. C'est pourquoi l'action populaire mais aussi humanitaire est de plus en plus sollicitée tandis que les autorités se retirent peu à peu de ce champ on ne peut plus délicat, coûteux et peu rentable qu'est la pauvreté urbaine.

Investissant le terrain laissé libre par les gouvernements centraux, de nombreuses ONGs ont à leur tour mis en place leurs projets d'amélioration des conditions de vie au sein des zones les plus pauvres.

¹ Du fait de la rareté actuelle des interventions de l'Etat contre les zones d'habitat spontané en Tanzanie.

III. Zones informelles et modes d'action populaire

A. Etat des lieux des Zones informelles.

1) Peut-on réellement parler de bidonvilles à Nairobi, Dar es Salaam et Mombasa ?

a) Un même terme recouvrant des réalités très différentes.

Les zones d'habitat informel, regroupent à Dar es Salaam et Nairobi une multiplicité de réalités et de statuts très différents. Ainsi, comme le remarque Y. Lacoste dans son article *Bidonville* de l'*Encyclopedia Universalis* Larousse, « le terme *slum* (taudis), ... s'applique à des réalités très différentes les unes des autres tant par leur aspect extérieur que par leur contenu humain. »

En effet, ces logements peuvent être seulement non planifiés ou ne respecter aucune des normes liées à la construction d'un logement urbain. Non planifiés signifie que leurs propriétaires non pas reçus l'agrément de l'Etat avant de s'installer sur un terrain dont par ailleurs ils ont acquis les droits tandis qu'illégaux représentent une appropriation sauvage de l'espace public ou privé. Or à Dar es Salaam, les logements non planifiés sont extrêmement nombreux à cause, d'une part, du manque de lotissements disponibles et, d'autre part, de la difficulté d'obtention des permis de construire légaux. En effet, les démarches administratives à accomplir pour se voir allouer légalement un terrain public demandent du temps, des moyens et un niveau d'éducation élevé. Il s'agit d'effectuer pas moins de 14 démarches auprès de nombreux bureaux de l'administration municipale, sans compter les nombreux attermolements et pertes possible du dossier lors des nombreux transferts de celui-ci. Cela explique que dans le cadre d'une ville qui tolère aisément l'habitat spontané, celui-ci se multiplie qu'ils s'agissent de logements populaires ou beaucoup plus confortables. Toutefois, la ville de Dar es Salaam est très étendue et connaît peu de problème de quartiers de très haute densité. Si à Nairobi, les procédures administratives sont quelque peu plus souples, la forte spéculation foncière observable dans cette ville écarte de l'attribution de parcelles, les plus défavorisés ou ceux ne possédant aucune relation au *NCC*. Ces derniers sont souvent alors amenés à

loger dans des zones informelles à très forte densité de population. Or, si à Nairobi comme dans les autres villes le terme *slums* désignent des quartiers urbains, ils ne correspondent pas exactement à la même réalité.

La différence de situation entre les *slums* kenyans et tanzaniens est très bien décrite par Schmetzer¹ lors de sa présentation de Manzese, une des plus grandes zones d'habitat pauvre de Dar es Salaam :

« Les visiteurs découvrant Manzese pour la première fois, ne se douteront pas qu'ils ont pénétré dans l'une des zones d'habitat spontané les plus importantes de Dar es Salaam. Le paysage est vert et la végétation nombreuse. Les maisons sont généralement bien construites avec des petits jardins les séparant. Noix de coco, bananes et mangues fournis par les arbres qui s'y trouvent fournissent un bon complément alimentaire à leurs propriétaires. Manzese n'a rien à voir avec les sites plus décourageants tels que Mathare Valley à Nairobi ou les zones d'habitats spontanés de Bombay ou Calcutta. L'impression ressentie est plus celle d'une zone rurale, bien que située à proximité d'un centre urbain. »

Le terme de bidonville ne semble donc être véritablement approprié que dans le cas nairobien où ils désignent des zones d'habitat extrêmement pauvres et très hautement densifiées telles que Kibera et Mathare Valley. Il s'agit des deux plus grands bidonvilles de Nairobi abritant chacun plus d'un million de personnes. Toute agriculture ou presque a dû y être abandonnée afin libérer de l'espace pour de nouveaux logements. Des familles nombreuses entières s'entassent dans la seule pièce de leur logement précaire, sans eau ni électricité, ni aucune commodité. La pauvreté est très grande, les épidémies très nombreuses et l'insalubrité constante.

b) Des quartiers précaires et densément peuplés.

Tous les habitants des zones non planifiées ont, dans les trois villes concernées, à faire face aux mêmes types de problèmes. La quête d'eau potable, l'écoulement des eaux usées et la gestion des ordures se greffent aux difficultés économiques auxquelles doivent faire face les familles résidant dans ce type de quartier à Nairobi comme à Dar es Salaam. Chaque zone d'habitat informel a ses propres logiques de création, de développement et de fonctionnement interne. En ce qui concerne l'apparition de ce type

¹ SCHMETZER (H.), *Slum upgrading and sites and services schemes*, op. cit., p.283.

d'occupation foncière, des auteurs, comme Durand-Lasserve, ont su montrer que l'« invasion » d'une terre inoccupée par une population de sans-logis, bien que largement utilisé au cours des années soixante est un scénario purement théorique. En effet, toute terre est propriété d'une personne qu'elle soit individuelle ou morale (l'Etat par exemple). Dès lors, l'installation d'une population sur la propriété d'autrui nécessite un arrangement, réel ou tacite, avec son propriétaire. Cette remarque nous permet d'écarter une vision trop simpliste de la situation et de prendre en compte les avantages perçus par les propriétaires et/ou le voisinage contre l'occupation informelle d'une parcelle. Ces avantages sont très souvent financiers tels que le versement d'un loyer ou de « pots de vin » dans le cas d'un espace public. Ils peuvent être techniques, le patron d'une industrie pouvant, par exemple, trouver pratique d'installer sa main d'œuvre à proximité du lieu de travail. Ainsi, le « taudis » de Mukuru, situé sur la bordure extérieure de la zone industrielle de Nairobi, fournit ainsi une grosse partie de la main d'œuvre de celle-ci et en nourrit une bonne part grâce à ses multiples petits restaurants informels. Enfin, certains de ses avantages peuvent être d'ordre électoral, le propriétaire d'un terrain envahi par des logements informels, s'il est membre de la classe politique peut réclamer des occupants un vote en sa faveur, comme c'est le cas à Kiamboi, Nairobi.

Les différences existant entre les trois villes en ce qui concerne le logement informel proviennent d'une histoire coloniale, d'une urbanisation et d'une démographie spécifique à chacune. Ces différents éléments ont en partie contribué à la création, à Nairobi, d'une très forte pression foncière, qui est moins importante à Mombasa et moins encore à Dar es Salaam. Ainsi, la location de logements dans la capitale kenyane est une ressource extrêmement lucrative et ce depuis l'époque coloniale. La ségrégation de l'espace urbain colonial ne réservant qu'une faible partie de la ville aux populations africaines, a encouragé la spéculation foncière. La ville est devenue très tôt, le seul refuge pour de nombreux ruraux sans terre ou à la recherche d'un appoint salarié. De nos jours, chaque espace de la ville est ainsi extrêmement coûteux et appartient à des propriétaires qui entendent rentabiliser leurs investissements en les sous-louant à des montants très élevés. La crise de l'immobilier a ainsi profité à quelques personnes qui possèdent également, de façon informelle, de vastes parcelles au sein même des

END OF MISSION EVALUATION

WHY: For the coordinator and the person to exchange points of view.
For the person to know how her/his mission has been evaluated and what her/his future orientations could be.
For the HR Dpt to be able to orientate better the person in its next projects and identify training needs.

HOW: To be filled in by the coordinator with the person before the end of her mission, based on the job profile, job description and intermediate evaluations. This document should be sent to the Human Resources Departement before the person returns to the section.

Identification:

NAME: **SURNAME:**

POSITION:

START OF MISSION DATE: **END OF MISSION DATE:**

COUNTRY OF MISSION: **PROJECT:**

Function:

Were there any changes between the job profile received at the beginning of the mission, and the job which had to be performed:

Summary of the responsibilities and tasks performed during the mission:

Professional Skills:

Person's evaluation of the mission:

What has been most important, interesting for you in this mission:

What has been the most difficult:

How do you evaluate the internal communication and the support given to you in the mission:

What is your global evaluation of your mission:

Balance of the person's mission:

PROFESSIONAL SKILLS:

The person possess the theoretical knowledge to perform the work. Integrates and applies new techniques, and contributes in their development, and improvement. The person is able to carry out her/his work independently.

COMMENTS:

MANAGEMENT:

The person is efficient in the planning and organization of her/his tasks and actions. Animates her/his team: **planning**, identification of priorities, daily management, coordination, delegation and control of the activities. Uses the resources (human, financial) adequately. Is objective in her/his leadership. Is aware of the well being of the team, the motivation and development of the collaborators.

COMMENTS:

PROBLEM SOLVING ABILITIES:

Identifies, analyses and summarises situations and problems. Elaborates possible solutions, identifies consequences and risks before taking action. Is creative, imaginative, and anticipates events. Expresses reasonable opinions, has common sense and is realistic when making final decisions. Realises her/his objectives on time, with qualitative and quantitative results. Is able to deal with stress.

COMMENTS:

RESPONSIBILITIES:

Takes decisions and assumes responsibilities in accordance with her/his position. Involves her/himself personally in the activities, confronts difficulties and is able to give and receive criticism / or feedback. Reacts positively to the unexpected, corrects spontaneously and adequately her/his action and attitudes.

COMMENTS:

COMMUNICATION - INTERNAL AND EXTERNAL RELATIONS:

Diplomatic: is respectful and adapted in her/his relations with others. Creates a positive climate, places confidence in others, collaborates and has an appropriate attitude. Communicates easily with the team (expatriates and local staff) and partners. Respects others opinions. Negotiation skills: defends the organisation's interests, achieves concrete results. Represents well the association in her/his external relations with ministries, local authorities, other NGOs,

COMMENTS:

BEHAVIOUR:

Adapts easily to local context, population, culture. Integrates easily in a team. Respects the organisation, its principles and internal procedures. Is discrete and loyal. Is calm, controls her/his reactions, is emotionally stable and able to work in a conflict situation. Adapts her/his behaviour to the situation. Is willing, motivated and determined, does not become discouraged in front of difficulties. Adapts her/his working pace to the needs.

COMMENTS:

Summary of the end of mission balance:

SUMMARY OF PERSON'S:

STRONG POINTS:	POINTS TO BE IMPROVED:
1.	1.
2.	2.
3.	3.
4.	4.
5.	5.

Language level: VERY GOOD GOOD SATISFACTORY WEAK
ENGLISH:
FRENCH:
SPANISH:
PORTUGUESE:

EVOLUTION:

Which position could the person occupy in the future:

FIELD POSITION:

FIELD COORDINATOR:

MEDICAL COORDINATOR:

TECNICAL COORDINATOR:

GENERAL COORDINATOR:

"EXPERTISE" POSITION (specific technical field):

TRAINING which could be considered in the future in order to increase skills:

GENERAL COMMENTS AND CONCLUSIONS:

Date:

Filled in by:

Danden is not a slum. Middle-class (low)
Korogochi (100).
Matrae - the most.
(Sando).

Pumueni - oldest quarter in NBSI.
Né à Nairobi.
- Somali
- Swahili (coast).
- kikuyu.

bidonvilles comme l'ont prouvé nos recherches à Kibera et celles de Deysy Rodriguez à Mathare Valley¹.

Hormis ces zones d'habitat spontané anciennes qui ont connu souvent plusieurs tentatives de réhabilitation, qui leur ont octroyé une certaine légitimité et une semi reconnaissance au sein de l'espace public municipal, se créent très régulièrement de nouvelles petites zones d'habitat illégal, très peu structurée. Leur population seront les premières victimes des déguerpissements encore réalisés. Ces zones récentes d'expansion de l'habitat informel (cf. cartes des trois villes) sont situées soit en continuité des anciennes soit en des endroits particulièrement insalubres. Cette nouvelle génération de zones défavorisées est marquée par les problèmes sociaux actuels : foyers monoparentaux, orphelins vivants en groupe, extrême dénuement, etc.

Nous avons donc tenté d'explicitier les situations des zones de logement informel en choisissant au sein de chacune des villes étudiées deux quartiers non autorisés, une de création ancienne et l'autre plus récente. Une étude du même style a ainsi été entreprise par Kironde entre deux zones d'habitat informel de Dar es Salaam, et a donné des résultats intéressants en matière de différenciation des quartiers selon leur date de création. Les confrontations menées par J.M.L. Kironde entre Manzese et Mabibo, quartier de création plus récente ont montré de larges divergences dans le mode d'allocation foncière. Elles représentent la seule étude de grande ampleur menée sur ce genre de thème dans nos trois villes considérées. Déplorant de ne posséder ce genre de données que pour Dar es Salaam, nous ferons ici un petit bilan des conclusions de J.M.L. Kironde, considérant que l'on pourra retrouver des caractéristiques semblables à Nairobi et Mombasa.

¹ RODRIGUEZ-TORRES (D.), Lutte pour la vie et lutte pour la ville : crise urbaine, politique urbaine et pauvreté à Nairobi, Thèse, Université de Bordeaux I, 1994, 446p.

Mode d'acquisition foncière	Secteur formel (39%)	Secteur informel (61%)	Manzese	Mabibo	Moyenne
Allocation du gouvernement	24	3	1	3	11
Achat de la terre	40	56	47	73	49
Achat de la terre et du logement	13	8	27	8	10
Allocation par une autorité coutumière	0	3	0	1	2
Héritage	20	17	8	5	18
Permission par un ami	2	8	9	6	6
Sans aucune autorisation	1	5	3	2	4

Tableau 7: Mode d'acquisition foncière à Dar es Salaam (source : Kironde)

Ce tableau nous permet d'identifier des variantes importantes selon la date de création des quartiers informels de Dar es Salaam. En effet, si rares sont les habitants n'ayant requis aucune autorisation avant de s'installer, il semble que les modes d'acquisitions foncières varient pour le reste de façon considérable. En effet, l'accès au logement à Manzese, vieux quartier densifié, est généralement réalisé par un héritage ou l'achat d'une habitation déjà construite. A Mabibo par contre, il reste beaucoup plus d'espaces non-occupés, de terrains vacants à acheter avant d'y bâtir sa résidence. Au cours de son étude, Kironde a également démontré que les habitants de Mabibo étaient généralement plus jeunes, plus instruits et originaires de régions plus variées qu'à Manzese. Ce genre de recherche est particulièrement intéressant. C'est pourquoi, manquant de nombreuses données, nous tenterons d'étendre ce genre de distinction entre quartiers informels récents et anciens à d'autres zones de Dar es Salaam ainsi qu'à Nairobi et Mombasa.

2) Quartiers anciens et récents, entre une reconnaissance de fait et précarité.

a) Les zones informelles pauvres de création ancienne.

Ainsi, à Nairobi, certains quartiers spontanés ont pratiquement été créés en même temps que la ville. Kibera ou Mathare Valley sont ainsi nés de la nécessité de loger les premiers ouvriers africains travaillant à Nairobi. Ils ont depuis les années

soixante-dix connu une extension sans précédent. Cet accroissement se fit plus par densification que par extension géographique, ce qui explique leur saturation aujourd'hui. L'exemple choisi afin d'illustrer cette situation est Kibera, que nous avons eu le loisir d'étudier en profondeur précédemment¹. Les densités de population y sont particulièrement élevées et le quartier continue de s'accroître car il est une zone d'accueil pour les migrants, en particulier, ceux en provenance de l'Ouest kenyan. En effet, la plupart des zones non autorisées de Nairobi sont ethniquement polarisées. Si Kibera est majoritairement Luo et Luyhas, Kawangware est Kikuyu, et Mukuru Kamba, etc. Les conditions de vie y sont particulièrement difficiles et l'accès à l'eau rare. En outre, le quartier, longeant la voie ferrée (cf carte de situation), est construit sur une pente relativement abrupte se jetant dans le *Nairobi Dam*. Plus on s'enfonce en direction de ce dernier, pires sont les conditions générales d'existence. Les quartiers situés à proximité de l'étang sont, en effet, les plus densément peuplés et les moins bien approvisionnés en services de base (eau, voies d'accès, etc.). En outre, ils reçoivent en permanence l'écoulement des eaux usées provenant de l'amont. Cet écoulement se transforme en torrent de boue et de déchet lors de la saison des pluies. La pollution provoquée par les eaux usées est tellement importante que, d'une part, elle a contribué à la transformation de l'étang en vaste champ de jacinthes d'eau (cf photo en annexe) et, d'autre part, a poussé le Ministre de la Santé kenyan à interdire tout type de culture au bord de l'étang. La terre de cette zone, où continuent de croître bananes et tomates alimentant une partie de Kibera, serait ainsi d'une grande toxicité.

Les logements sont généralement réalisés selon des normes de construction d'usage qui présentent l'avantage d'être peu coûteuse utilisant principalement de la terre séchée et du bois. Une concession est toutefois généralement faite aux matériaux industriels, par l'emploi de plaques de tôles ondulées permettant de recouvrir le toit et constituant la dépense principale de la construction du logement.

La plupart des habitants de Kibera sont locataires. La plupart du temps, les propriétaires sont des personnes aisées, habitant au centre ville, qui ont acheté à bas prix une vaste parcelle à Kibera, l'ont lotie de constructions temporaires et peu coûteuses et louent de cinquante à cent francs la pièce dans ce type de logement.

¹ c.f. GOUX (M.A), *De la transition démographique au développement économique : le statut des femmes à Kibera, Nairobi*, mémoire de maîtrise, UPPA, 2000, 142p.

Les autorités tolèrent ce trafic immobilier, très souvent contre des compensations financières, mais peuvent à tout moment décider de raser une partie d'un quartier. Les populations vivent donc dans la peur constante de ce type d'action, ce qui ne favorisent pas le développement de l'habitat qui reste très souvent précaire.

L'accès à la propriété foncière est extrêmement compliqué pour les locataires pauvres de Kibera. En effet, la terre y reste propriété d'Etat mais le droit d'en jouir et d'y construire un logement peut se vendre. Pour cela, il faut généralement suivre tout un processus relativement complexe. En effet, malgré son « informalité », la vente d'un terrain dans ce quartier ne consiste pas en un simple accord entre les deux parties en présence, le vendeur et l'acheteur. Nous rejoignons ici les « normes d'usage » décrites par Canel¹, combinant un appel aux structures officielles et coutumières. Ainsi, l'acheteur potentiel doit prendre contact dans un premier temps avec son chef de « village »². Ce premier contact ne pourra se faire sans l'aide d'intermédiaires reconnus, telles que l'assemblées des anciens ou une association de jeunes ou de femmes. Une fois, le chef de quartier averti, une réunion a lieu entre l'ensemble des intermédiaires ainsi que le chef, les acheteurs et vendeurs. Un contrat de vente est alors signé (c.f. un acte de vente de ce type en annexe). L'acheteur se devra de rémunérer généreusement chacun des acteurs en présence. Par la suite, un autre recours à des intermédiaires est nécessaire afin de rencontrer le *chief* de Kibera, fonctionnaire nommé et appointé par le gouvernement et ayant la responsabilité de l'ensemble du bidonville. Il faut alors convaincre ce dernier, contre monnaies sonnantes et trébuchantes, d'autoriser la demande d'immatriculation du terrain au nom de son nouveau propriétaire. La requête sera envoyée au *Lands and Housing Minister* qui accèdera ou non à la demande. Ce processus est donc complexe, coûteux et, en outre, extrêmement aléatoire. Ainsi, au cours des deux ventes auxquelles nous avons pu assister, des problèmes de dernière minute ont fait échouer cette acquisition. Le premier cas est celui d'une association s'étant cotisée afin d'acquérir un local pour ses réunions et l'ensemble de ses activités. Le processus d'acquisition atteignit son terme mais le nom du propriétaire étant finalement, non pas celui de l'association mais celui de sa directrice qui garda le terrain pour son usage personnel. Le second cas est celui d'un couple voulant bâtir leur propre

¹ CANEL, *Construire la ville africaine, opus cité.*

² Kibera comporte ainsi dix villages, tels qu'ils sont indiqués en bleu sur la carte de situation.

demeure au sein de Kibera. La vente eut lieu, elle fut enregistrée sur le cadastre de Nairobi et la maison du couple fut construite. Mais un mois plus tard, le terrain acquis fut estimé trop proche de la rivière qui le bordait et la maison détruite pour cause de sécurité. Près d'un an après, le couple attend toujours un hypothétique relogement.

Les normes coutumières et officielles se rencontrent donc dans cet espace réputé pour être dépourvu de normes. L'acceptation de cet ensemble de contraintes pour le moins curieuses peut être, à la suite de Durand-Lasserve et Tribillion, caractérisé de « proto-légalité »¹.

En ce qui concerne Dar es Salaam, il faut toutefois relativiser la vision très positive de Schmetzer, le texte cité date de 1987 et de nombreux changements ont eu lieu depuis dans ce domaine de l'habitat spontané. La densification de Manzese s'est ainsi accrue et les jardins ont souvent disparu pour laisser place à des logements de type plus précaire que les précédents. L'habitat reprend généralement le modèle de la maison swahilie. Vaste logement Manzese est la plus vaste zone d'habitat pauvre informel de Dar es Salaam. Datant, elle aussi, de la période coloniale, elle est désormais complètement intégrée au sein du bâti urbain, à deux kilomètres du centre ville. Nous nous trouvons ici en présence de maison swahilie : vaste bâtiment de plein pied de 6 à 10 pièces, chacune occupée par une famille différente. Ces pièces se répartissent autour d'un large couloir central souvent découvert. Une cuisine et des toilettes forment deux petites constructions dans une cour située à l'arrière du bâtiment principal.

En règle générale nous pouvons affirmer, comme nous l'avons fait plus haut, que la situation y est moins critique qu'à Nairobi. L'accès à l'eau étant ainsi favorisé par la proximité des nappes phréatiques permettant le forage de puits. Toutefois, un grave problème de qualité de cette eau reste à déplorer.

La population de Manzese est majoritairement originaire de Dar es Salaam même ou de la côte tanzanienne et est relativement âgée comparée au reste des citoyens. Le quartier continue d'accroître sa population mais en s'étendant plus qu'en se densifiant, notamment vers les fonds de vallée voisins.

¹ DURAND-LASSERVE (A.), TRIBILLION (J.F.), Quelles réponses à l'illégalité des quartiers dans les villes en développement, document de travail pour le séminaire du réseau ESF/N-AERUS Leuven et Bruxelles, 23-26 mai 2001.

Afin de combattre la présence de ce quartier, de nombreuses actions gouvernementales ont été menées en son sein ou son alentour. Cela se voit d'ailleurs très clairement sur les cartes de Manzese, datant de 1989 (cf carte en annexe). En effet, un bâti inorganisé et dense succède à une zone planifiée où chaque maison est alignée le long d'une route. Il en est ainsi du quartier de Sinza qui s'étend à l'extrémité nord de Manzese.

Likoni, à Mombasa, est déjà cité dans les rapports de l'administration britannique. Cette dernière, inquiète de la présence de ce quartier africain pauvre y mena une opération de construction de logements sociaux. Malheureusement, cette opération fut mal menée car elle se révéla trop coûteuse pour la population de Likoni. Ce fut donc des individus venus de l'extérieur du quartier qui occupèrent ces logements municipaux. Ce quartier informel s'étend en dehors de l'île mais à proximité du ferry qui relie cette dernière au continent (cf carte). Il est caractérisé lui aussi par un logement de type swahili, culture que partage la plupart de ses habitants. Le plus important problème que connaît alors ce quartier est sa situation géographique.

En effet, il est extrêmement bien situé, juste en face du port de commerce et à côté du ferry. De nombreuses personnes, de statut social aisé, souhaiteraient pouvoir y construire leur habitation. C'est pourquoi, une forte pression s'exerce sur les habitants de Likoni afin qu'ils vendent leur terre à des promoteurs immobiliers qui se chargeront d'y construire des logements de haut standing. Cette tension latente est une des explications du déchaînement de violence ayant ensanglanté le quartier lors des élections de 1998.

La mise en perspective de ses trois quartiers informels nous permet de mettre en exergue certains points communs les unissant. Il s'agit, tout d'abord, de quartiers qui, de périphériques lors de leur création, sont désormais intégrés au sein de la ville et son bâti, tout en dépareillant fortement au milieu de celui-ci. En outre, il s'agit de quartiers d'accueil pour les migrants même si leur capacité d'extension devient limitée. Datant de plus d'un demi-siècle, ils ont été l'objet de recherches multiples, universitaires ou gouvernementales. On en a donc une connaissance relativement poussée, si l'on considère qu'il s'agit de quartiers informels. Les gouvernements, puis les ONGs qui s'y sont multipliées, y ont entamé de nombreux programmes, de la démolition à la construction de logements sociaux et à une semi-reconnaissance officielle. Ces quartiers

possèdent une véritable lisibilité et identité au niveau de l'espace urbain. Leurs habitants, sollicités par les programmes humanitaires, se regroupent dans de nombreuses organisations ou associations de toutes sortes même si le socialisme tanzanien a quelque peu ralenti cet essor. Les questions politiques y sont généralement traitées de façon très sensible. Ainsi, Kibera¹ comme Likoni se sont à plusieurs fois déchirés lors d'élections locales ou nationales.

b) Les zones de création plus récente.

En ce qui concerne les nouvelles zones d'habitat informel, nous avons choisi de traiter de cas qui nous semblait particulièrement révélateur d'un certain nombre d'éléments de la gestion urbaine foncière. Les nouveaux espaces occupés se situent en général dans des espaces laissés en marge de la croissance urbaine et cela pour de nombreuses raisons mais où les problèmes de sécurité et d'hygiène prédominent. Les quartiers que nous avons retenus s'étendent en effet soit sur une pente abrupte plongeant directement dans l'océan, *Kaa Chonjo* à Mombasa, soit à proximité d'une carrière dont les explosions à la dynamite soufflent régulièrement plusieurs habitations à Soweto, Nairobi, soit enfin dans un fond de vallée à Dar es Salaam se transformant en torrent de boue au cours de la saison des pluies.

Le quartier de *Kaa Chonjo*, à Mombasa, occupe une superficie d'environ un kilomètre carré, situé sur une pente s'enfonçant dans l'océan. Or cette situation géographique, bien que très précaire, reste très intéressante d'un point de vue touristique. En effet, *Kaa Chonjo* se situe sur l'île de Mombasa aux portes du vieux quartier de Port Tudor. Cette zone connaît actuellement une vaste vague de rénovation foncière et les hôtels luxueux commencent à y faire leur apparition. Or, il serait intéressant de savoir ce qui a empêché jusqu'alors un quelconque promoteur de raser le bidonville et d'y construire un palace avec vue sur la mer.

En effet, lors de notre dernier passage à Mombasa, des bulldozers étaient déjà à l'œuvre et détruisaient un petit îlot de logements informels, quelques cinq cent mètres plus loin. La démolition de ce quartier n'est-elle qu'une question de temps ? Ou quelle

¹ des émeutes y ont ainsi fait plusieurs morts en 1995 et 1998.

est la raison de cette invulnérabilité ? Le nom même du quartier, *Kaa Chonjo*, littéralement « soyez prêts », « restez sur vos gardes », peut nous faire penser à une inquiétude de la part de sa population concernant la démolition de la zone. A moins qu'il ne s'agisse d'un quartier dangereux, où les larcins sont fréquents.

Le type de logement y est surprenant. En effet, le modèle d'habitation omniprésent sur la côte est celui de la maison swahilie, généralement en ciment, le sable ne manquant pas. Or, *Kaa Chonjo*, peuplé d'une majorité de kenyans des hautes terres, se compose d'un habitat caractéristique de la région de ces migrants. Les logements y sont petits, n'abritant qu'une seule pièce en générale, réalisé en terre séchée reposant sur des claies de bois. Les migrants y ont également développé leur propre style de vie, marqué notamment par la production de *changaa*, un alcool à base de canne à sucre illégal et rendu dangereux par les substances qui y sont introduites afin d'augmenter le degré d'alcool (formol, alcool à brûler, etc.).

Les fonds de vallée sont à Dar es Salaam soigneusement évités à la fois par les planificateurs publics que par les promoteurs. La cause principale en est l'humidité et l'insalubrité régnantes en saison sèche mais surtout l'inondation du terrain dès le début de la saison des pluies. Néanmoins, ce type de site constitue actuellement les principales zones de construction de logements populaires à Dar es Salaam. En 1998, 5.700 logements ont été identifiés par la municipalité comme occupant les fonds de vallées et devant être démolis, pour des raisons de sécurité et d'hygiène évidentes. Toutefois, le DCC s'est alors heurté de plein fouet au refus de leurs habitants qui, selon Kironde,

« considéraient que les inondations n'étaient par leur principale préoccupation comparées aux manques de logements disponibles dans d'autres quartiers de Dar es Salaam, de la proximité des fonds de vallée du centre ville, et de leur manque de moyens pour reconstruire une autre habitation. »¹

¹ NGWARE (S.), KIRONDE (J.M.L.), *Urbanizing Tanzania : Issues, Initiatives and Priorities*, DUP (1996) LTD, Dar es Salaam, 2000, p.33.

Face à cette résistance et à la difficulté de reloger l'ensemble de ces familles, le DCC décida de repousser cette démolition sans indiquer la nouvelle date envisagée. Une étude menée par Kironde a montré que les quartiers informels de formation récente (il prend comme exemple Mabibo, situé à l'ouest de Manzese) abritent une population plus jeune, mieux éduquée et d'origine géographique plus variée que Manzese, caractérisant les quartiers plus anciens.

Le quartier de Soweto s'étend au nord-est de Nairobi. Il se divise en deux sortes d'habitat, si l'un est sans conteste une zone d'habitat temporaire et précaire, très densément peuplée, l'autre présente un caractère plus original. En effet, il occupe un vaste champ non pas de ruines, comme il semblerait au premier abord, mais de logements jamais terminés (cf photos en annexe). La phase III du projet de Kayole, zone planifiée destinée à accueillir un programme de parcelles viabilisées, fut un échec retentissant. Les parcelles furent attribuées à une population pauvre, n'ayant pas les moyens de se conformer aux standards légaux de construction. La plupart des logements furent donc abandonnés avant d'être terminés. Ils servent désormais de refuge à de nombreuses familles, principalement monoparentales ou à des bandes d'enfants de la rue qui ont très symboliquement renommé la zone Soweto. La zone plus précaire semble présenter des caractéristiques de pauvreté et d'insécurité plus élevées que dans les quartiers plus anciennement implantés.

Les zones informelles d'origine récente semblent donc présenter une variété de situation plus importante que les précédentes. Toutefois, alors que la population y est plus jeune et plus instruite –un des effets des importantes politiques de scolarisation ayant eu lieu dans les deux pays- il semblerait qu'elle constitue une population plus marginale et en situation de plus grande précarité. En effet, ces nouveaux quartiers d'expansion urbaine traduisent l'ensemble des phénomènes économiques et sociaux que traversent les agglomérations concernées. Famille mono-parentale, migrants en provenance de région ou d'ethnie minoritaire en ville et autres situations à la marge, se retrouvent au sein de ces quartiers moins structurés et réglementés. L'action des autorités y est inexistante, les ONGs ne possèdent pour la plupart pas assez de données sur ces quartiers pour pouvoir agir.

Il serait donc extrêmement pertinent de comprendre autour de quelles normes ce genre de structure sociale peut bien se structurer, s'il y existe une identité collective, un

sentiment d'appartenance à un quartier en tant que tel et quels sont leurs moyens de défendre leurs intérêts. En bref, il s'agirait d'en déterminer les normes dominantes, les intermédiaires entre le quartier et les autorités et leurs possibilités de mise en agenda de leurs problèmes. Pour l'instant, ces questions doivent rester en suspens car ces nouveaux quartiers d'habitat informel n'ont pas fait l'objet de recherche de ce style.

Le manque de logements formels est un des points communs les plus marquants relevant de l'étude de la situation de Nairobi, Dar es Salaam et Mombasa. Malgré de nombreuses politiques gouvernementales, qui se sont soldées par un échec en ce qui concerne leur capacité à loger les populations les plus pauvres, et de plus nombreuses actions humanitaires, le problème du logement urbain reste très aigu dans les trois centres urbains considérés. Néanmoins, les populations de ces villes ne cessent de croître, trouvant nécessairement à se loger. En outre, malgré le désintérêt actuel des gouvernements en ce qui concerne ce problème, des voix ne cessent de s'élever pour qu'il soit pris en considération. Nous nous intéresserons donc aux réponses populaires face au manque d'action gouvernementale en matière de logement social et sur l'importance que revêt ce thème au sein de la vie politique locale et nationale kenyane et tanzanienne.

B. Les différents acteurs de la mise en agenda des problèmes du logement urbain .

Au Kenya, le besoin de nouveaux logements urbains s'élevait à 60.000 unités par an au cours des années quatre-vingts. Le secteur public n'en fournissait alors que 5.628 dont 763 étaient réservés aux fonctionnaires de l'Etat. Or, on peut considérer que les années quatre-vingt-dix, marquées par une forte récession économique et la rigueur budgétaire des P.A.S., ont vu les prestations de l'Etat en matière de services urbains diminuer encore plus. Il est intéressant alors de s'interroger sur la nature des autres

constructions réalisées afin de satisfaire la forte demande en ce domaine. C'est ce que nous montre le tableau suivant :

Besoin de nouveaux logements	60.000
Logements construits	40.000
Total des constructions formelles	7.330
dont : - logements privés	1.702
-Logements publics	4.865
-Logement pour fonctionnaires	763
Constructions informelles	32.670
% de la construction informelle	82%

Tableau 8 : Construction annuelle de logements en zone urbaine au Kenya dans les années 80 (source : National Housing strategy, GoK)

Comme on le voit, 82% de la croissance urbaine se réalise donc grâce à des constructions de type informel, souvent insalubres et dangereuses, et de toute façon sans aucun contrôle de la part des municipalités. La grande majorité des logements obeit donc à d'autres normes, d'autres moyens de planification et d'attribution que celles de l'Etat. On ne peut pas toutefois, réduire l'ensemble des habitants de ce type de construction à une population extrêmement pauvre. On le répète, informalité et pauvreté ne vont pas toujours de paire, des logements pauvres et des habitants de classe moyenne y sont également largement présents.

Dar es Salaam, quant à elle, n'arrive même pas à accéder aux demandes concernant l'accès à une parcelle planifiée selon le processus légal. Ainsi, ce processus, est très long mais les populations l'ayant suivi jusqu'à son terme sont pour la plupart inscrites sur une liste d'attente interminable, comme le montre Kironde, au travers de ce tableau :

	Demande de parcelles	Parcelles allouées	%
1978-1979	18.400	1.865	10.1
1979-1980	18.900	3.664	19.1
1980-1981	19.350	1.198	6.2
1981-1982	20.000	1.490	7.5
1982-1983	22.296	3.388	15.2
1983-1984	23.200	1.660	7.2
1984-1985	24.100	1.528	6.3
1985-1986	24.800	2.000	8.1
1986-1987	25.200	1.718	6.8
1987-1988	25.856	1.205	4.7
1988-1989	28.900	1.560	5.4
1989-1990	30.000	1.490	5.0

Tableau 9 : Allocation de parcelles planifiées à Dar es Salaam (1978-1990). Source : Kironde.

1) Actions individuelles.

a) Individu de classe moyenne à aisée :

Une des ressources de l'action populaire face au problème du manque de logement urbain est l'accroissement des zones informelles par l'action de membres de la classe moyenne ou aisée. Ces derniers vont donc obtenir le contrôle plus ou surtout moins formel d'une zone non construite de l'espace urbain. Leur raison d'action est une demande considérable en logements au loyer réduit, tandis que l'investissement représenté par la construction d'habitat temporaire est faible. Les profits à réaliser sont donc rapides et sans risque ; car les autorités, même si elles finissent par détruire le quartier, ne s'attaquent jamais à leurs propriétaires.

Un autre type d'action est l'établissement d'habitat spontané au sein même de zones planifiées. Répondant au manque de parcelles équipées disponibles, il s'agit d'extensions au Kenya et de créations en Tanzanie, comme l'a très bien démontré J.M.L. Kironde¹. Les projets gouvernementaux de lotissements ou de parcelles assainies ont ainsi prévu sur leur site de larges parcelles et des espaces publics non construits.

¹ KIRONDE (J.M.L.), *Creations in Nairobi, extensions in Dar es Salaam*, op. cit.

Or, ces quartiers planifiés, étant dotés d'infrastructures de haut standing, sont très attractifs. C'est pourquoi, à Dar es Salaam, ces espaces publics ouverts ont été peu à peu envahis par des occupants désireux de bénéficier des infrastructures et aménagements, sans aucune autorisation légale mais sans répression efficace de la part du gouvernement tanzanien. A Nairobi, ce sont les parcelles elles-mêmes qui ont été investies par l'habitat spontané au grand profit des occupants légitimes. Ainsi, au sein d'une même parcelle cohabitent, à Umoja par exemple, le logement construit par le NHC kenyan et des petits logements informels à plusieurs étages, sous-loués à un prix conséquent compte tenu du standing des infrastructures. Le quartier d'Umoja I est un véritable chantier en construction. Les petits logements d'un étage originels sont totalement méconnaissables. Soit ils ont été entourés de logement informel de plusieurs étages, soit leurs faibles fondations doivent supporter aujourd'hui jusqu'à cinq étages supplémentaires. Cette pratique est extrêmement risquée, dans la mesure où le poids ajouté est susceptible de faire s'effondrer l'ensemble du bâtiment. Aucun immeuble ne semble achevé. Bien qu'occupé, chacun porte les marques sur son toit en terrasse d'une future extension, lorsque le propriétaire en aura les moyens (cf photos en annexe). Les employés du N.C.C venant récupérer chaque mois les loyers en retard, ne semble nullement gênés par cette extension sauvage.

2) Hommes politiques :

L'action des hommes politiques dans le domaine du logement est un thème récurrent. Le foncier urbain représente, en effet, une ressource financière très importante et très peu contrôlée. Les gouvernements ayant depuis longtemps déclaré leur impuissance face à l'expansion de l'habitat informel au sein des villes les plus importantes, ils gèrent que de façon très lointaine les acquisitions et autres manœuvres foncières. Or, les hommes politiques sont certainement les personnages les mieux placés pour effectuer des achats de terre de grande ampleur de manière illégale. Leur prestige et leur puissance les mettent le plus souvent à l'égard des protestations populaires. Si le foncier urbain peut représenter pour les membres de la sphère politique un apport financier conséquent, ce dernier ne représente pas l'unique intérêt de leur implication dans le domaine du logement. Ce domaine constitue également un atout électoral non négligeable. Passons

en revue les principales raisons de l'implication des hommes politiques dans le foncier urbain, qu'il soit formel ou informel.

Il s'agit, tout d'abord, d'intérêts économiques. En effet, en ce qui concerne le logement formel, l'attribution de plusieurs parcelles à la même personne ou à des individus d'une classe sociale aisée a été un phénomène relativement fréquent lors de la mise en place des programmes de logements sociaux ou de parcelles assainies, comme l'a montré l'exemple de Dandora. Or, les hommes politiques ainsi que les fonctionnaires de l'administration municipale ou centrale étaient les premiers à pouvoir effectuer et permettre ce genre de détournement du programme. Ces manœuvres tolérées pour certains individus particulièrement puissants ou généreux, l'ont été également pour leur propre personne. Il est ainsi très fréquent que des hommes politiques ou des fonctionnaires relativement haut placés possèdent une bonne partie des logements des programmes sociaux, comme c'est le cas à Changamwe (Mombasa). Ces habitations sont acquises ou louées à des prix extrêmement bas, puisque le marché du logement public est totalement déconnecté du marché privé, puis sous-louées beaucoup plus cher. Le gain de cette transaction permet ainsi aux hommes politiques d'accroître leur puissance au sein de la sphère du pouvoir et constitue pour eux une source de revenu indépendante du bon vouloir des leaders politiques.

Mais, l'action des hommes politiques ne se cantonne pas au secteur du logement planifié et investit largement les zones informelles. En effet, le prix d'achat de la terre ainsi que les coûts d'investissement représentés par la construction de logements temporaires et non planifiés sont extrêmement bas. En outre, si les loyers sont peu élevés pour ce genre d'habitation (entre 50 et 100 francs par mois en moyenne pour les trois villes), le nombre important de constructions pouvant être construit sur une seule parcelle (aucune norme urbanistique n'est là pour en limiter le nombre) rattrape quelque peu ce désavantage premier. Enfin, les autorités gouvernementales hésiteront à démolir des habitations appartenant à un parlementaire, par exemple.

On peut d'ailleurs illustrer notre propos par le constat que fait R. Stren à propos du rôle joué par les autorités dans la croissance des zones d'habitat informel :

« Les autorités sont impliquées dans la création et la gestion des zones informelles au travers des chefs locaux et de l'administration du district (...) Des individus peu scrupuleux ont acheté

des terres publiques à ces fonctionnaires et sont devenus des propriétaires de bidonvilles. Ces propriétaires vont de l'homme politique au petit entrepreneur local »¹

Un autre atout constitué par la maîtrise de l'espace urbain s'énonce en termes de stratégies électorales. En effet, les circonscriptions des grandes villes peuvent constituer des fiefs au sein desquels les membres de l'opposition au CCM et à la KANU peuvent accéder à un certain pouvoir. Ainsi, Nairobi est-elle depuis longtemps entre les mains de l'opposition kikuyu du DP (Democratic Party) tandis que le CUF a remporté de nombreux postes au sud de Dar es Salaam. Or, la possession ou la défense de quartiers urbains peut constituer pour certains hommes politiques de véritables bassins électoraux.

On peut ainsi citer le cas de Kiamboi, situé au nord-est de Nairobi, qui est une zone très récente qui après avoir été achetée par le professeur Ongeru, l'actuel ministre kenyan de la Santé, fut planifié certainement par ce dernier ou ses proches, selon des normes de construction extrêmement précaires. Cette zone accueille actuellement une population relativement pauvre, constituant un bassin électoral particulièrement fidèle pour cet homme politique dont l'influence croît non sans être entachée de scandales (sa femme est actuellement entendue par la Justice kenyane).

En ce qui concerne Raila Odinga, chef de l'opposition depuis les années soixante-dix, il est extrêmement caractéristique qu'il soit, outre son fauteuil de Ministre de l'Energie, représentant parlementaire de Kibera. La population de Kibera avoisinant un million de personnes, pour la plupart marginalisées et capable de vastes mouvements de révolte, constitue une arme de poids pour l'opposant lu. En outre sa popularité au sein du quartier est excellente, un nouveau « village » du bidonville s'appelant même Raila².

2) Les actions collectives

a) Associations de quartier :

¹ *The social sustainability of Cities : Diversity and the management of change*, M.Polèse et R.Stren (ed.), University of Toronto Press, Toronto, 2000, p.224.

² Il se peut également que cette appellation soit liée à la présence de possessions foncières du parlementaires mais, pour l'instant, aucun élément n'est venu accréditer cette thèse.

En outre, depuis longtemps, face aux échecs répétés des gouvernements dans la prise en charge de la pauvreté urbaine, les populations des zones d'habitat spontané trouvent leurs propres solutions aux difficultés quotidiennes. On peut ainsi citer les associations aux buts économiques multiples ne cessant de se développer au Kenya et en Tanzanie, au sein des populations les plus défavorisées. Grâce à un système de collecte d'argent souple ont ainsi été mises en place des associations de crédit informelles, du type des « tontines » d'Afrique de l'Ouest. Ce système est nommé *money go round* au Kenya et *upato* (le gain) en Tanzanie. Il s'agit d'un héritage de la solidarité féminine très développée en Afrique de l'Est, les femmes n'ayant jamais cessé de se regrouper de façon informelle afin de parer à la lourdeur des travaux agricole, d'un mariage ou de funérailles¹. Ce système de crédit informel permet aux femmes de pourvoir aux dépenses exceptionnelles de leur foyer et notamment au paiement d'un loyer plus élevé ou la construction d'un logement. Si près de 75% des femmes vivant à Kibera sont engagées dans au moins une association de ce type², elles sont près de 80% dans l'agglomération de Dar es Salaam³, en 1988. Depuis quelques années, face aux importantes possibilités apportées par ces groupes, des hommes se joignent au contingent féminin qui reste largement majoritaire. Ces regroupements s'occupent souvent de la propreté de leur quartier, c'est à dire du ramassage des ordures et de l'entretien du réseau d'évacuation des eaux usées. Ils se structurent également dans la plupart des cas, autour de programmes rémunérateurs, tels que la production d'objets artisanaux, de vêtements ou la vente en tout genre. Ces activités permettent à leurs membres d'améliorer leurs conditions de vie et d'habitat entre autre.

D'autres types associations se sont également créés pour faire face au désengagement de l'Etat dans l'octroi de services urbains. Il s'agit en particulier de groupe de jeunes rassemblés autour de projets sociaux, politiques ou sportifs. Ainsi, voit-on un peu partout des associations de jeunes, inquiètes par le chômage régnant dans leurs rangs et conduisant bien souvent à la criminalité ou à la consommation d'alcool ou de stupéfiants en tout genre, se regrouper au tour de programmes visant à l'amélioration

¹ SWANTZ (M.L.), *Women in Développement : a creative role denied ?*, C.Hurst and Company, London, 1985, p.160.

² ABRAHAM (A.), BALAND (J.-M.), PLATTEAU (J.P.), *Groupes informels de solidarité dans un bidonville du Tiers Monde : le cas de Kibera, Nairobi (Kenya)*, rapport de mission, Fundp, Namur, 21p.

³ TRIPP (A. M.), *Rethinking Civil Society : Gender implications in contemporary Tanzania*, in N. Chazan, D. Rothchild, J.W. Harbeson, *Civil society and the State in Africa*, p.163.

de leur quartier. Ils se spécialisent dans la construction de logements ou dans l'entretien des voies d'évacuation des eaux usées, en échange de petites rémunérations par les habitants des environs.

Les groupes à orientation politique tels que la Ligue de la Jeunesse du CCM et les *KANU Youths* ont un rôle plus ambigu au sein des zones d'habitat planifié ou non. Ils servent d'intermédiaires entre les autorités et les populations. Ainsi, des actions gouvernementales peuvent s'appuyer sur eux en tant que médiateurs de ces dernières. Dans l'autre sens des requêtes auprès des autorités peuvent se faire au travers de leur groupe, le plus souvent contre paiement de leurs « services ». D'une manière moins formelle, ils peuvent servir de bras armés faisant appliquer des décisions individuelles ou gouvernementales. En effet, leur rôle dans le processus de déguerpissement des squatters ou de locataires encombrants, bien que peu flatteur, ne doit pas être sous-estimé, en particulier au Kenya. Pour exemple, on se contentera de reprendre les faits relatés dans un article du *Nation*, du 31 juillet 2001. Un groupe de *KANU Youths* a chassé des squatters d'un terrain inoccupé de Westland (Nairobi). Ces jeunes étaient mandatés par un conseiller municipal ayant reçu un demi-million de schillings afin de protéger les intérêts du propriétaire, un promoteur privé.

Des associations sportives se multiplient également au sein des zones informelles. Ce type de rassemblement est particulièrement intéressant dans la mesure où il participe à la valorisation d'une identité de quartier ainsi que sa reconnaissance à l'échelle de la ville voire du pays. Ces zones, non reconnues par les règlements, le sont parfois par la population au travers de la qualité de leurs footballeurs. L'exemple de l'équipe du Mathare United et de son succès est un cas d'école. En effet, les jeunes d'un des plus grands bidonvilles de Nairobi, Mathare Valley, considérés comme des délinquants en puissance et marginalisés par leur reste de la société, devinrent de véritables stars en accumulant les succès à la tête de leur équipe, une des meilleures du Kenya. Le quartier y gagna en reconnaissance populaire, en estime personnelle et en unité, fier d'avoir abrité une telle équipe.

En outre, des regroupements populaires en quête d'une meilleure attribution de services urbains se constituent au niveau de tout un quartier ou du voisinage. Ainsi, un

groupement de ce genre a obtenu à Dar es Salaam, le raccord de sa zone au réseau urbain¹ d'adduction d'eau.

b) Les ONGs locales

Nous pouvons citer en exemple de ce type d'actions, le programme mené par l'ILO (International Labour Office) à Dandora. Ce quartier fut créé à la fin des années soixante-dix selon un programme de parcelles viabilisées et compte aujourd'hui près de 100.000 habitants, majoritairement en conditions économiques précaires. En 1997, la plupart des infrastructures et services dont l'entretien doit revenir à la municipalité sont dans un état déplorable. Une ONG locale, WAC (*Welfare Advisory Committee*), en relation avec la communauté de Dandora, contacte ILO. Depuis, 1998, un projet de développement financé en partie par l'UNEP, tente d'améliorer les infrastructures en place tout en souhaitant intégrer dans son programme la municipalité et la communauté de Dandora. Ainsi, une partie des travaux à réaliser reste aux mains de la population.

En ce qui concerne les ONGs locales, elles se sont massivement intéressées à la question de l'habitat urbain. Du côté kenyan, nous pouvons ainsi noter *le National Council of Churches in Kenya* (NCCCK) et *l'Undungu Society*. Le NCCCK a agi comme intermédiaire entre les habitants des zones informelles et les autorités. Il s'est en effet impliqué dans des opérations visant à l'obtention par des *squatters* de terrains planifiés et d'accès au crédit immobilier afin que ces derniers puissent bâtir des logements durables. *L'Undungu Society*, littéralement la Société de la fraternité a connu une création assez originale. En effet, elle a été créée en 1972 par un missionnaire hollandais révolté contre le nombre élevé d'enfants de la rue. Traitant, tout d'abord cette population, l'action de cette ONG s'est peu à peu élargie aux familles de celle-ci. Ses programmes ont eu lieu dans des zones extrêmement précaires, sous la forme de subvention à la construction d'habitat plus durable.

En Tanzanie, nous relevons les actions du *Community Development Trust Fund*, *Christian Council of Tanzania* et du *Mfuko wa Mandeleo ya Jamii* (Fond de Développement des Familles). Le CDTF a mis en place des programmes semblables à

ceux du NCCK, occupant le même rôle de médiateurs que ce dernier. Ces ONGs locales ont privilégié des actions de petite ampleur et peu coûteuses mais basées sur une meilleure connaissance du terrain et la plupart du temps plus efficaces que les vastes opérations des ONGS internationales.

Une des critiques les plus souvent exprimée envers les actions humanitaires est qu'elles sont de la même manière que les politiques gouvernementales totalement éloignées des réalités économiques notamment du marché foncier. Le don de services et de moyens financiers de la part des ONG occidentales ne fait-il pas que perpétuer la dépendance économique du Sud par rapport au Nord sans mobiliser les capacités de développement populaire prêtes à être utilisées et jusqu'à présent largement ignorées ?

Afin de permettre l'intégration des populations des zones spontanées très marginalisées dans l'économie moderne, un nouveau type de projets caractérise l'action de nombreuses associations non gouvernementales : les opérations de micro crédit. Ces dernières ont pour objectif de développer les possibilités d'épargne des populations les plus pauvres en leur rendant accessible le système bancaire. En effet, malgré les efforts réalisés par les banques lors de la création des institutions de prêt au logement, il reste très fermé et propose des conditions de prêts totalement inaccessibles pour les classes les moins favorisées. Or le Kenya est un précurseur dans le domaine du micro crédit avec la création datant d'une vingtaine d'années du K-REP (Kenya- Rural Entreprise Program), organisation non gouvernementale qui après avoir multiplié les actions en zones rurales, met en place de nombreux projets dans les principaux bidonvilles du pays. Cette première initiative a été suivie de multiples autres au Kenya puis en Tanzanie.

Les entreprises de micro crédits s'appuient donc en Afrique de l'Est comme ailleurs sur ces mobilisations populaires et leur permettent un accès facilité au crédit. Il s'agit notamment de favoriser une ouverture de compte avec un dépôt très faible. Le crédit accordé correspond toutefois, la plupart du temps, aux taux du marché mondial afin que le projet reste en accord avec la réalité et soit à terme financièrement complètement autonome. Il n'est qu'une passerelle rendant le système bancaire à des

¹ Sur ce point, se reporter à l'article de V. Messer, in *Dar es Salaam contemporain*, B. Calas (coord.) IFRA, à paraître.

populations déjà active, porteuse de projets de développement, et un organe d'écoute et de conseils. Le micro crédit n'est pas sans poser de nombreux problèmes comme l'a montré, en Décembre 2000, le Sommet Mondial de la micro finance d'Agen¹.

Les actions de micro crédits connaissent les principaux problèmes des actions précédentes : elles s'adressent à la seule classe sociale susceptible de créer une épargne personnelle, et s'appuie encore trop sur des intermédiaires relativement privilégiés au sein des quartiers les plus pauvres. Or, ces intermédiaires appartenant le plus souvent au groupe le plus aisé du quartier augmentent encore leur prestige, leur assise politique et leurs ressources en devenant le partenaire privilégié avec les ONGs.

Les populations locales n'ont pas attendu d'être sous les projecteurs de l'aide humanitaire pour tenter de résoudre leurs problèmes et sont très actives dans les nombreux quartiers encore récents et pas encore envahis par une foule d'institutions caritatives. Elles trouvent des solutions certes imparfaites, très sectorielles et limitées dans le temps et l'espace mais qui leur correspondent pour l'instant.

Il faut toutefois prendre garde de ne pas tomber dans une glorification excessive de ces actions populaires qui ne sont pas plus que les politiques gouvernementales exemptes de défauts et de pratiques clientélistes. Les initiatives locales sont intéressantes, originales, correspondent à certaines aspirations populaires mais ne sont pas plus porteuses, par nature, de démocratie que d'autres types d'actions.

¹ Pour un compte rendu des principales initiatives présentées lors du sommet et des débats qui s'y sont tenus, cf. le n°90, Décembre 2000, de la revue *Aventure*, spécial forum d'Agen.

CONCLUSION

L'approche cogniviste des politiques publiques peut s'appliquer en Afrique de l'Est si l'on y reconnaît l'existence effective d'une pluralité d'acteurs et de normes structurant la sphère du politique. L'Etat et la société civile africaine jouent chacun leur rôle de principaux énonciateurs des matrices de perceptions des politiques publiques. Chaque individu est libre, par la suite, de modeler ces dernières selon sa propre perception des normes en vigueur. Toutefois, une fois construite individuellement, les politiques publiques deviennent contraignantes et effectives. Les politiques de logement en Afrique de l'Est suit le même processus d'élaboration que le reste des politiques publiques.

La crise du logement urbain est une conséquence de la forte croissance des principales villes africaines durant ces trente dernières décennies. Les réponses des Etats africains, face au développement urbain incontrôlé, ont suivi de grandes tendances, se succédant chronologiquement et correspondant toutes à une certaine conception de la pauvreté urbaine. A Nairobi et Dar es Salaam, les gouvernements ont généralement repris, eux aussi, ces grandes tendances encouragées par la Banque mondiale en les adaptant selon leurs propres conceptions du développement économique et social. Le Kenya mise ainsi plus sur le secteur privé et les classes moyennes pour assurer le décollage économique du pays tandis qu'en Tanzanie, la priorité est donnée à l'éradication des différences sociales et la constitution d'un vaste secteur public égalitaire. Il faut toutefois voir que l'une comme l'autre de ces orientations politiques est largement entravée par la corruption et le clientélisme grippant l'ensemble des rouages administratifs.

Les autorités gouvernementales ont ainsi mené de multiples programmes afin de loger la part la plus défavorisée de la population urbaine. Toutefois, le bilan de ces différents programmes n'est pas très satisfaisant. Les années soixante-dix furent caractérisées par la construction de logements sociaux, caractérisées par des standards de construction élevés et l'utilisation de matériaux modernes. Ces logements grevèrent de façon considérable les budgets nationaux. Afin de rentabiliser ces constructions, les

loyers de ces dernières furent trop élevés pour s'adresser à la population la plus précaire.

Des projets de parcelles viabilisées, caractérisant les années quatre-vingts, furent alors décidées. Malgré l'abaissement progressif des standards de constructions, ces logements échappèrent une nouvelle fois aux populations les plus pauvres et les malversations de toutes sortes firent rage.

Afin de toucher directement les populations défavorisées, des projets de réhabilitation de zones défavorisées se multiplièrent au cours des années quatre-vingt-dix. Ces programmes avaient en plus l'avantage de n'engager que des investissements de faible ampleur. Mais face à l'énormité de la demande, l'action gouvernementales se révéla totalement insuffisante et l'absence d'un contrôle efficace quant au suivi des quartiers réhabilités empêcha une nouvelle fois le projet de toucher sa population cible.

Les gouvernements, après avoir accumulé les échecs et vu leurs budgets se réduire du notamment à l'application des programmes d'ajustement structurel, se sont en fait progressivement retirés du secteur du logement urbain. Ayant renoncé à lutter contre le développement des zones illégales de logement, ils se proposent de tenter de les réhabiliter avec l'aide d'un nombre croissant d'organisations non gouvernementales.

Toutefois, les acteurs du logement urbain sont loin de se limiter aux simples autorités gouvernementales ou humanitaires. Aux marges de l'action formelles ou même légales, de nombreux individus ou collectivités empreignent de leurs marques l'habitat urbain. Les hommes politiques ont ainsi fait de ce domaine une ressource politique et économique considérables. Pour les propriétaires fonciers, il s'agit d'un capital économique et symbolique non négligeable. Quant aux regroupements populaires en tout genre, ils tentent d'inscrire sur l'agenda leurs préoccupations et demandes en matière de services urbains. L'étude des acteurs de la gestion du logement urbain, survolée ici, devra être approfondie afin de révéler l'ensemble des enjeux et ressources que constituent le domaine du logement urbain.

L'action populaire, en marge des politiques nationales, trouve en son sein de nombreuses réponses au cas par cas à leurs problèmes quotidiens. L'intérêt de politiques de logement décentralisées, étant étroitement à l'écoute des populations locales démontre donc ici tout son intérêt. Mais, l'échec actuel des décentralisations au Kenya et en Tanzanie nous prouve que toute délégation des pouvoirs à l'échelle locale ne peut

être efficace sans une démocratisation profonde de toute la structure politique ainsi que des mentalités populaires.

Malgré les efforts déployés, la situation reste aujourd'hui alarmante dans les trois villes étudiées. Les zones d'habitat informel absorbent la majorité de la croissance urbaine actuelle. Bien qu'abritant des catégories sociales variées, la précarité domine néanmoins ces quartiers laissés en marge de la gestion urbaine. L'offre de services et d'infrastructures urbaines comprend donc deux vitesses entre les quartiers planifiés qui sont desservis et les informels qui restent largement ignorés.

Au sein des zones d'habitat informel, une distinction doit être également faite entre des quartiers anciens qui accèdent actuellement à une reconnaissance de fait de la part des autorités et les quartiers récents méconnus qui abritent la population urbaine la plus marginalisée. Ces derniers sont les plus précaires, les moins bien défendus contre leur destruction par des acteurs privés ou publics et les plus éloignés du secteur formel.

Il nous semblerait particulièrement intéressant de pouvoir étudier les modalités de création de ces quartiers informels récents, de comprendre les réseaux qui les structurent, les acteurs présents et les modes de sociabilisation qui y ont cours. Toutefois, cette recherche est ardue, les sources bibliographiques concernant ce type d'habitat pratiquement inexistantes et l'accès à ce type de quartier difficile. Il nécessiterait donc un engagement de plusieurs années, peu compatible avec les exigences de temps d'un DEA. Nous laissons donc, pour l'instant, ce sujet en suspens, en nous promettant de nous y attacher plus tard.

Bibliographie

Sur les Politiques Publiques comparées:

BADIE (B.), HERMET (G.), *Politique comparée*, P.U.F., coll. Thémis, Paris 1990, 354p.

Beyond capitalism versus socialism in Kenya & Tanzania, J.D. Barkan (ed.), Lynne Rienner Publishers, London, 1994, 290p.

BLONDEL (J.), *Plaidoyer pour une conception œcuménique de l'analyse comparée*, Revue Internationale de Politique comparée, Vol.1, n°1, 1994, pp.5-19.

DURAN (P.), *Penser l'action publique*, LGDJ, coll. Droit et Société, série Politique, vol.27, Paris, 1999, 212p.

FROGNIER (A.-P.), *Logique(s ?) de l'explication comparative*, Revue Internationale de Politique comparée, Vol.1, n°1, 1994, pp. 61-91.

HEIDENHEIMER (A.J.), *L'étude comparative des politiques publiques : une odyssée en quatre étapes*, Revue Internationale des Sciences Sociales, n°108, UNESCO/ERES, 1986, pp.171-187.

JOBERT (B), MULLER (P.), *L'Etat en action, politiques publiques et corporatismes*, PUF, Paris, 1987, 356p.

MULLER (P.), *L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie de l'action publique*, Revue Française de Science Politique, n°46, 1, 1996.

SARTORI (G.), *Bien comparer, mal comparer*, Revue Internationale de Politique comparée, Vol.1, n°1, 1994, pp.19-37.

SEILER (D.L.), *Science Politique, comparaison et universaux*, Revue Internationale de Politique comparée, Vol.1, n°1, 1994, pp. 91-101.

SMITH (A.), *L'analyse comparée des politiques publiques : une démarche pour dépasser le tourisme intelligent*, Revue Internationale de Politique comparée, Index cumulé 1994-1999, Vol.7 n°1, De Boeck Université, pp.7-21.

THOENIG (J.C.), *Politiques Publiques et Action Publique*, Revue Internationale de Politique comparée, Vol.5 n°2, De Boeck Université, pp.295-314.

THOENIG, L'analyse des politiques publiques, in M. Grawitz, J. Leca, *Traité de Science Politique*, t.4 : Les Politiques Publiques, P.U.F., Paris, 1985, pp.5-53
Tiers Monde n°116, t. XXIX : *Le logement des pauvres dans les villes du Tiers-Monde*, Octobre Décembre 1988.

➤ **Sur la pertinence des politiques publiques africaines:**

AINA (T.A.), The State and civil society : politics, government, and social organization in african cities, in C. Rakodi, *The Urban challenge in Africa, growth and management of its large cities*, United Nation University Press, Tokyo, 1997, 628p.

AZARYA (V.), Civil Society and disengagement in Africa, in N. Chazan, D. Rothchild, J.W. Harbeson, *Civil society and the State in Africa*, Lynne Rienner Publishers, London, 1994, 311p.

BADIE (B.), *La culture politique*, Economica, Paris, 1983, p.133.

BAYART (J.F.), *L'énonciation du politique*, Revue française de Science Politique, Vol.35, n°35, Juin 1985, p.357.

BAYART (J.F.), « Civil Society in Africa », in P. Chabal (ed.), *Political Domination in Africa : reflections on the limits of power*, Cambridge University Press, Cambridge, 1986.

CHAUVEAU (J.-P.), LE PAPE (M.), DE SARDAN (J.-P.O), La pluralité des normes et leurs dynamiques pour l'Afrique, implications pour les politiques publiques, in Winter (coord.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralité des normes et jeux d'acteurs*, opus cité.

COSTA (S.), Sphère publique, redécouverte de la société civile et des mouvements sociaux : questions théoriques et leur application au Brésil, vol.IV, 4, 1994, pp.17-38.

COULON (C.), *Le Marabout et le Prince*, Editions A.Pedone, Paris, 1981, p.289.

Etats d'Afrique noir : formations, mécanismes et crise, J.F. Medard (dir.), Karthala, Paris, 1991, 405p

- GRAMSCI (A.), *Selections from prisons notebook*, International Publishers, New-York, 1971.
- MAGNANT (J.P.), Tchad : crise de l'Etat ou crise de gouvernement ?, in *Etats d'Afrique noir : formations, mécanismes et crise*, J.F. Medard (dir.), Karthala, Paris, 1991, 405p.
- LEMARCHAND (R.), Quelles Indépendances ?, in *Les pouvoirs africains*, Karthala, Paris, 1983, 245p.
- HANSEN (M.H.), RUUD (A.E.), *Weak ? Strong ? Civil ? Embedded ? New perspectives on state-society relations in the non-western World*, SUM Report n°5, Oslo, 1996, 219p.
- KONATE (Y.), Pluralité des normes de légitimité et comportement politiques,. Winter (coord.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralité des normes et jeux d'acteurs, opus cité*.
- SIDDIQUEE (N.A.), *Théories de la décentralisation de l'Etat*, Alternatives Sud, vol.IV, 3, 1997, pp.23-40.
- TOULABOR (C.), *Le togo sous Eyadema*, Karthala, Paris, 1986, 350p.
- YOUNG (C.), In Search of civil society, in N. Chazan, *Civil Society and the State in Africa*, Lynne Rienner Publishers, London, 1994, 311p.

➤ **Sur la question de les politique de logement dans les pays du Sud :**

- Agence de coopération culturelle et technique, *Le financement de l'Habitat social dans les PED*, Ecole Internationale de Bordeaux, Notes et Documents, Série : Synthèse de Session n°9, Sept. 1987, 212p.
- CANEL (P.), DELIS (P.), GIRARD (P.), *Construire la Ville africaine : chronique du citadin promoteur*, Karthala-ACCT, Paris, 1990, 197p.
- CAVALLIER (G.), *La nouvelle politique urbaine de la Banque Mondiale : un essai à transformer*, Les Annales de la Recherche Urbaine n°86, 2000.

- CROUSSE (B.), L'émergence d'une problématique foncière et ses rationalités, in B. Crousse, Lebris, *Espaces disputés en Afrique Noire*.
- DUBRESSON (A.), JAGLIN (S.), *Pouvoirs et Cités d'Afrique Noire : Décentralisation en question*, Karthala, 1993.
- DURAND-LASSERVE (A.), TRIBILLON (J.F.), Quelles réponses à l'illégalité des quartiers dans les villes en développement, document de travail pour le séminaire du réseau ESF/N-AERUS Leuven et Bruxelles, 23-26 mai 2001.
- DURAND-LASSERVE (A.), TRIBILLON (J.-F.), Objet d'une recherche sur les politiques foncières de l'Etat dans l'aménagement urbain, in E. Le Bris, E. Le Roy et F. Leimdorfer, *Enjeux fonciers en Afrique*, Orstom-Karthala, Paris, 1983, 425p.
- HESSELING (G.), MATHIEU (P.), Stratégies de l'Etat et des populations par rapport à l'espace, in B. Crousse, Lebris, *Espaces disputés en Afrique Noire, pratique foncière locale*, Karthala, Paris, 1986, 426p.
- LE BRIS (E.), LE ROY (E.), La question foncière en Afrique noire, in E. Le Bris, E. Le Roy et F. Leimdorfer, *Enjeux fonciers en Afrique*, Orstom-Karthala, 1983, 425p.
- LEVY (M.), Lutte contre la pauvreté, réduction des inégalités et de la vulnérabilité : bilan des actions « à la base », in Winter (coord.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Karthala-IRD, Paris, 2001, 450p.
- OSMONT (A.), *La Banque Mondiale et les Villes. Du développement à l'ajustement*, Karthala, Paris, 1995, 342p.
- OSMONT (A.), GARCIA-ORIOU (G.), GORAYEB (M.), JAGLIN (S.) et ROCHER (C.), *La gestion sociale urbaine dans les pays en développement*, Institut Français d'Urbanisme, cahier de recherche n°3, 1992.
- OSMONT (A.), *Is Small is beautiful ? Les ambiguïtés du paradigme localiste*, Questions Urbaines, AITEC, 2000.
- NJOH (A.J.), *Urban Planning, housing and spatial structures in Sub-saharan Africa*, SOAS Studies in Development and Geography, Ashgate, London, 1997, 270p.
- RAKODI (C.), Residential property market in African cities, in C. Rakodi, in C. Rakodi, *The Urban challenge in Africa, growth and management of its large cities, opus cité*.
- RAKODI (C.), Global forces, urban change, and urban management in Africa, in C. Rakodi, *The Urban challenge in Africa, growth and management of its large cities, opus cité*.

STREN (dir.), WHITE (dir.), COQUERY (collab.), *Villes africaines en crise. Gérer la croissance urbaine au Sud du Sahara*, L'Harmattan, Coll. Villes et entreprises, Paris, 1993.

STREN (R.), *L'Etat au risque de la ville*, p.80, *Politique Africaine* n°17, 1985.
The social sustainability of Cities : Diversity and the management of change, M.Polèse et R.Stren (ed.), University of Toronto Press, Toronto, 2000, 334p.

TRIBILLON (J.F.), *Revisiter la question foncière urbaine en Afrique*, Questions Urbaines, AITEC, 2000, 8p.

YAPI-DIAHOU (A.), *Politiques urbaines en Afrique : les normes en question*, in Winter (coord.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralité des normes et jeux d'acteurs*, opus cité.

➤ **Sur le Kenya:**

BOURMAUD (D.), *Histoire politique du Kenya, Etat et pouvoir local*, L'Harmattan, coll. Hommes et sociétés, Paris, 1988.

GoK, *National housing strategy for Kenya, 1987-2000*, Task for a report to the Steering committee, Nairobi, mars 1997, 35p.

IKIARA (G.K.), *Réformes politico-économiques au Kenya*, *Politique Africaine* n°56, Dec. 1994, pp.66-76.

KANGETHE (G.T.), *Public Policy making in Kenya*, *Cahiers africains d'administration publique*, n°49, 1997, pp.71-85.

NGEWA (S.N.), *The two faces of civil society in Kenya*, Kumarian Press, USA, 1996, 141p.

NGOBA (J.E.), *Centralisation administrative et clientélisme : le développement sans participation au Kenya*, *Annuaire du Tiers Monde*, pp.165-171, 1982.

NGWARE (S.), KIRONDE (J.M.L.), *Urbanizing Tanzania : Issues, Initiatives and Priorities*, DUP (1996) LTD, Dar es Salaam, 2000.

NGWARE (S.S.A.), *Civil society and forms of political participation in Tanzania*, in W. Holfmeister et I. Scholz (ed.), *Traditional and contemporary forms of local*

participation and self government in Africa International Conference, 9-12 Octobre 1996 in Nairobi, Konrad Adenauer Stiftung, South Africa, 489p.

OWIRO (A.O.), *Urban Planning and the law in Kenya*, African Urban Quarterly, Vol.2, N°3, août 1987.

Urbanization and Development planning in Kenya, R.A. Obudho (dir.), Kenya Litterature Bureau, Nairobi, 1981, 358p.

➤ **Sur la Tanzanie :**

BIENEFELD (M.A.), BINHAMMER (H.H.), Tanzania housing finance and housing policy, in J. Hutton, *Urban challenge in East Africa*, East African Publishing House, Nairobi, 1972, 285p.

FIMBO (G.M.), *Essays in Land Law in Tanzania*, Dar es Salaam University Press, Dar es Salaam, 1992, 138p.

HYDEN (G.), *Beyond Ujamaa in Tanzania : Underdevelopment and a uncaptured Peasantry*, University of California Press, Berkeley, 1980.

KINYUNGU (A.N.), *The trends and challenges of financing urbanization in Kenya : Performanc of revenue and expenditure by municipal coucils between 1963 and 1989*, a paper prepared for the British Institute's regional conference on urbanism and urbanization in Eastern Africa, Milimani Hotel, 2-4 juillet 2001, p.14.

KAITILLA (S.), *The upgrading of squatter settlement in Tanzania : the role of security of land tenure and the provision of amenities in housing improvement*, Journal of Asian African Studies, vol. XXVI, 3-4, 1991, pp.220-235.

KIRONDE (J.M.L), *Land policy options for urban Tanzania*, Land Use Policy, Vol.14, N°2, 1997, London.

KULABA (S.M.), *Housing, socialism and national development in Tanzania, a policy framework*, CHS Tanzania, occasional report, Dar es Salaam, 1981, 164p.

LUGALLA (J.L.P.), *Economics reforms and health conditions of the urban poor in Tanzania*, paper presented at the American Anthropological Association Annual Conference, 15-19 nov. 1995, Washington, D.C., 11p.

MARTIN (D.C), *Tanzanie : l'invention d'une culture politique*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Karthala, paris, 1988, 318p.

- MARTIN (D.C), *Tanzanie : l'invention d'une culture politique*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Karthala, paris, 1988, 318p.
- MITI (K.), *Party and Politics in Tanzania*, Utafiti 5, 2, 1981, p.193.
- STREN (R.), *Undevelopment, Urban squatting and the State bureaucracy : a case study of Tanzania*, Revue Canadienne des études africaines, vol.16, n°1, 1982, pp.67-91.
- STREN (R.), *Urban inequality and housing policy in Tanzania, The problem of squatting*, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1975, 112p.
- STREN (R.), *Urban inequality and housing policy in Tanzania, the problem of squatting*, Berkeley : Institute of International studies, 1975.
- TRIPP (A. M.), *Rethinking Civil Society : Gender implications in contemporary Tanzania*, in N. Chazan, D. Rothchild, J.W. Harbeson, *Civil society and the State in Africa, opus cité*.
- YAMBESI (G.D.), *Tanzania's experience in public policy analysis*, Cahiers Africains d'administration publique, n°49, 1997, pp.109-121.

➤ **Sur le Logement à Nairobi :**

- Actions towards a better Nairobi, report and recommendations of the Nairobi City Convention*, J.G. Karuga (editor), « The Nairobi we want », City Hall, 27-29 juillet 1993, 142p.
- AMIS (P.), *Squatter or tenants : the commercialisation of unauthorized housing in Nairobi*, World Development, vol.12, n°1, London, 1984, pp.87-96.
- HARRIS (J.R.), *A housing policy for Nairobi*, in J. Hutton, *Urban challenge in East Africa*, East African Publishing House, Nairobi, 1972, 285p.
- HOUSING RESEARCH AND DEVELOPMENT UNIT, *The Kibera experimental explanatory note on the planning of a low cost housing scheme in Nairobi*, University of Nairobi, 1976, 18p.
- LAMBA (D.), *Nairobi's environment, a review of conditions and issues*, Mazingira Institute, Nairobi, 1994, 69p.

MAZINGIRA INSTITUTE, *Nairobi's environnement : a review of conditions and Issues*, Nairobi, 1994, 19p.

Nairobi's housing needs : meeting the challenge : a report to N.C.C., Cooper and Lybrand Associated limited, vol. 3 : detailed report, Nairobi, 1976, 253p.

OBUDHO (R.A.), Nairobi :national capital and regional hub, in C. Rakodi, *The Urban challenge in Africa, growth and management of its large cities, opus cité*.

RODRIGUEZ-TORRES (D.), *Lutte pour la vie et lutte pour la ville: crise urbaine, politique urbaine et pauvreté à Nairobi*, Thèse, Université de Bordeaux I, 1994, 446p.

RUKUNGA (G.K.), *Critical review of pollution, wastes management and food kiosk sanitation in Mukuru and Soweto slums in Nairobi*, AMREF, Nairobi, 1992, 45p.

TEMPLE (F.T.), TEMPLE (N.W.), *The Politics of Public Housing in Nairobi*, 1973, 23 p.

WHITE (W.L.T), SILBERMANN (L.), ANDERSON (P.R.), *Nairobi : Masterplan for a colonial capital*, HMSO, London, 1948, 234p.

➤ **Sur le logement à Mombasa:**

DFID, Partnership Approach to meeting the needs of the urban poor (PAMNUP) for Mombasa, East Africa Division, Mombasa, 1999, 70p.

HOUSING RESEARCH AND DEVELOPMENT UNIT , *A case of minimum-Grade Housing development : The layout village in Mombasa*, University of Nairobi, 1978, 12p.

Kenya Coast Handbook, culture, ressources and developpment in the East African littoral, J. Hoorweg, D. Foeken et R.A. Obudho (ed.), Transaction publishers, London, 2000, 525p.

MACOLOO (G.C.), Housing, in *Kenya Coast Handbook, culture, ressources and developpment in the East African littoral*, , J. Hoorweg, D. Foeken et R.A. Obudho (ed.), Transaction publishers, London, 2000, pp.323-353.

MACOLOO (G.C.), State policy and low income residential development in Mombasa, in *Urban and regional planning in Mombasa, in Urban and regional planning of*

Mombasa and the coastal region, Kenya, Report of an International workshop held in Mombasa, Kenya, May 18-22, 1992.

MACOLOO (G.C.), *The Transformation of the Production and retail of building materials for low-income housing in Mombasa, Kenya*, Development and Change, vol.22, n°3, 1991, pp.445-473.

OBUDHO (R.A), MUSYOKI (A.K), OWUOR (S.O.), *The role of Mombasa in urban and regional planning of the coastal region*, opus cité.

OBUDHO (R.A), *The coastal region of Kenya : a bibliographic survey with special reference to the Municipality of Mombasa*, 1992.

PATEL (L.), *Mombasa housing problems : legal and social aspects*, in J. Hutton, *Urban challenge in East Africa*, East African Publishing House, Nairobi, 1972, 285p.

STREN (R.), *A site and service scheme in Mombasa*, in R.A. Obudho (dir.), *Urbanization and Development planning in Kenya*, Kenya Litterature Bureau, Nairobi, 1981, 358p.

STREN (R.), *A survey of lower income areas in Mombasa*, in J. Hutton, *Urban challenge in East Africa*, East African Publishing House, Nairobi, 1972, 285p.

SYAGGA (P.M.), *Maintenance of built environment in residential estates in Mombasa*, in *Urban and regional planning in Mombasa*, opus cité.

➤ **Sur le logement à Dar es Salaam :**

DCC, *Strategic urban development planning fromework, Draft for the City of Dar es Salaam*, Stakeholders' edition, 1999, Dar es Salaam, 98p.

DIAZ OLVERA (L.), PLAT (D.), POCHET (P.), CUSSET (J.-M.), *Vers une ville à deux vitesses ? Transports et accès aux équipement à Dar es Salaam*, Laboratoire d'économie des Transports, 1998, 51p.

GROHS (G.), *Slum clearance in Dar es Salaam*, in J. Hutton, *Urban challenge in East Africa*, East African Publishing House, Nairobi, 1972, 285p.

KIRONDE (J.M.L.), *The evolution of the land use structure of Dar es Salaam : 1890-1990 : a study in the effect of land policy*, Thèse, Université de Nairobi, Departement of Land Development, 1994.

SEGAL (E.S.), Spontaneous and Planned housing in Dar es Salaam, Tanzania, in R.A. Obudho et C.C. Mhlanga, *Slum and squatter settlement in Sub-Saharan Africa*, Praeger, USA, 1988, 424p.

➤ **Comparaisons est-africaines:**

HYDEN (G.), Party, State and Civil Society : control versus openness, in *Beyond capitalism versus socialism in Kenya & Tanzania*, J.D. Barkan (ed.), Lynne Rienner Publishers, London, 1994, p.94.

KIRONDE (J.M.L.), *Creations in Dar es Salaam and extensions in Nairobi, the defiance of inappropriate planning standarts*, Cities, août 1992, p.221.

Politics and public policy in Kenya and Tanzania, J.D. Barkan and J.J. Okumu (ed.), Heinemann Educationnal Books, Nairobi, 1979, 297p.

Republic of Tanzania, *Policy paper on local government*, Ministry of regional administration and local gouvernement, Dar es Salaam, 1998, 40p.

SCHMETZER (H.), *Slum upgrading and sites and servives schemes under different political circumstances : experiences from East Africa*, African Urban Quarterly, Vol.2, N°3, août 1987.

World Bank, *Financing Cities for Sustainable Development with specific reference to East Africa*, Nairobi, 1997, 45p.

Table des illustrations

Tableau 1 : croissance urbaine des centres urbains considérés (1948-2001). Compilation de sources multiples.	28
Graphique 1 : croissance urbaine des centres urbains considérés (1948-2001). Compilation de sources multiples.....	28
Tableau 2 : Construction réalisés par le TNHC (source : Kironde, Urbanizing Tanzania)....	38
Tableau 3 : Comparaison montant des loyers des logements publics avec les moyens populaires à la fin des années soixante-dix (source : F.T Temple et N.W. Temple).....	46
Tableau 4 : Logements privés construits à Nairobi et Mombasa de 1958 à 1967 (données provenant de STREN, The evolution of housing Policy in Kenya).	52
Tableau 5 : Bilan de la situation de Dandora en 1995.	55
Tableau 6: Contenu des différents programmes de logement pour le Kenya et la Tanzanie au cours des années 70. (source : Schmetzer)	58
Tableau 7: Mode d'acquisition foncière à Dar es Salaam (source : Kironde).....	65
Tableau 8 : Construction annuelle de logements en zone urbaine au Kenya dans les années 80 (source : National Housing strategy, GoK)	76
Tableau 9 : Allocation de parcelles planifiées à Dar es Salaam (1978-1990). Source : Kironde.	77
Carte 1 : Carte de situation de Nairobi, Mombasa et Dar es Salaam.....	
Carte 2 : Le logement informel à Dar es Salaam.....	
Carte 3 : Logement informel et programmes de logement à Nairobi.....	
Carte 4 : Logement informel à Mombasa.....	
Carte 5 : Kibera, vaste bidonville de Nairobi.....	
Carte 6 : Manzese, vieille zone d'habitat informel traversé par un axe urbain majeur.....	
Carte 7 : Mabibo, zone de réhabilitation au sud-ouest et habitat de fonds de vallées au sud.....	

Table des Matières

INTRODUCTION	1
--------------------	---

ERREUR ! REFERENCE DE LIEN HYPERTEXTE NON VALIDE.

A. PROBLEMES DE DEFINITION.....	6
---------------------------------	---

Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.

2) Le foncier urbain en Afrique : pluralité des normes et d'acteur	14
--	----

ERREUR ! REFERENCE DE LIEN HYPERTEXTE NON VALIDE.

1) Les logiques de ce triptyque	22
---------------------------------------	----

Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.

II. LES DIFFERENTES APPROCHES DES POLITIQUES PUBLIQUES DE LOGEMENT 30

ERREUR ! REFERENCE DE LIEN HYPERTEXTE NON VALIDE.

1) Le rôle joué par les municipalités en matière de logement	30
--	----

Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.

B. BILAN DE PRES D'UN SIECLE D' ACTIONS GOUVERNEMENTALES CONCERNANT LE LOGEMENT URBAIN.....	41
---	----

Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.

2) Les Programmes de parcelles viabilisées et d'amélioration des taudis	48
---	----

ERREUR ! REFERENCE DE LIEN HYPERTEXTE NON VALIDE.

A. ETAT DES LIEUX DES ZONES INFORMELLES.....	61
--	----

Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.

a) Un même terme recouvrant des réalités très différentes.	61
---	----

Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.

2) Quartiers anciens et récents, entre une reconnaissance de fait et précarité.	65
--	----

Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.

b) Les zones de création plus récente.....	72
--	----

ERREUR ! REFERENCE DE LIEN HYPERTEXTE NON VALIDE.

1) Actions individuelles.....	77
-------------------------------	----

Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.

2) Hommes politiques :	78
------------------------------	----

Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.

a) Associations de quartier :80

Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.

CONCLUSION 86

ERREUR ! REFERENCE DE LIEN HYPERTEXTE NON VALIDE.

TABLE DES ILLUSTRATIONS 99

TABLE DES MATIERES..... 100

ANNEXES

SOMMAIRE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : Acte de vente réalisé à Kibera.....	p103
ANNEXE 2 : Plages de photographies.....	p.105