

I F R A

Les Cahiers d'Afrique de l'Est

n° 22

**Une ville et ses déchets : l'exemple
de Nairobi aujourd'hui**

Mathieu Mérino*

* L'auteur est boursier de l'IFRA, 2001–2002. Il fait sa thèse pour doctorat en science politique.

Une ville et ses déchets : l'exemple de Nairobi aujourd'hui

Mathieu Mérino*

Résumé

À Nairobi aujourd'hui, l'explosion urbaine conjuguée à la crise économique accentue les difficultés des autorités à mettre en place des infrastructures et services efficaces dans le domaine de la gestion des ordures. Actuellement, seulement 25 % des déchets sont collectés et les décharges sauvages envahissent la ville. En réponse aux défaillances des autorités locales, d'autres acteurs, formels et informels, se sont investis dans le secteur. Plus particulièrement, de multiples initiatives sont développées, sans que les autorités y soient obligatoirement investies. Ce phénomène illustre la nécessité de cesser d'appréhender les autorités locales comme les uniques acteurs du traitement des problèmes publics de la ville. La gestion des questions urbaines s'apparente en réalité à une co-production de solutions à la fois par les autorités locales mais également par les différents acteurs sociaux, publics ou privés : les autorités centrales, l'administration, les élus locaux mais également les organisations non gouvernementales (ONG), les firmes de recyclage, les compagnies privées de collecte des déchets, les individus, les organisations communautaires et différents autres groupes.

Abstract

Today in Nairobi the rapid population growth (4.8% per year) associated with the economic crisis limits the capacity of local authorities to develop efficient solid waste management infrastructure and services. Garbage is often only collected after several weeks. In the poorest districts, it is almost never done.

* L'auteur est boursier de l'IFRA, 2001–2002. Il fait sa thèse pour doctorat en science politique.

The resultant problem in Nairobi is obvious: there are garbage stacks all along the roads, on bare land and in every free space such as that between two houses. In the best case scenario, local authorities collect 20–25% of the garbage produced daily i.e. 1510 tonnes (data from 1998). Moreover, the inefficiency of the collection is just a small part of the garbage problem. There are also difficulties with the disposal. The city has only one official dumpsite, Dandora, and has neither recycling nor incineration industries. Dandora is now overloaded. As a result, every free area can become a dumpsite and unplanned dumpsites develop all over the city. This creates hygienic, environmental, as well as aesthetic problems. In response to local council inefficiency, others actors, both formal and informal, involve themselves in the sector. The public sector is not the only office to deal with the management of public problems. This phenomenon emphasises the need to consider other options to analyse urban issues. The city's public affairs management should be seen as a sum of solutions initiated either by the local authorities or the other social actors, public or private: central authorities, administration, local councillors as well as NGOs, recycling firms, private garbage collection companies, residents, community-based organisations and different other groups. The population, especially in poor areas, is increasingly involved in the sector and develops three types of initiatives: re-utilisation, recycling and composting. The 60 private collection enterprises are also becoming an important actor within the sector as it daily manages to collect 100 tonnes, an equivalent of $\frac{1}{3}$ of the total collected daily.

Introduction

Si la ville au Kenya est un fait récent (en 2000, moins de 30 % de la population est citadine), l'urbanisation se poursuit, débordant les capacités des autorités publiques à la gérer et à la maîtriser. En fait, Nairobi subit les effets conjugués d'un taux d'accroissement naturel et d'un exode rural importants. La ville compte désormais plus de 2,7 millions d'habitants, chiffre en constante progression, environ 4,8 % par an. Dans ce contexte, la capitale ne semble plus capable de fournir à ses citoyens des services corrects tels que l'approvisionnement en eau, en électricité ou bien l'enlèvement des ordures¹.

¹ Il convient de délimiter le sens du vocabulaire utilisé. Nous utiliserons indifféremment les termes de détrités, déchets, ou bien ordures, les rattachant à la définition simple selon laquelle ils caractérisent

Ces problèmes d'infrastructures et de services ne cessent de se développer, notamment pour une grande majorité de quartiers, « oubliés des autorités ». La gestion des déchets est donc l'une des questions environnementales les plus préoccupantes. À Nairobi, moins de 25 % des déchets sont évacués. Les pratiques dans ce domaine ont des impacts désastreux, à court et à long terme, sur l'état sanitaire et la santé des populations, les sols, les ressources, etc.

Le problème des ordures est devenu une caractéristique du nouveau paysage urbain et il est difficile d'y échapper quand on observe le cadre de vie des nairobiens. La ville ne ressemble plus à la *Green City in the Sun* qu'elle fut jusque dans les années 1980 mais bien plus à une « cité-poubelle ». Aussi, en lisant la presse nationale kenyane, on comprend mieux l'étendue du problème en matière d'ordures. La critique des services de nettoyage du *Nairobi City Council* (NCC) est largement présente sur le terrain de la presse écrite, depuis plus de deux décennies. Ainsi, des quotidiens comme le *Daily Nation* ou de nombreux hebdomadaires dénoncent régulièrement les piles d'ordures non-ramassées. Par exemple, dès 1985, l'hebdomadaire *Weekly Review* décrit la situation dramatique de la ville, désormais caractérisée par une absence de services urbains et d'entretien des infrastructures : « ...les piles grandissantes d'ordures puantes, les robinets à sec, les nids-de-poule béants et les rues sans lumière... » (*Weekly Review*, 25/01/1985, p3). Mais la presse se fait également l'écho de quartiers plus pauvres comme Mathare, Kangemi ou Kibera par exemple : « les tas d'ordures grossissent pendant des mois, avant que la ville ne fasse de vagues efforts pour nettoyer ces saletés... ». Notons enfin que le problème des déchets touche l'ensemble des quartiers de la capitale, même les plus aisés, comme le révèlent plusieurs articles du *Daily Nation*. S'il faut être prudent au regard de la source journalistique, la multiplication d'articles en rapport avec la gestion de la ville nous indique ici que la défaillance en matière de collecte et de dépôt des déchets n'est pas un phénomène nouveau et souligne surtout le caractère désormais médiatique du problème.

S'impose, tout d'abord, un nécessaire état des lieux en terme de gestion des déchets à Nairobi. L'étendue du problème est telle qu'il conviendra ensuite de s'intéresser aux mécanismes qui ont engendré cette défaillance. Enfin, dans la capitale kenyane, comme dans de nombreuses autres villes d'Afrique, des initiatives émanant des populations, et débordant le cadre administratif et

« quelque chose que son propriétaire ne veut plus, en un certain lieu et à un certain moment, et qui n'a plus de valeur commerciale courante ou perçue » (Zoa, 1995 : 31).

² *Daily Nation*, 12/06/1987, p17 ; *Daily Nation*, 06/04/1989, p11 et *Daily Nation*, 22/02/1998, p14).

réglementaire maîtrisé par les pouvoirs publics, se multiplient. La gestion des ordures offre alors un point de repère privilégié susceptible d'enrichir notre connaissance du phénomène urbain.

État des lieux

Dans le domaine de la gestion des déchets, la politique à Nairobi est caractérisée par une large défaillance alors que la ville voit le montant moyen de déchets générés quotidiennement par une personne augmenter sans cesse. Les autorités locales estiment le montant des déchets produits à environ 1750 tonnes par jour en 2001, soit 638750 tonnes par an. En comparaison, en 1997, la génération d'ordures à Nairobi équivalait à 1400 tonnes par jour.

Table 1 : Évolution de la production de déchets par jour à Nairobi en rapport avec l'accroissement de la population (* : projections)

	1998	2000	2002*	2004*	2006*	2008*
Population totale de Nairobi (en millier)	2,294	2,500	2,737	3,012	3,300	3,630
Production de déchets (tonne/jour)	1510	1690	1900	2200	2500	2800

Source : Nairobi City Council, 2002

En revanche, la collecte est marquée par une chute sévère depuis plus de deux décennies, passant de 202000 tonnes gérées en 1977, à 160000 tonnes en 1983 et à peine 140000 en 2001.

Une collecte défaillante et la multiplication des lieux de dépôt informels

La défaillance de la collecte des déchets apparaît évidente au regard des tas d'ordures non ramassés et des poubelles débordantes dans l'ensemble de la ville. Ces ordures peuvent rester des semaines avant d'être collectées. Dans les quartiers les plus pauvres, la collecte n'est quasiment jamais assurée. Déjà en 1998, seulement 370 tonnes, sur les 1510 produites quotidiennement à

l'époque, étaient collectées, soit moins de 25 %. Les piles d'ordures s'accumulent ainsi le long des routes, dans les terrains vagues, au bord des rivières de la ville ou dans les moindres espaces libres que l'on peut trouver comme, par exemple, entre deux habitations. Les citoyens se voient souvent obligés de brûler eux-mêmes ces débris, aggravant ainsi la pollution de l'air.

S'il bénéficie d'une forte visibilité, la pauvreté du service de collecte n'est qu'une partie du problème des ordures à Nairobi. La question du lieu de dépôt des déchets et de leur élimination est tout aussi délicate. Il n'existe qu'un seul site officiel de dépôt, à 8 km au sud-est du centre ville, Dandora. Établie dans les années 1980, cette décharge est désormais inadaptée, la production urbaine ayant dépassé ses capacités d'accueil. Elle rassemble déjà plus de 1,3 millions de m³ de déchets. Sa saturation est aggravée par le fait que la ville ne bénéficie d'aucune usine d'incinération. L'évolution de Dandora illustre l'absence d'une stratégie viable en matière de lieu de dépôt à Nairobi. Les autorités publiques ont laissé la croissance urbaine, explosive de ce côté Est de la capitale, rattraper ce site, auparavant en dehors de la ville. La décharge contraste aujourd'hui de façon notable avec les milliers de petits logements avoisinants. D'importants entassements de débris débordent largement sur les routes et les habitations. Au-delà de la vision d'une grande décharge au cœur des quartiers d'habitation, les déchets sont à la source de fumées et de fortes odeurs, souvent intolérables, attirant animaux et insectes, ce qui représente un risque pour la santé des habitants.

La défaillance de la collecte et la surcharge de Dandora contraignent les citoyens à utiliser plusieurs terrains vagues pour décharge, comme ceux le long de la route de Mombasa, en bordure de la réserve naturelle du *Nairobi National Park*, ou encore à proximité de carrières situées dans des quartiers défavorisés tels que Kayole et Umoja. Également, les déchets sont déversés dans des « décharges » plus petites et non contrôlées, que l'on peut rencontrer un peu partout dans l'agglomération. En fait, tout terrain libre est potentiellement une décharge étant donnée la gravité du problème. Mais le développement de ces lieux de dépôt informels se heurte au manque d'espace que connaît la capitale. En effet, les terrains libres s'amenuisent, posant avec de plus en plus d'acuité la question de savoir où entreposer ces déchets. C'est pourquoi il est fréquent de voir des tas d'ordures disposés directement sur les voies publiques, dans les fossés, au coin des rues ou dans les parcs municipaux. À Kangemi par exemple, un quartier populaire à l'Ouest de la ville, le cimetière sert aujourd'hui de dépôt d'ordures.

Les conséquences sanitaires et environnementales

Si toute l'attention autour du problème des ordures s'est surtout focalisée sur l'inadéquation de la collecte, on ne pensait pas vraiment, il y a peu encore, aux dommages sanitaires et environnementaux que cela induit.

Les sites de dépôt, officiels ou non, reçoivent tous types de déchets. À Dandora, les bennes sont déchargées sans traitement intermédiaire. Cohabitent ainsi des déchets tant domestiques (majoritairement des matières végétales) qu'industriels, hospitaliers ou de construction. L'absence de tri et de suivi officiel de la part des autorités sanitaires conduit à la présence de déchets potentiellement nocifs et de produits dangereux, tels que des solvants ou des produits chimiques, dans des sites proches des habitations et des rues.

Plus largement, les problèmes posés par la décomposition et la combustion des déchets sont délicats. Tout d'abord, la réduction physique des tas d'ordures par le feu est une pratique courante à Nairobi, à la source d'une forte pollution de l'air. Ensuite, souvent à proximité des kiosques, marchés, restaurants, ou boucheries, les ordures se retrouvent mélangées aux eaux usagées, vecteur de nombreux problèmes sanitaires. Ces piles laissées à l'air libre attirent par ailleurs différents animaux. En plus des rats et autres rongeurs habituels, de nombreux animaux d'élevage (chèvres, vaches, poules et porcs) se nourrissent des piles d'ordures. Au-delà des dangers directs pour les animaux, comme l'empoisonnement, le bétail peut être rapidement infecté par des agents pathogènes, multipliant les vecteurs de maladies pour les consommateurs, telles que les diarrhées, fièvres et choléra. Parallèlement, conséquence de la rareté des terrains, de nombreuses petites parcelles maraîchères sont exploitées au milieu des déchets ou bien se sont faites envahir par ces derniers. Face aux enjeux de la ville, les petites cultures urbaines s'inscrivent dans une stratégie de survie, ce qui explique leur proximité avec les tas d'ordures malgré les risques.

Enfin, la présence des déchets interfère avec la question de l'assainissement. Ce problème est particulièrement grave dans les bidonvilles où les chemins de terre se transforment rapidement, à la moindre pluie ou orage, en torrents de boue encombrés de diverses ordures. Dans ces zones, la collecte étant inexistante, les résidents n'ont souvent pas d'autre choix que de jeter leurs déchets dans les fosses septiques, dans les fossés et les canaux ou enfin de les laisser dans les rues en espérant que la pluie les entraînera vers les rivières. Les ordures ainsi abandonnées, avec les orages, bloquent rapidement le système de drainage, aggravant le problème d'inondations durant la saison des pluies et contaminant les eaux sur de longues distances (*Daily Nation*, 04/05/1987, p1).

Les multiples marigots qui sillonnent les habitations deviennent alors de véritables décharges au cœur de la cité. Il en est de même pour d'autres quartiers moins pauvres de la ville. En effet, les grosses quantités de terre et de pierre, venant des nombreux chantiers du bâtiment et carrières, empêchent le drainage naturel des eaux, posant à l'agglomération un problème d'assainissement. Les zones proches de la Mathare River, de la Thika River, de la Nairobi River ou encore de la Ngong River sont régulièrement touchées par des inondations et la présence d'eaux stagnantes fortement polluées.

Des inégalités relatives par quartiers

Même si en terme de collecte aucun quartier ne paraît épargné, la gestion du problème varie selon le statut des populations, révélant les disparités sociales si caractéristiques de Nairobi. Ainsi, la politique publique de gestion des ordures semble répondre à des critères de territorialité. D'ailleurs, ce phénomène n'est pas récent : l'espace urbain de la capitale kenyane est traversé par de grandes segmentations, issues d'une stratification sociale croissante, et ayant aussi pour source la construction même de la cité à l'époque coloniale. Nairobi a évolué dans une distribution de l'espace en fonction des nationalités et ethnies, dans un premier temps, puis en fonction de la situation économique et de la position sociale de ses habitants. Les différents contrastes, que l'on peut retrouver dans l'architecture par exemple, se révèlent aussi dans la distribution des services publics. À Nairobi, l'espace urbain n'est pas seulement une donnée naturelle, il est surtout un produit social.

Le centre-ville, les quartiers aisés et de classes moyennes apparaissent relativement privilégiés. En premier lieu, le centre d'affaires fait l'objet d'une attention particulière des autorités puisqu'il est régulièrement nettoyé par les services municipaux et une société privée, la *Kenya Refuse Handlers*, à qui la Mairie a attribué la collecte et l'entretien des rues de cette zone. Ce quartier est la vitrine politique et économique du pays, mais également un carrefour touristique, et cela explique les efforts en termes de services : 46 % du montant total des ordures collectées chaque jour proviennent du centre-ville. Ensuite, pour les zones à population aisée, où résident notamment les Asiatiques, les Européens ou l'élite Africaine, les autorités locales se limitent au nettoyage des rues et des sociétés privées se chargent alors du ramassage.

Il est intéressant de noter que dans les quartiers de classes moyennes, il existe une grande disparité quant aux moyens utilisés pour gérer les ordures. En effet, dans un même quartier, plusieurs sociétés privées peuvent intervenir mais les

habitants n'ont pas tous les moyens d'y faire appel ; ils s'investissent alors, soit en brûlant leurs déchets eux-mêmes, soit en les abandonnant le long des routes. À ce titre, Kilimani est un exemple intéressant. Il s'agit d'une zone résidentielle très aérée, située à proximité du centre d'affaires et où se trouve la résidence du président de la République du Kenya. Ce quartier regroupe tous les aspects de la modernité en terme d'urbanisme : la plupart des routes est goudronnée, il y a par endroit des trottoirs, de l'éclairage public et enfin des bouches d'égouts. Kilimani est néanmoins marqué par le problème de collecte des déchets. Il est fréquent d'y trouver quelques tas d'ordures au fond de jardins ou le long de certaines routes. Autre exemple, le quartier d'Eastleigh, en grande majorité peuplé de Somali, est une zone de la ville historiquement très commerçante et passante. Or, il présente aujourd'hui l'image du chaos : les rues sont extrêmement sales, souvent défoncées en raison de travaux de réfection qui durent depuis plus de deux ans. Les routes sont ainsi traversées par de larges et profondes tranchées qui empêchent toute circulation dans le quartier. En partie paralysées, la collecte des ordures n'y est donc plus assurée et ces dernières s'accumulent dans les différentes zones de travaux.

Pour les autres quartiers, le problème de la gestion des ordures prend une forme plus intense, notamment dans les bidonvilles. Ces derniers abritent en effet 60 % de la population urbaine et la densité y est très importante. Tout comme dans le reste de la cité, quand les ordures ne sont pas collectées, les gens trouvent toujours d'autres moyens de s'en débarrasser. Généralement ils jettent leurs ordures dans les rares terrains vagues afin de les brûler ou de les enterrer. Mais, l'espace manque cruellement à Nairobi ; aussi les lieux de dépôt les plus utilisés sont les bords de route ou les cours d'eau. De plus, les autorités sont peu motivées pour fournir des services urbains du fait de l'inaccessibilité de ces zones, de l'insécurité qui y règne et surtout du fait de leur caractère illégal. Par exemple, à Kibera, l'omniprésence des ordures révèle le caractère dramatique de la situation. Les rues étroites en terre se retrouvent encombrées de débris physiques et organiques, souvent mêlés à des eaux usées ou encore à de la boue. Depuis les années 1980, le service s'est dégradé jusqu'à être quasi inexistant aujourd'hui. Certains habitants en sont venus à jeter leurs ordures sur la voie ferrée afin d'obliger les autorités à venir les ramasser. Le témoignage de M.A.O., un habitant de Makina à Kibera, à ce sujet, nous le confirme :

« C'est un problème tellement important que l'on n'y fait plus attention aujourd'hui. Les rues sont pleines de débris. Auparavant, c'était le NCC qui ramassait les ordures mais, depuis le début des années 1980, le service s'est totalement arrêté. De plus, le quartier s'est développé de manière importante. Il n'y avait que 16 maisons trente ans avant à Makina. Aujourd'hui, le

quartier abrite plusieurs milliers de personnes. La gestion des ordures se fait donc désormais de façon égoïste. Chacun tient son terrain propre et jette les ordures directement dans la rue, en attendant que les pluies les emmènent vers le bas du slum. Au mieux, on se réunit dans quelques terrains vagues qui subsistent encore et l'on enterre nos ordures. Mais le manque d'espace commence à se faire sentir ici. »

La politique du Nairobi City Council

Malgré tout, il serait erroné de penser que les autorités en charge des déchets n'ont pas de politique en la matière. Cependant, elle apparaît inadéquate face à l'étendue du problème. Les autorités semblent réduire leur politique à des actions aux coups par coups, sans réelle stratégie sur le long terme.

Les mécanismes de la défaillance dans la gestion des déchets

Les processus qui ont conduit à l'incapacité des autorités publiques à gérer les ordures municipales sont complexes.

Saisir les sources des difficultés en matière de gestion urbaine nécessite de s'intéresser aux autorités qui en ont la charge. Cependant, l'histoire politico-administrative du Kenya rend cette identification d'autant plus complexe que l'administration des zones urbaines y dépend à la fois de la responsabilité des autorités locales (le *Nairobi City Council*) mais aussi de celle du Ministère du Gouvernement Local et du Ministère de l'Environnement et des Ressources Nationales. En 1991, il y avait 109 autorités locales au Kenya divisées en quatre catégories : 20 municipalités (incluant Nairobi), 22 conseils municipaux, 39 conseils cantonaux et 28 conseils urbains. Or, dès le début de l'État post-colonial, on assiste à une répartition inégale des compétences et des pouvoirs entre le Ministère du Gouvernement Local et la ville de Nairobi. Cela s'explique par l'héritage de la colonisation britannique du pays : celui-ci confère aux municipalités urbaines de larges responsabilités, faisant d'elles des zones de pouvoir très convoitées, confortées par une forte croissance démographique et une concentration du potentiel économique et administratif. Les différentes réformes post-coloniales ont conduit à un élargissement notable des compétences locales, les villes kenyanes « *s'érigeant en véritables zones de pouvoir périphériques* » (Bourmaud, 1988) les gouvernements municipaux des grandes zones urbaines ont désormais à leur charge de nombreux services dont l'éducation primaire, les services de santé, la construction et la maintenance des routes, l'alimentation en eau, l'assainissement, le logement, la gestion des déchets solides, les marchés et les services sociaux, etc.

L'accroissement des pouvoirs de Nairobi a conduit la municipalité à se positionner comme une sphère de pouvoir plus ou moins autonome par rapport au pouvoir central, même dans un contexte d'État autoritaire et néopatrimonial. Cette situation a conduit au développement d'une compétition entre la municipalité de Nairobi et le pouvoir central, chacun souhaitant avoir la plus large influence possible sur cette ville qui recèle des enjeux politico-économiques énormes. En effet, Nairobi, en tant que capitale, concentre les pouvoirs exécutifs, judiciaires et parlementaires. De plus, la ville est un nœud de communication international, la « capitale de l'Afrique de l'Est », avec une grande activité diplomatique. Plusieurs centaines de représentations étrangères et d'organisations non gouvernementales (ONG) y sont présentes, auxquelles il faut ajouter les deux organisations spécialisées des Nations Unies que sont le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) et le programme HABITAT géré par le Centre des Nations Unies pour les Établissements Humains. Pour toutes ces raisons, la ville est un enjeu politique et économique où s'élaborent les stratégies d'acteurs locaux comme nationaux.

Via l'autonomie acquise et ses ressources économiques, Nairobi constitue depuis longtemps « un véritable sous-système politique local relativement détaché des mécanismes de régulation traditionnels mis en œuvre par le système politique global » (Bourmaud, 1988). En effet, les leaders urbains, ne dépendant que d'élections, échappent à la régulation de l'État central et plus particulièrement à son système de clientélisme pyramidal en œuvre jusqu'à la fin des années 1980. Les autorités centrales interviennent alors à plusieurs reprises par l'intermédiaire du Ministère du Gouvernement Local pour tenter de réguler la vie politique nairobiennne. De nombreux exemples témoignent de cette fréquente immixtion. Dès les années 1960 se développaient des relations tendues entre les différents ministres du Gouvernement Local de l'époque et le NCC, avec notamment Charles Rubia, maire à partir de 1962 ou encore Nathan Kahara à la fin des années 1970. Un des événements les plus marquants de cette immixtion a eu lieu en avril 1983 lorsque le NCC fut dissout par le gouvernement au profit d'une commission, la *Nairobi City Commission*, régulièrement renommée jusqu'en 1991. Cette intervention symbolise avant tout la volonté régulière de mettre la capitale sous tutelle politique serrée. D'autant qu'après 1992 et les premières élections multipartites, Nairobi est véritablement apparue comme un bastion de l'opposition, cette dernière y obtenant 7 des 8 sièges parlementaires, répartis entre le *Forum for the Restoration of Democracy-Asili* (FORD-A) de K. Matiba et le *Forum for the Restoration of Democracy-Kenya* (FORD-K) mené à l'époque par O. Odinga. Les dernières élections de 1997 n'ont pas modifié cet équilibre des

forces politiques : l'opposition a emporté 6 des 8 sièges parlementaires de la zone même si c'est désormais le *Democratic Party* (DP) de M. Kibaki qui domine. Cela conforte donc la capitale dans sa position « périphérique » par rapport aux autorités centrales d'avant les élections libres : Nairobi semble être un contre-pouvoir face à la toute puissance de la *Kenya National African Union* (KANU), du président Daniel arap Moi.

Le gouvernement, pour contraindre la cité, ne lui donnait pas les moyens financiers dont elle avait besoin pour une action minimale. Cette baisse des ressources est aggravée par la mise en place dans les années quatre-vingt dix d'un Plan d'Ajustement Structurel (PAS) visant notamment à assainir les finances de la municipalité. Les effets défavorables de cet ajustement sont considérés comme des facteurs aggravants dans la livraison de services par les autorités publiques ; comme résultat, on assiste au déploiement des activités des ONG dans tous les secteurs, notamment dans la fourniture de services tels que la collecte des ordures. Le *Nairobi City Council* se retrouve dépendant de financements gouvernementaux en peau de chagrin et des orientations imposées par l'extérieur. Cela se traduit par de nombreux désengagements de la mairie, comme en témoignent la privatisation de certains services urbains et la mise de côté de nombreux projets de logement, d'emploi et de lutte contre la pauvreté. À partir des années 1980, notamment en 1983 avec l'arrivée de la *Nairobi City Commission*, le Département de la Santé Publique, division municipale responsable des déchets jusqu'en 1996, connaît une baisse sévère de sa masse salariale. La Mairie doit aussi répondre à des demandes sociales croissantes, renforcées par le processus de transition démocratique en cours depuis 1991, alors qu'elle voit simultanément ses ressources financières diminuer ou être réorientées.

Les moyens du *Nairobi City Council* sont d'autant plus limités qu'ils sont caractérisés par une mauvaise gestion. Le budget est largement entamé par les procédés clientélistes et la corruption de certains fonctionnaires et élus locaux. Les positions politico-administratives au sein de la Mairie peuvent être en effet une source d'accumulation de ressources à des fins privées : elles permettent, « d'obtenir des avantages personnels immédiats à partir des finances du City Hall, d'acquérir des terrains à bâtir » (Bourmaud, 1988) et, dans le cas d'une politique publique en matière de gestion des ordures, « de détourner les règles relatives à la passation des marchés publics ». La corruption associée aux autres « arrangements » et à la négligence dans la collecte des impôts locaux, cumulée à une baisse générale des moyens, minent les capacités financières des autorités locales. Ainsi, le NCC connaît un endettement plus que notable ; sa dette s'élevait déjà en 1995

à plus de deux milliards cinq cent millions de *Kenyan Shillings* (KSh), soit environ quarante deux millions cinq cent mille dollars de l'époque. Ces phénomènes engendrent des dérives de la politique publique telle qu'elle avait pût être définie au départ. D'autant que la Mairie est confrontée à des processus divergents : elle se doit par exemple de gérer l'urbanisation alors, qu'en même temps, elle doit répondre à une demande croissante de services dans des quartiers informels qu'elle n'avait initialement pas souhaité.

Les difficultés accrues du Nairobi City Council

Ces divers processus ont donné naissance à une politique publique en matière de déchets inefficace et sans cohérence. La section *Cleansing*, section en charge des déchets au sein, depuis 1996, du Département de l'Environnement au NCC, est dépassée.

La majorité de son budget est absorbée par les frais salariaux : elle compte 1500 employés, attachés en grande majorité au balayage des rues et recrutés à la demande (environ 1200 personnes) ; le reste du personnel est composé d'employés de bureau et de personnes responsables du chargement des camions bennes. Le personnel n'est pas suffisamment préparé à son rôle de fonctionnaire de l'Environnement. Peu qualifiés pour les travaux qu'ils effectuent, les employés sont mal payés et donc peu motivés à améliorer la qualité de leur travail.

Un facteur aggravant est le caractère dérisoire du matériel dont ils disposent au regard de l'étendue de la tâche. Les personnes chargées du nettoyage des rues, par exemple, ont au mieux une brouette avec une pelle et un balai. Mais, la plupart du temps, ils ramassent à la main les détritiques, qu'ils mettent ensuite dans un sac. De plus, la ville souffre d'une quasi-absence de poubelles et de bennes. Pour les équipements plus lourds comme les camions, la ville n'en possède pas assez. En mars 1994 déjà, l'ancien maire de Nairobi, Steve Mwangi, dénonçait ce manque de véhicules et déclarait que « *la ville avait besoin de 200 camions supplémentaires* » (*The East African Standard*). De plus, la Mairie n'est pas capable d'entretenir correctement ceux qu'elle possède déjà. La plupart reste souvent inactive par manque de pièces de rechange pour les réparer, l'absence de mécaniciens qualifiés ou simplement la pénurie d'essence. Ainsi, le conseil municipal, qui avait un total de 83 véhicules en état de marche en 1977, n'en comptait plus que 71 en 1983, pour enfin décliner à 15 opérationnels aujourd'hui. Pour autant, la Mairie continue de favoriser des méthodes conventionnelles (et coûteuses) de collecte des ordures qui

nécessitent d'avoir de l'équipement importé, tel que des camions poubelles. Elle a parfois pris en compte des méthodes alternatives et des équipements et technologies moins onéreux mais cela restait très ponctuel et dérisoire face à l'étendue des besoins. En 1992, par exemple, la Mairie examinait l'opportunité d'utiliser des *pushcarts*³ dans certaines zones de la ville ou encore des éboueurs individuels équipés de panier, notamment pour les *slums*, souvent inaccessibles aux camions, mais ces idées ne seront jamais mises en place sur le terrain.

Il existe aussi, au Kenya, un manque de coopération entre les différents acteurs dans les projets gouvernementaux et municipaux et cela se traduit par une mauvaise coordination, régulièrement à l'origine de dépenses inutiles. La ville, par exemple, ne possède pas de lieu de dépôt, ni de structures pour retraiter les déchets nocifs. La ville n'a également pas de législation pour le tri de ces matériaux potentiellement dangereux. Elle n'a aucune usine d'incinération ou de retraitement qui réduirait physiquement les déchets. Cela conduit à la multiplication des décharges sauvages, notamment à la périphérie de la capitale, alors que le gouvernement kenyan a, depuis longtemps, mis en place une politique de protection de l'environnement, avec la création de parcs et de réserves naturelles, ou encore avec le vote d'une nouvelle loi plus stricte sur l'Environnement. Cette loi décidée en 2001 par le Ministère du Gouvernement Local permet désormais de poursuivre une autorité locale si elle échoue dans la collecte des déchets ; cette dernière est passible d'une amende de 350 000 KSh ou de 18 mois d'emprisonnement. Ce manque de gestion coordonnée projette ainsi le *Nairobi National Park*, au Sud de la cité, dans un avenir incertain, grignoté d'un côté par les habitations et envahit par les dépôts d'ordures illégaux de l'autre.

Les tentatives de réorientation de la politique du Nairobi City Council

Confrontée à une aggravation du problème, la Mairie a tenté de développer plusieurs initiatives. Pour faire face à l'étendue du problème, la section *Cleansing* ainsi que celle des Jardins et des Parcs publics ont été regroupées en 1996 dans un même département, celui de l'Environnement, au NCC. N'ayant plus les moyens de changer la situation durablement, la municipalité a aussi choisi d'accepter l'entrée dans le secteur de nouveaux acteurs « privés » comme en témoignent la récente privatisation d'une partie de la collecte et la tolérance de

³ Petites charrettes poussées par l'homme

la participation communautaire. Cependant, le fait que ces initiatives soient menées au coup par coup, de manière conjoncturelle, sans être insérées dans une stratégie globale et cohérente de gestion des déchets, ne font d'elles que de simples palliatifs, souvent incohérents.

Depuis le début des années quatre-vingt dix, et surtout depuis 1997, une privatisation partielle et progressive du service des déchets s'est mise en place. Le NCC a longtemps été hostile à l'idée d'utiliser des éboueurs privés. Une des raisons était l'opposition de la puissante Union des Travailleurs du Gouvernement Local ; les craintes s'articulaient autour de la perte d'emplois à la Mairie. L'importante masse salariale de ce service est en effet un frein considérable à tout changement du système existant. Sous la pression des résidents les plus riches et du Fonds Monétaire International (FMI), la Mairie a finalement autorisé des entreprises privées à fournir des services de collecte et de nettoyage des rues à des quartiers résidentiels, commerciaux et industriels. On compte aujourd'hui une soixante de compagnies privées opératrices. Dans les statuts, elles sont autorisées à compléter la collecte des déchets mais ne peuvent remplacer l'administration directe, par la ville, de ce service. Elles sont devenues un acteur incontournable puisqu'elles collectent en 1998 environ 100 tonnes par jour des déchets produits à Nairobi, soit près du tiers du total ramassé. La compagnie la plus importante est la *BINS Nairobi Services Ltd* ; créée en 1988, elle est aujourd'hui leader de la collecte privée avec près de cinquante tonnes par jour. Ces structures font signer des contrats individuels, aux habitants ou commerces, assurant un service régulier pour un montant de 250 à 600 KSh mensuels par abonné (en supplément de la taxe pour la collecte payée mensuellement à la Mairie⁴).

Toutefois, seuls les résidents favorisés, le quartier des affaires et les industries ont les moyens de se payer ce service. Les zones défavorisées ne peuvent quant à elles s'offrir une collecte et doivent seulement compter sur les dispositifs municipaux. Cependant, depuis peu, de nouvelles petites structures de collecte, souvent au départ à base associative, se multiplient et proposent aux quartiers pauvres un service régulier. À Kayole par exemple, la *Kayole Refuse Handlers* assure aux habitants la collecte de leurs ordures à raison d'une fois par semaine pour 50 KSh par mois et par foyer.

⁴ Chaque citoyen nairobiens paie une taxe pour la collecte des déchets, qu'elle soit réalisée ou non. Elle est systématiquement prélevée par l'intermédiaire de la facture d'eau : environ 40 KSh par mois. Cependant, un retard important dans la facturation fait que seulement 40 % de cette taxe est effectivement payée.

Néanmoins, si les compagnies privées ont pris une place importante dans la collecte, ce secteur reste encadré de manière floue par la Mairie. Ainsi, le choix des compagnies qui peuvent opérer se fait selon une procédure très opaque et souvent critiquée. En effet, la Mairie délivre « des licences d'exploitation » aux sociétés privées pour la concession de zones de collecte. Les critères de sélection, à part le paiement de la « licence » (de 7000 à 20 000 KSh par an), restent assez flous et nombreux sont ceux qui y dénoncent des pratiques clientélistes dans l'attribution de ces droits d'exploitation. De plus, il existe des problèmes avec ces sociétés en raison des nombreuses faillites qui les caractérisent. Par exemple, afin de renforcer les moyens d'intervention des compagnies privées concessionnaires nouvellement introduites dans le secteur, la Mairie a cédé à une compagnie privée plusieurs camions poubelles. Cependant, cette dernière a fait faillite, provoquant la perte définitive des camions.

La privatisation ne tend également à réduire qu'une partie du problème, celui de la collecte, sans pour autant apporter une solution viable et durable à celui de la gestion des ordures. Les privés ne font, en effet, que déplacer les déchets d'un point à un autre, souvent en allant les déverser illégalement dans des terrains vagues, en raison de l'encombrement du site officiel de Dandora, de son éloignement ou bien par souci de rentabilité (il est nécessaire de payer une taxe de 200 KSh pour décharger un camion à Dandora). Or, comme le disait Thy Ta Thu « résoudre la question de la collecte sans résoudre celles du transport, de l'élimination et de la valorisation des déchets pose inmanquablement le problème de la cohérence des filières » (Thu, 1996). En définitive, l'insertion croissante de compagnies privées dans le secteur des déchets n'est réellement pertinente que s'il est mené parallèlement une politique en matière de lieux de dépôts. Un nouveau site de dépôt est envisagé pour les années à venir, en remplacement de celui de Dandora. Ce site de Ruai, situé en périphérie de la ville, ne peut résoudre à lui seul les problèmes de gestion durable des déchets puisqu'il est actuellement dépourvu de toute structure complémentaire d'élimination et de retraitement des ordures. Parallèlement, sa localisation à 55 kms du centre ville pose inmanquablement le problème du coût et des capacités d'acheminement des déchets.

Le NCC manque également d'une politique précise sur la participation de la population à la gestion du problème des déchets. Même si la question est très médiatisée, la plupart des citoyens n'a pas conscience des dangers environnementaux et sanitaires véhiculés par les déchets. Ainsi, les campagnes d'information et d'action menées dans la capitale kenyane, comme celle de

1993, « *The Nairobi we want* » avec le concours du *Mazingira Institute*, n'a pas été suivie d'effets. Pourtant, la responsabilisation communautaire est une étape indispensable à la résolution des problèmes environnementaux de Nairobi. Cependant, la Mairie reste en retrait de cette problématique. De manière générale, elle finance très peu de programmes de promotion du recyclage et ses campagnes d'éducation de la communauté sur la réduction ou le tri des déchets restent le plus souvent à l'état de projets. Elle s'est cependant investie à quelques reprises de manière visible dans des programmes ponctuels de nettoyage de quartiers. Les plus médiatiques ont été la campagne de nettoyage de Nairobi ou encore l'investissement avec la *Mathare Youth Sports Association* (MYSA). La campagne de nettoyage de Nairobi, lancée en 1992, était une coalition de résidents nairobiens qui s'étaient rassemblés pour trouver une solution aux problèmes de déchets de la ville. Leurs activités étaient planifiées et coordonnées avec la Mairie. Il en était de même pour les projets de la MYSA. Ces programmes visaient à promouvoir la réduction des déchets, le nettoyage de la capitale et le compostage. Mais les difficultés de gestion et la difficile coordination avec le NCC ont été autant de freins à la réussite de ces initiatives. Seule MYSA a plus ou moins atteint ses objectifs.

Il règne un manque de volonté de la part des politiques. Aussi, pour des raisons de faibles moyens financiers et décisionnels, certains responsables de la section *Cleansing* au NCC envisagent plus leur futur rôle dans un cadre de coordination de tous les acteurs des déchets, qu'ils soient privés ou publics, plutôt que de tenter de fournir un service qu'ils sont incapables d'assurer. Ce problème des déchets pousse alors la population à s'occuper elle-même de la gestion des ordures.

La participation communautaire

L'autre acteur important du processus de gestion des déchets, avec les autorités et les acteurs privés formels, est la population de la capitale. Cette implication de la société civile provient, outre de la volonté de remédier au problème, des sources de revenus potentielles qui existent autour des activités de collecte et de valorisation des ordures. Elle développe alors une multitude d'actions informelles.

Une pluralité d'acteurs informels investis dans la gestion des déchets

Tout d'abord, les Organisations Communautaires de Base (OCB) regroupent les associations de quartier, les organisations féminines, les coopératives et les Groupements d'Intérêts Economiques (GIE). Ces communautés sont plus que désireuses de créer pour elles-mêmes des services urbains tels que la gestion des déchets, surtout quand les autorités locales en sont incapables. À Eastleigh, par exemple, il existe une communauté dont le principal projet est d'assurer la sécurité des logements de ses membres. La *Eastleigh Business Community Policing Office* regroupe environ 3000 membres. En plus de ces activités initiales de sécurité, la communauté a élargi ses services à la mise en place d'une collecte des ordures. Pour cela, ils ont négocié avec la Mairie la location d'un camion, au prix de 1000 KSh par jour d'emprunt du véhicule, à raison d'une fois par semaine. Ils acheminent ensuite leurs déchets jusqu'à la décharge de Dandora. Autre exemple, à Maringo Estate, un quartier défavorisé, certains résidents ont formé en 1995 un groupe d'entraide, les *City Garbage Recyclers*, afin de mobiliser les habitants sur la gestion des déchets domestiques et la préservation de l'environnement par le recyclage.

À Nairobi, ces organisations communautaires, qu'elles soient ethniques, caritatives, de quartier ou de sécurité, apportent déjà de nombreux services. Ces dynamiques communautaires ont été regroupées sous les concepts de « gestion communautaire » ou « participation communautaire ». Le concept de « participation » apparaît le plus approprié au cas de Nairobi car les activités (collecte, évacuation, transport, valorisation, élimination, etc.) ne sont pas souvent assurées de manière complète et totalement autonome par les communautés. Leurs actions s'insèrent plutôt dans une stratégie globale de gestion des déchets impliquant d'autres acteurs comme, par exemple, les appareils municipaux, les sociétés privées, les initiatives individuelles, etc. Ainsi, les OCB ne participent qu'à certains étapes de la filière (la collecte, l'évacuation et la valorisation). Seules certaines associations et GIE comme à Karen ou Langata tentent d'intervenir dans les pôles de décision. Mais de manière générale, elles n'ont pas une grande capacité d'influence pour orienter, d'une manière ou d'une autre, les processus politico-administratifs et la stratégie de mise en œuvre des systèmes de collecte. Ces différentes initiatives accusent certes des carences mais leur exécution participe à l'apparition progressive de nouvelles cultures citoyennes en termes de comportements visant à l'amélioration et à l'aménagement des cadres de vie urbains.

Dans l'action de ces communautés en zone urbaine, les femmes ont une place souvent importante. Les organisations féminines jouent, en effet, un rôle vital au Kenya dans le développement économique. À Kibera, par exemple,

L'association *Usafi*⁵ regroupe 25 membres, des *business women* comme elles aiment s'appeler. Développée sur le modèle des « tontines », cette association officielle a un compte bancaire. Les membres sont toutes des commerçantes et leur objectif est de pouvoir acheter un grand local à Kibera pour y installer chacune de leurs activités commerciales : couture, vente de légumes, de poissons, de chaussures, etc. Cependant, en plus de leur engagement financier communautaire, elles organisent des actions collectives comme le nettoyage d'une zone du bidonville. À raison d'une fois par semaine environ, elles ramassent l'ensemble des ordures. Les femmes s'en débarrassent ensuite en les déposant sur la voie ferrée qui traverse Kibera, le seul endroit où le *Nairobi City Council* viendra les enlever.

Notons enfin que les communautés sont, la plupart du temps, soutenues par des ONG qui leur fournissent conseils, formations et crédits. Une enquête sur 80 ONG de la cité (Kim, 1996) montre qu'elles apportent un large panel de services avec, entre autres, des programmes portant sur l'éducation, la santé, le logement, l'accès à l'eau ou la gestion de l'environnement. À Nairobi, la plupart de ces ONG développe une forte présence dans les quartiers informels. En effet, de gros besoins y restent à satisfaire en matière de services urbains, y compris la gestion des déchets. Elles sont un des liens importants entre les autorités locales et les OCB. Les ONG doivent également lancer des campagnes d'éducation pour développer la prise de conscience envers les déchets non gérés, même dans les quartiers à hauts revenus. Elles ont un rôle à jouer dans l'apprentissage des communautés, dans l'apport de conseils techniques et dans la mobilisation d'un large soutien aux projets de gestion communautaire des déchets. À Kibera, par exemple, une ONG kenyane, *Kibera Community Self Help* (KICOSHEP), a mis en place un programme sanitaire et social. Situé à Makina plus exactement, cette ONG dispense soins et assistance aux habitants du bidonville. Elle accueille également plusieurs enfants grâce à ses sept classes. Sans lien avec les autorités publiques, KICOSHEP vit de dons, nationaux et parfois internationaux, et surtout de la vente d'objets fabriqués par les enfants de son école. Ainsi, la gestion des déchets s'inscrit au centre de ce programme car une meilleure gestion améliore les conditions sanitaires des habitants de Kibera. En plus des campagnes d'information, ils ont installé un système d'incinération d'ordures dans des barils métalliques. Dans la capitale, l'exemple de KICOSHEP n'est pas unique. Plusieurs ONG ont réussi à mettre en place différents programmes de compostage et de recyclage grâce,

⁵ *Usafi* signifie propreté en Swahili.

notamment, à des campagnes d'affichage à travers toute la ville. Les ONG pourraient mobiliser un soutien encore plus large mais elles manquent de ressources humaines et financières pour le faire.

S'ajoutent également des initiatives individuelles de gestion des ordures qui ne sont pas inscrites dans une dynamique de groupe et qui s'incarnent de manière diverse au niveau des foyers : ordures brûlées, réutilisées, recyclées, compostées, etc.

Les modes populaires de gestion des déchets

On retrouve dans la cité kenyane toute une économie parallèle basée sur la gestion des ordures. Face aux carences des systèmes de collecte et d'évacuation, des initiatives communautaires ou individuelles se mettent en place, avec un engouement d'autant plus fort qu'on croit détenir là, à la fois une solution aux problèmes des ordures et une solution au moins partielle au lancinant problème de l'emploi des jeunes. Le chômage et les faibles salaires dans le secteur officiel ont entraîné une croissance du secteur informel à Nairobi. Ce secteur, le *Jua Kali*, est devenu une alternative importante à l'emploi légal, employant approximativement la moitié de la population active et représentant 20 % à 30 % des revenus urbains. S'il existait un ramassage rationnel des ordures, une grande partie de l'économie de la ville ne fonctionnerait plus. On assiste au développement de deux principaux modes de gestion des déchets initiés par les populations : le recyclage et le compostage.

La réutilisation et le recyclage :

La réutilisation et le recyclage d'ordures sont des activités très développées : le tri est effectué de manière informelle par les pauvres qui recherchent des objets réutilisables ou vendables. Même s'il existe toujours une honte à fouiller les poubelles, il s'agit d'un secteur d'activité qui prend un nouvel essor avec l'aggravation des formes de pauvreté urbaine. En sillonnant les lieux de production des ordures, on découvre une importante population qui s'active autour des déchets. Partout dans Nairobi, de jeunes hommes, d'environ trente ans, appelés *scavengers* (charognards), gagnent ainsi leur vie en collectant et sélectionnant les ordures. Ils utilisent pour leur travail de grands sacs afin de mettre un maximum d'objets à l'intérieur et collectent toutes sortes de matériaux : du verre, des os, du papier, des batteries, des déchets organiques, du plastique, du métal, etc. Notons que les déchets organiques sont essentiellement récupérés par les enfants des rues pour leur prochain repas.

Par ailleurs, en ce qui concerne les déchets ménagers, le tri est souvent déjà fait par les habitants eux-mêmes avant de les jeter. Il convient de noter que la composition, la production et la densité des ordures ménagères varient en fonction du niveau de vie de chaque citadin et donc en fonction des quartiers. À chaque tissu urbain correspond une production d'ordures. C'est pourquoi les déchets ne sont pas les mêmes à Mathare (un bidonville) qu'à Muthaiga (un quartier aisé). Il apparaît que plus les habitants ont un niveau social élevé, plus ils génèrent d'ordures. Les habitants privilégiés se débarrassent plus facilement de matières telles que le plastique ou le métal alors que ces dernières auraient probablement fait l'objet de réutilisation ou de recyclage dans d'autres quartiers moins favorisés. Le moyen le plus sûr de trouver des déchets réutilisables est alors d'aller dans les décharges où la concurrence est très rude, notamment avec les *streets boys* qui pratiquent un travail similaire aux *scavengers*. Sur le site de Dandora, par exemple, ces « éboueurs » font une collecte journalière de 20 tonnes environ sur les 1900 produites par jour à Nairobi. Le site étant peu contrôlé, il est accessible à tous. Il s'y développe un marché de la récupération animé par de nombreuses personnes (environ 2500) qui y ont organisées un véritable *business* (*East African Business*, 2000). Les *street boys*, par exemple, se sont entendus avec les employés municipaux et ceux des sociétés privées pour avoir le droit de décharger eux-mêmes les camions bennes pour se servir en premier dans les contenus.

Ces collecteurs informels sont le point de départ d'une chaîne qui se termine par les industries de recyclage. Les objets qu'ils trouvent sont alors revendus à des intermédiaires. Ces derniers sont le trait d'union entre les économies

informelle et formelle, en revendant les ordures récupérées aux grandes entreprises du recyclage telles que *Kenpoly* et *Premium Drums* pour le plastique, *Central Glass* pour le verre ou *Kamongo Waste Paper* pour le papier. Ceci démontre que la récupération des déchets n'est pas réservée aux seuls marginaux. C'est aussi une activité structurée et organisée. C'est pourquoi dans de nombreux quartiers de la capitale, on retrouve de petits business en rapport avec le tri situés le plus souvent au milieu de terrains vagues. À Laini Saba, dans Kibera, par exemple, il existe un point de tri. Ce business très lucratif emploie principalement les enfants du quartier qui collectent plastiques et métaux contre une petite rémunération. Ensuite, environ une fois par mois, un camion achemine les objets ainsi récupérés vers les usines de recyclage. De petites entreprises de recyclage et de réutilisation animent également ce secteur. Elles se répartissent en trois types d'activités : les premières se spécialisent dans les produits directement réutilisables comme les bouteilles en plastique ou les vêtements ; les secondes réutilisent divers matériaux comme les vieux pneus pour faire des chaussures ou encore du métal pour produire des *braser*⁶ ; les dernières utilisent l'énergie issue de matériaux comme le papier pour la combustion et les déchets organiques pour le compost. Mais, cela reste une activité peu rémunératrice pour les collecteurs. Les prix payés par les intermédiaires à ces derniers sont très bas et varient beaucoup : 1 kg de plastique rapporte environ 4 KSh et 1 kg de papier 2 KSh. Enfin, c'est un métier, en plus d'être peu estimé, difficile et dangereux. Officiellement, il est même interdit par le gouvernement en raison principalement des dangers sanitaires.

Le recyclage des déchets apparaît donc comme une approche ayant des conséquences positives puisqu'elle crée des emplois informels et offre surtout une solution aux problèmes de gestion des ordures : en réduisant la quantité totale de déchets solides, il permet de libérer des terres et de réduire la pollution tout en participant à la valorisation des ressources. Cependant, un des freins au développement du recyclage à grande échelle est l'absence de liens formels entre les grandes firmes de recyclage et les différents acteurs de la collecte car les compagnies n'y ont encore aucun avantage financier et qu'il n'existe pas d'espace légalement désigné pour effectuer le tri.

Le compostage :

⁶ Petit barbecue.

En contribuant à l'élimination des déchets, le compostage apparaît comme un autre atout précieux dans un contexte de désengagement de la Mairie dans les services urbains et, plus particulièrement, celui de l'Etat dans l'agriculture, notamment urbaine. Afin de garder le problème des déchets sous contrôle, le *Nairobi City Council* doit s'intéresser à des alternatives à son système de collecte actuel, incluant des technologies peu coûteuses. Il soutient donc ces programmes de compostage mais sans apporter les moyens techniques ou financiers nécessaires à leur développement. Peu médiatisés, les groupes de compostage, spécialement des quartiers à faibles revenus, sont alors soutenus par des ONG locales. Cependant, ces efforts entrepris sur une base expérimentale sont encore en phase de lancement et ne reçoivent pas beaucoup d'attention, d'où leur caractère encore limité. Pourtant, le compostage est une réelle opportunité. En effet, les déchets résidentiels sont principalement composés de matières végétales et d'ordures vertes. Ainsi, le compostage peut éliminer une grande partie des ordures qui devaient être jetées dans des terrains vagues et permettre la production d'un fertilisant peu coûteux aux petits fermiers de la ville, tout en assurant un revenu aux producteurs de cet engrais. L'activité de compostage se développe dans de nombreuses zones de la ville, notamment à Kibera où plusieurs sites existent. L'un d'entre eux se situe en bordure du quartier sur Mbagathi Road, près du *Kenyatta Market*, dans un terrain vague. Le compost est tiré de la décomposition par fermentation de diverses ordures et, dans leur cas, ils profitent de la proximité du marché et donc des nombreux déchets végétaux qu'il génère. Les membres de cette micro-entreprise réalisent plusieurs piles de déchets, une dizaine environ, qu'ils vont régulièrement arroser et retourner (tous les quinze jours en moyenne). Enfin, ils passent les monticules de déchets en décomposition au travers de tamis pour filtrer les ordures non-décomposées. Ces dernières sont alors brûlées. Cette méthode prend à peu près trois mois pour obtenir du compost et ne nécessite l'utilisation que de quelques râteaux, tamis et d'une pelle. Le sac de cinq kilos se vend 125 KSh, soit 25 KSh le kilo. La vente se réalise par la suite sur le marché. Ils bénéficient même d'un label officiel fourni par l'Institut de Recherche Agricole Kenyan sur la qualité de leur compost.

L'engagement des hommes et des femmes dans les stratégies de gestion des déchets via le compostage s'articule avant tout autour de préoccupations économiques : le revenu est l'un des grands facteurs motivants de son succès à Nairobi. Les acteurs sont attirés par le côté rémunérateur de cette activité. Cependant, lorsque l'on interroge les membres des communautés, les bénéfices pour l'environnement sont aussi parmi les premières raisons pour lesquelles ils

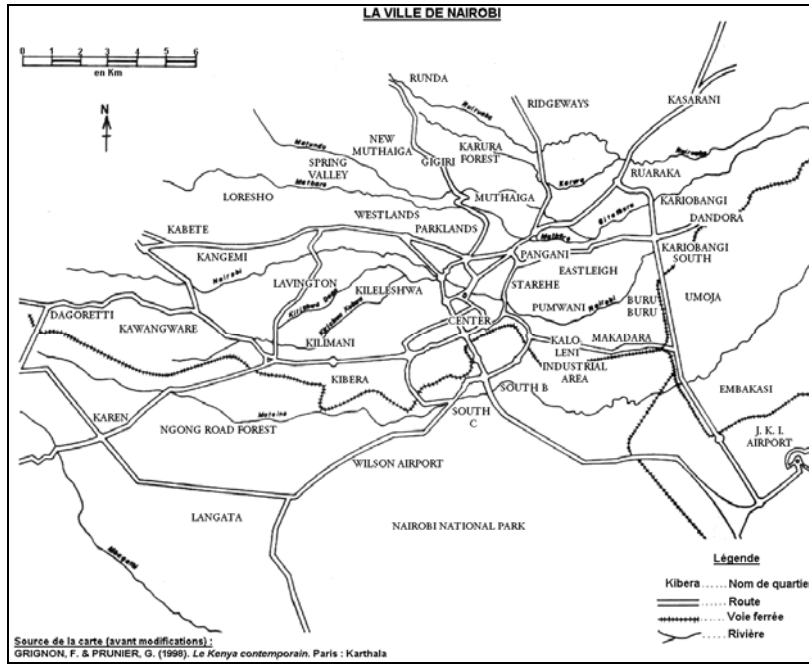
participent au compostage. Autre réponse, inattendue et surprenante, est que l'activité leur permet d'améliorer les aspects relationnels à l'intérieur de la communauté. Cela rejoint l'étude de Kim (1996), dans laquelle il avait réalisé une enquête sur les motivations de l'engagement communautaire. Cette étude a permis de classer par ordre d'importance les raisons non-environnementales qui poussaient les citoyens à s'investir dans le compostage : améliorer le revenu, rester occupé, améliorer aussi l'échange avec les autres membres de la communauté, s'intégrer dans le groupe et être reconnu en dehors de la communauté au travers des actions de cette dernière.

Même si le compostage permet dans un premier temps une meilleure collecte des déchets puis, dans un second, leur valorisation, il comporte néanmoins certaines limites. Tout d'abord, les moyens humains et matériels des associations, communautés et micro-entreprises concernées, pèchent par leur insuffisance par rapport à l'ampleur des tâches à réaliser. Aussi, de nombreux problèmes environnementaux restent non-solutionnés et nécessitent une action au-delà des efforts des différents groupes. Avec le compostage, le problème des déchets non-organiques persiste. En effet, ce type de déchets qui n'est pas réutilisé ou recyclé représente encore d'importants volumes. Le plus abondant est le sac plastique, très utilisé en Afrique de l'Est. Les autres déchets non-organiques posant de graves problèmes sont les batteries et différents déchets toxiques. Les batteries sont employées comme source d'électricité dans les zones informelles car ces dernières sont peu desservies par les équipements urbains. Ces différentes actions communautaires ne peuvent donc être une solution à elles seules. Elles nécessitent un engagement complémentaire des autorités locales. De plus, il existe une résistance de la communauté au compostage. Cela s'explique par la peur du ridicule qui entoure toutes les activités liées à l'univers des déchets, et le manque de volonté de coopérer. Les stratégies individuelles de survie font que certaines personnes demandent désormais de l'argent en échange de leurs déchets organiques depuis qu'elles ont compris que le compostage est devenu une activité commerciale. Cependant, la faible valeur du compost et les ventes limitées ne génèrent pas un revenu suffisant pour payer les gens afin qu'ils séparent leurs déchets organiques et les apportent. Il s'agit d'une limite pour la capacité du compostage à devenir une source de génération de revenu.

Conclusion

La construction de la politique urbaine des déchets apparaît largement influencée par des acteurs autres que les autorités publiques locales. La Mairie ne semble pas être la seule à avoir « les cartes en main ». Dans la gestion des déchets, une multiplicité d'acteurs entre en jeu, rendant caduque la vision d'une politique publique comme un ensemble homogène facilement différenciable du domaine privé. La politique publique dans ce domaine est investie par des acteurs au statut différent, à la fois publics (autorités locales décentralisées, celles représentant le pouvoir central ou plus spécialement différents segments politico-administratifs de ces autorités) et privés (sociétés privées, micro-entrepreneurs, usagers individuels, ONG, communautés, groupes de personnes, etc.). Le *Nairobi City Council* n'est en effet plus le seul à décider des orientations de cette politique. Il subit, en amont, les interventions régulières du gouvernement central ; en interne, il est traversé par des enjeux qui influencent en permanence ses capacités ; enfin, le paysage urbain révèle de nombreux acteurs civiques, dont les pressions sur les autorités locales sont de plus en plus pressantes. C'est pourquoi il semble préférable de parler pour Nairobi d'action publique plutôt que de politique publique, c'est à dire d'opter pour une vision du traitement des affaires publiques comme le fait d'une co-production de solutions à la fois par l'Etat et par la société civile selon des configurations variables.

En outre, la multitude des réponses apportées aux défaillances publiques met en lumière l'existence de stratégies de groupe visant à résoudre un problème donné, dans notre cas celui des ordures. Même si les actions des citoyens ne sont pas coordonnées, ni entre elles, ni avec les sociétés privées, on peut néanmoins penser que l'accumulation de ces différentes initiatives peut conduire à atténuer le problème de manière quantitative. Cependant, ces dernières ne règlent pas à elles seules les questions d'environnement (pollutions dérivées) et de santé publique (hygiène) qui se posent avec de plus en plus d'acuité dans la capitale kenyane. Il apparaît ainsi que la solution durable pour la gestion des ordures doit s'inscrire dans un partenariat associant autorités publiques, secteur privé et citoyens.



Bibliographie

Ouvrages

- Blévin, C. & Bouczo, J. (1997). Nairobi : un siècle d'histoire (1898–1997). In *Les Cahiers de l'IFRA*, n°5. Nairobi : IFRA.
- Bourmaud, D. (1988a). *Le système politique du Kenya : centre et périphérie*. Université de Bordeaux : thèse de Doctorat.
- Bourmaud, D. (1988b). *Histoire politique du Kenya : État et pouvoir local*. Paris : Karthala.
- Grignon, F. & Prunier, G. (1998). *Le Kenya contemporain*. Paris : Karthala.
- Kim, P. (1996). *Community-Based Waste Management for Environmental Management and Income Generation in Low-Income Areas : A Case study of Nairobi, Kenya*. Toronto : rapport de l'université de York.
- Lamba, D. (1994). *Nairobi's Environment : a review of conditions and issues*. Nairobi : Mazingira Institute.
- Muller, P. & Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris : Montchrestien.
- Rodriguez-Torres, D. (1992). *Le développement urbain à Nairobi hier et aujourd'hui : espace et société des bidonvilles*. Nairobi : IFRA.
- Rodriguez-Torres, D. (1995). *Nairobi : le bidonville face à la ville*. Louvain-la-Neuve : CIDEP.
- Stren, R.E. (1984). *Politics and public policy in Kenya and Tanzania*. New York : Praeger.
- Ta Thu, T. (1996). *Déchets solides en milieu urbain d'Afrique de l'Ouest et centrale : vers une gestion durable*. Abidjan : GREA-IAGU-PDM.
- Zoa, A. (1995). *Les ordures à Yaoundé*. Paris : L'Harmattan.

Presse

The Daily Nation

The East African Business

The East African Standard

The People