

Kinshasa, de la planification urbaine aux écueils de sa mise en œuvre : vers quelles perspectives nouvelles?

Gulain Amani MUSHIZI^{1,2}

¹ Doctorant en Art de bâtir et Urbanisme à la faculté d'Architecture de l'Université Libre de Bruxelles, Laboratoire Louise, Place Eugène Flagey 19, 1050, Bruxelles, Belgique

² Assistant chargé des cours à l'Institut Supérieur d'Architecture et d'Urbanisme, Unité de Planification Spatiale, Avenue de la Libération, 2, 889 KIN I, Kinshasa, RD Congo



ARTICLE HISTORY

Received 03 Juin 2020;
Accepted 03 Juin 2022.

CONTACT

Corresponding Author:
Gulain Amani MUSHIZI
gulain.amani.muhizi@ulb.be

Résumé

Cet article analyse la mise en œuvre de la planification urbaine à travers les différents plans et/ou projets de plans qu'a connus la ville de Kinshasa après l'indépendance de la République Démocratique du Congo. Du plan régional de 1967 également appelé *Plan Auguste Arsac* à celui de 2015 connu sous le nom de *Schéma d'Orientation Stratégique de l'Agglomération Kinois* « SOSAK », cette note permet d'appréhender l'évolution de ces dispositifs dont les changements de logique sont essentiellement liés au constat que la ville se fait autrement. A cet effet, dans une démarche comparative et diachronique, ce travail explore les différents moments en fonction des imaginaires de la ville qui leur sont sous-jacent ou en fonction de ce qu'ils vont réellement faire à la ville et les projets qui peuvent s'en prévaloir. Il établit en dernier ressort que le développement de la ville se déroule parallèlement à ces instruments dont les garants supposés veiller à leur mise en œuvre ne respectent pas eux-mêmes les règles qui en découlent. D'où, il faudrait repenser la manière de voir la ville pour les responsables d'élaboration et de la mise en œuvre des plans en intégrant la représentation que les habitants se font de la ville et en s'inspirant des pratiques locales de la ville en mutation.

Mots clés : Planification urbaine, Gestion urbaine, Instruments d'urbanisme, Imaginaire collectif, Kinshasa.

1. Introduction

Le développement urbain des villes congolaises est régi par l'urbanisme réglementaire. L'espace urbain bâti est organisé essentiellement sur la base des dispositifs normatifs suivants : le décret du 20 juin 1957 sur l'urbanisme, la loi foncière n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980 et l'arrêté n°cab/min-uh/023/2018/ du 31 mai 2018 modifiant et complétant l'arrêté

n°cab/min-atuh/mbi/ghk/012/2016 du 23 août 2016 portant réglementation de l'octroi du permis de construire. De ces dispositifs, le décret du 20 juin 1957 sur l'urbanisme est celui qui consacre et rend obligatoire l'élaboration des plans d'urbanisme comme instrument devant guider l'aménagement et le développement urbain de chaque ville pour une validité de 15 ans et renouvelable.

Il est également d'usage d'aborder les transformations des grandes agglomérations à partir de la perspective de l'émergence de nouveaux

référentiels ou de nouveaux imaginaires qui viennent rivaliser avec les anciens ou même les remplacer (Genard, 2013). Ces imaginaires s'inscrivent dans ce qu'Emmanuel Kant aurait appelé « un idéal régulateur » ou un idéal de la raison pour indiquer ce que la ville devrait être ou ne devrait pas être (Genard et al., 2016). Pour ce faire, faudrait-il envisager Kinshasa comme « Kin-la-Belle », « Kin-la-Verte », une mégalopole, une grande métropole durable, une ville sûre et inclusive, une ville résiliente ? Avec une gestion urbaine orthodoxe où la gouvernance urbaine est ressentie dans le vécu quotidien de ses habitants ? Autant d'imaginaires qu'on essaie de coller à la ville de Kinshasa à travers des nouveaux outils de gestion urbaine. D'ailleurs, l'élaboration des différents plans d'urbanisme vient à chaque fois entretenir ces imaginaires et susciter l'espoir de les voir enfin se matérialiser. Ils évoluent en même temps que les enjeux et défis de gouvernance publique restent constants : maîtrise de l'urbanisation tentaculaire, équipement adéquat de la ville, décongestion du centre-ville, accès aux fondamentaux des services sociaux (mobilité, logement, alimentation en eau et en électricité, gestion des déchets), promotion de l'économie, rayonnement de l'image de la ville, etc.

Depuis 1960, année où le pays a accédé à son indépendance, Kinshasa a connu quatre plans d'urbanisme. Ces instruments de gestion urbaine postcoloniaux ont fait l'objet des études. Certains auteurs se sont intéressés au plan dit Arsac et au Schéma Directeur d'Aménagement Urbain (SDAU) (De Maximy, 1984, Lelo, 2011, Mpuru et Kibala, 2018, Mpuru et Mbuluku, 2008, Pain, 1984, 1985). Le Plan Directeur d'Urbanisme (PDU) semble moins documenté (Lelo, 2011, Mavalaka, 2019), n'étant pas un plan d'aménagement en soi, et le Schéma d'Orientation Stratégique de l'Agglomération Kinois (SOSAK), le dernier en date, n'a pas connu de véritable analyse à ce jour bien que quelques thèses en ont fait allusion (Bakumba, 2021, Tambani, 2020, Washe, 2019). Ces auteurs se sont intéressés au contenu des différents plans, un peu moins à leur réalisation et à l'échec de la planification. Aussi, leur analyse n'a pas été soumise à une approche de coloniale ou postcoloniale (Collignon, 2007) ou alors à une confrontation aux imaginaires ayant sous-tendu leur élaboration.

Dans une approche diachronique, le présent article ambitionne de mettre en lumière le fait que ces dispositifs d'urbanisme d'après indépendance n'ont

pas eu d'effet notoire sur l'organisation et le développement progressif de la ville de Kinshasa. De ce fait, il sera fait un examen du cadre théorique ayant prévalu à chaque plan d'urbanisme, ses résultats mitigés, les effets tangibles de l'action politique et l'urbanisation qui s'en est suivie parallèlement à la planification voulue. Dans ce parcours historique, les raisons de l'échec de la planification urbaine vont se révéler être la transposition de modèles occidentaux, le déficit absolu de gouvernance urbaine, la faiblesse de l'implication des décideurs dans la réussite, la corruption et autres usages parfois décriés mais qui sont des éléments constitutifs de la fabrique urbaine,

Pour le démontrer, je m'appuierai sur une analyse textuelle de tous ces plans par rapport aux lectures dominantes de la ville dans les médias et par les auteurs et ce, sans un quelconque a priori sur l'identité des responsables d'élaboration des plans ou sur les sources de leur financement. Je m'appuierai aussi sur les résultats des entretiens semi-ouverts réalisés avec des acteurs de la fabrique urbaine de Kinshasa au sujet des effets produits par ces différents plans d'urbanisme : un secrétaire général honoraire à l'urbanisme et à l'habitat, huit enseignants-chercheurs de l'Institut Supérieur d'Architecture et d'Urbanisme (ISAU), deux directeurs du Bureau d'Etudes d'Aménagement et d'Urbanisme (BEAU) ; deux chefs de division au ministère de l'urbanisme, un chef de division au cadastre, trois responsables à l'Agence Congolaise des Grands Travaux (ACGT), un responsable du Bureau Technique de Contrôle (BTC), deux responsables de la cellule infrastructure, trois responsables de la Cellule de Développement Urbain de Kinshasa (CDUK), un agent de l'Office des Routes (OR), un agent de l'Office de Voirie et Drainage (OVD), 2 agents de la Banque Mondiale, un représentant pays honoraire de ONU-Habitat, le représentant d'un bureau d'études d'architecture et d'urbanisme et quelques habitants rencontrés dans mon quartier et au bureau, selon qu'ils portent un intérêt à la question d'aménagement de la ville de Kinshasa. A cela s'ajoutent les résultats de l'observation participante récoltés par le fait d'avoir été au contact des gouvernants provinciaux et ceux du niveau national via ma participation au projet d'élaboration du Schéma d'Orientation Stratégique de l'Agglomération Kinois entre 2013 et 2014 et à bien d'autres ateliers sur la gouvernance urbaine de Kinshasa dont l'atelier sur l'organisation et le

fonctionnement de la CDUK (Mars 2021) et la 5^e édition du salon Expo béton du 01 au 4 Décembre 2021 qui ont enrichi le condensé des résultats produit dans ce travail.

2. Plan Auguste Arsac de 1967 pour un développement planifié de la ville

L'instabilité politique d'après indépendance, ayant caractérisé les cinq ans de mandat du Président Kasa-Vubu, n'aura pas permis de s'intéresser à la question d'urbanisation de Kinshasa. Son paysage urbain est resté inchangé jusqu'à l'avènement du Président Mobutu en 1966. On assista à une accalmie marquée par la croissance économique consécutive à la hausse du cours du cuivre devenant une matière très prisée de par le monde. Mettant à profit cette embellie économique, un programme de reconstruction va être décrété par le gouvernement. Pendant cette période, l'étalement urbain de Kinshasa était estimé à 700 hectares et la croissance moyenne annuelle de la population évaluée à 75 000 habitants (Sakombi, 1981) avec un taux de croissance situé à 11 % entre 1960 et 1967. L'OCA et le fonds d'avance qui avaient œuvré à la création des cités planifiées produites peu avant l'indépendance sont fusionnés et remplacés par l'ONL (Office National du Logement) en 1965. Cette nouvelle structure est alors chargée de produire des logements mais va se révéler ne pas être à la hauteur des attentes (Groupe huit et Arter, 2013) enlisant davantage la problématique de développement urbain de Kinshasa. La conjugaison de tous ces facteurs conduira au plan régional de 1967, dit Plan Auguste Arsac.

La courte genèse de ce plan est bien connue. A partir de 1964, à la demande du gouvernement congolais, s'installe à Kinshasa une Mission Française d'Urbanisme (MFU). Celle-ci va rapidement se développer et s'équiper d'une unité mécanisée chargée de travaux de voirie dans les zones d'extension. Elle va produire le *Plan régional de 1967* (Pain, 1985 : 33). Sous la conduite de l'Architecte Arsac, dans le but de maîtriser l'extension urbaine par la densification du périmètre urbanisé, il fut proposé de limiter la ville dans la plaine. C'est dans cette optique qu'on prévoyait de maintenir l'urbanisation au pied des collines du Sud et de l'Ouest, d'inciter l'agriculture urbaine tout en protégeant les aires agricoles, d'entretenir et d'accroître le réseau routier. Ce plan d'aménagement urbain avait alors programmé la

création d'un nouveau centre-ville, des centres secondaires et des cités satellites dans divers horizons de la ville. Cependant, il n'avait pas intégré les pratiques locales qui émergeaient dans le cadre de l'habitat en ce temps-là, pratiques qualifiées d'habitat spontané par plusieurs auteurs (Beau, 1976, De Maximy, 1984, Mpuru, et Mbuluku, 2008, Pain, 1985).

L'imaginaire développé en ce temps est lié à la rigueur et au suivi réglementé de la mise en œuvre des projets d'urbanisme qui a fait ses preuves pendant l'époque coloniale sous l'égide de l'OCA. On croit encore en la matérialisation exacte du dessin du master plan sur terrain mais aussi en la grandeur de Kinshasa et il faut le traiter comme ses pairs. Ainsi, le Plan Arsac s'inscrit dans la suite du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (SDAURP) paru il y a deux ans, soit en 1965 qui, lui aussi, a anticipé la population de la région et dans la suite de l'agglomération existante, a eu à proposer l'aménagement de huit villes nouvelles (Desjardins et al., 2012). A la place des villes nouvelles, le plan Arsac propose des cités satellites dans son principe d'aménagement (Figure 1).

Pour rappel, bien avant l'indépendance, le plan Ricquier de 1949 avait vite été remplacé par le plan Van Malleghe. Dans un contexte favorable, ce plan aura imaginé l'actuelle zone industrielle de Limete quand, dans le même cheminement du plan décennal de la colonie Belge, l'OCA sera chargé de la construction des cités de la population autochtone qui façonneront le paysage urbain de Kinshasa. Par contre, le plan Arsac venu au lendemain de l'indépendance n'aura produit aucune action tangible sur le terrain. Du point de vue démographique et spatial, pendant qu'il envisageait contenir la partie agglomérée sur 12 000 hectares avec une population de près d'un million d'habitants en 1970, le phénomène naturel d'urbanisation viendra infirmer ses prévisions. Plutôt qu'un rôle directeur, le plan urbain de 1967 joua simplement un rôle indicatif dans l'orientation morphologique de la ville qui obéissait désormais à des nouvelles logiques autrefois sous le radar de la planification dirigiste. Néanmoins, on peut lui reconnaître d'avoir été le précurseur du passage de 11 à 24 communes, matérialisé par les ordonnances successives signées en 1968 par le Président Mobutu. Parallèlement au dit-plan, par l'entremise de la Caisse Nationale d'Épargne et des Crédits Immobiliers (CNECI) créée

par l'ordonnance-loi n° 71-080 du 1^{er} septembre 1971, la cité Salongo fut aménagée et construite avec un parc immobilier de 800 logements. Faute de

ressources suffisantes, l'agence n'aura tenu que pendant dix ans avant de faire long feu et d'être liquidée par l'État (Beau, 1976).

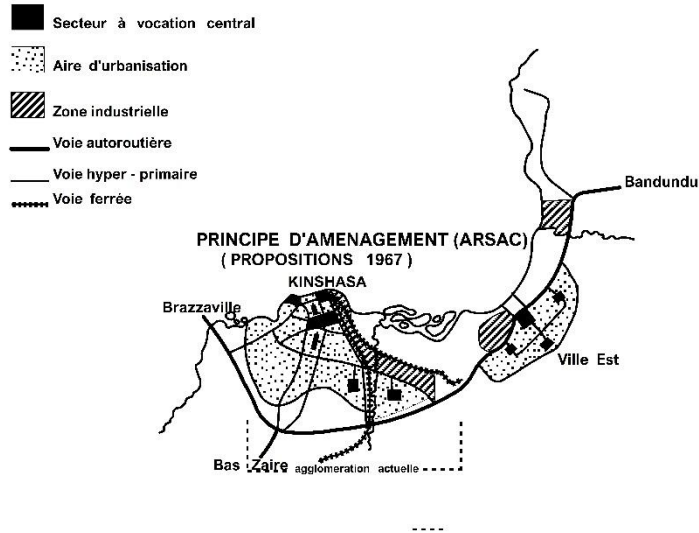


Figure 1 : Plan Arsac, 1967 (Source : Mpuru, et Mbuluku, 2008 adapté par l'auteur)

En 1972, pour contrer l'étalement urbain rapide et incontrôlé, il sera procédé à l'établissement d'un maillage vert et des parcs dits présidentiels. Principalement affectés à l'agriculture urbaine, l'urbanisation naturelle aura une fois de plus raison d'eux. En 1975, indépendamment du plan, c'est l'euphorie de la zaïrianisation qui conduit à la mise en œuvre des projets éléphantesques menés de main de fer par le président Mobutu lui-même. On va assister à la construction des échangeurs à Limete et Kinkole, le boulevard Lumumba allant jusqu'à la sidérurgie de Maluku fait peau neuve, la cité de l'union africaine et le stade Tata Raphaël voient le jour. Les plus grands monuments et avenues qui structurent la ville jusqu'à ce jour seront érigés en cette période qui marque aussi immanquablement la fin des travaux majeurs à Kinshasa, qui referont surface seulement en 2007 en dépit de toutes les études urbaines menées et des plans élaborés par la suite (Groupe huit et Arter, 2013 : 18).

Comme critique, il est fait état que le plan régional de 1967 avait été approuvé (Groupe huit et Arter, 2013 : 15), mais n'avait pas convaincu (Pain, 1985 :

33) et n'est donc pas exempt de faiblesses car il s'est limité à la définition d'une forme urbaine et de principes opérationnels (Mpuru et Mbuluku, 2008 : 38) et ne sera finalement pas appliqué par les autorités zaïroises par manque des crédits. Toutefois, les quartiers périphériques continuèrent d'occuper 700 ha supplémentaires chaque année. Une révision du plan s'imposait : la surface urbanisable retenue en 1967 couvrait 12 000 ha, la surface réellement urbanisée s'étendait sur près de 20 000 ha en 1975 (Pain, 1985 : 33). Ainsi dès 1975, la situation de fait a rendu très difficile la reprise du contrôle des sites occupés. L'urbanisation a dépassé les sites collinaires à l'Ouest et au Sud, entraînant ainsi leur altération. Dans le milieu de la décennie 1970, elle semble résulter d'un dynamisme socio-économique évolutif mais non contrôlé. D'où le besoin impérieux pour le gouvernement congolais de l'époque de recourir, une fois de plus, à la Mission Française d'Urbanisme (MFU) devenue Bureau d'Études d'Aménagement Urbain (BEAU) afin de concevoir un outil conséquent pour la planification de Kinshasa (Mpuru et Mbuluku, 2008).

3. Le Schéma Directeur d'Aménagement Urbain de 1976 « SDAU » : entre maîtrise de la croissance urbaine et développement d'infrastructures

En 1969 étaient publiés les résultats d'une remarquable et minutieuse enquête sociodémographique, où l'on avait pour la première fois depuis l'Indépendance une analyse fine de la ville par quartiers. Cette enquête devait servir de point de départ à l'équipe pluridisciplinaire (Architectes, géographes, économistes, ingénieurs et spécialistes des questions des populations du Zaïre) chargée de l'élaboration du SDAU. Au-delà de ces chiffres et de ces analyses fines, à la demande et sous la responsabilité de trois géographes français (Jean Flouriot, René de Maximy et Marc Pain), sera réalisé l'atlas de la ville de Kinshasa comprenant soixante-six planches qui décortiquent la réalité kinoise des années 75. Cet atlas, fruit des analyses empiriques, montre la société urbaine dans l'espace et les mécanismes de croissance et l'adaptation au site. Bref, un document décrivant les enjeux vitaux à prendre en considération lors de la définition d'une stratégie de développement d'une capitale multimillionnaire (Pain, 1985). C'est d'ailleurs autour de ces années que sont produites les dernières sources majeures décrivant le développement urbain de Kinshasa et qui, par défaut, contribuent à nourrir les publications jusqu'à aujourd'hui (Leloutre, 2018) et à influencer sur la manière d'appréhender le territoire.

Avec ses 1 500 000 habitants répartis sur plus de 15 000 ha en 1975, « l'anarchie foncière » était à son comble. Accentuée par l'exode rural, la pression démographique sur la ville a fait que Kinshasa renfermait 8 % de la population totale du pays, le un tiers de la population urbaine nationale et 57 % d'emploi du secteur formel (Kanene, 2001). Pour pallier ces insuffisances dans l'organisation urbaine, fortes des conclusions des travaux effectués, les options essentielles du SDAU imposaient une politique volontariste de limitation de croissance afin d'affirmer la cohérence entre la capacité résiduelle du site et la croissance envisagée de la population. L'agglomération devait désormais se développer sur la base de deux pôles urbains : la ville Ouest considérée comme le périmètre urbanisé actuel et la ville Est, à pourvoir, dotées chacune d'équipements importants et d'une certaine autonomie de gestion de ressources. Pour la Ville Ouest, les principes

suivants sont retenus : la densification de tous les secteurs plats (pentes inférieures à 4%), la rénovation et/ou la restructuration des zones de centralité, la limitation des densités sur les franges collinaires (maximum, de 150 habitants à l'hectare sur les pentes comprises entre 4 et 8%), l'arrêt de l'urbanisation continue dans les limites du périmètre urbain de 1975 amputé des zones à récupérer. Pour la Ville Est, les principes de développement reposent sur quatre éléments : le développement d'un habitat planifié sur toutes les terrasses alluviales situées au sud de la route (subséquentement à l'aéroport, d'où jailliront les projets de Mpasa I à VII), la cessation de l'extension urbaine au-delà des limites fixées dans le plan et la protection des sites collinaires, le respect des servitudes et l'aménagement des ceintures vertes des vallées, la promotion des zones d'activités sur le secteur du pool. La connexion entre les deux ensembles urbains était matérialisée par un axe de transport privilégié.

L'imaginaire derrière la ville Est est bel et bien « Kin-la-Verte » par la valorisation des coupures vertes notamment le bassin versant de la Ndjili et semble subir l'influence des cités jardins sur la conception des villes des colonies françaises et britanniques d'Afrique noire dans la première moitié du 20^e siècle, telle que décrite par Coquery-Vidrovitch (1996). Comme pour le plan Arzac, c'est la ville de Paris qui est en reflet pour le SDAU car en 1976, son nouveau plan directeur est conforme aux objectifs de 1965. En matière de transport, il prévoit la construction d'un réseau autoroutier dans les banlieues et l'interconnexion de diverses lignes de train de banlieue en créant un RER (Réseau express régional) (Desjardins et al., 2012). Jusqu'à la fin des années 1970, le SDAU a été le document de planification de plusieurs villes subsahariennes, porté par des réglementations de type dirigiste (Chenal, 2009). Il semble proche, du moins dans sa conception, comme outil d'aménagement régional et métropolitain, des masters plans anglo-saxons (Rhein, 1993). Les principes du schéma directeur d'aménagement urbain reposent sur la maîtrise spatiale et démographique et, dans une certaine mesure, l'efficacité économique. Ce qui semblait faire défaut pour la ville congolaise, Kinshasa.

Le principe d'aménagement du SDAU (Figure 2) faisait partie du corpus des documents de planification présentant des perspectives à court terme (1976-1980), à moyen terme (1981-1985) et à long terme (1986-1990). Pour ce faire, la mise en

œuvre des projets urbains découlant du SDAU serait graduelle, mais les infrastructures seraient agrandies pour atteindre l'échelle de la ville à construire. Le principe de l'auto-construction, pratique

communément observée, était retenu mais soumis à de solides structures d'encadrement qui prévoyaient la participation des populations concernées (Beau, 1978, Mpuru et Mbuluku, 2008, Pain, 1985).

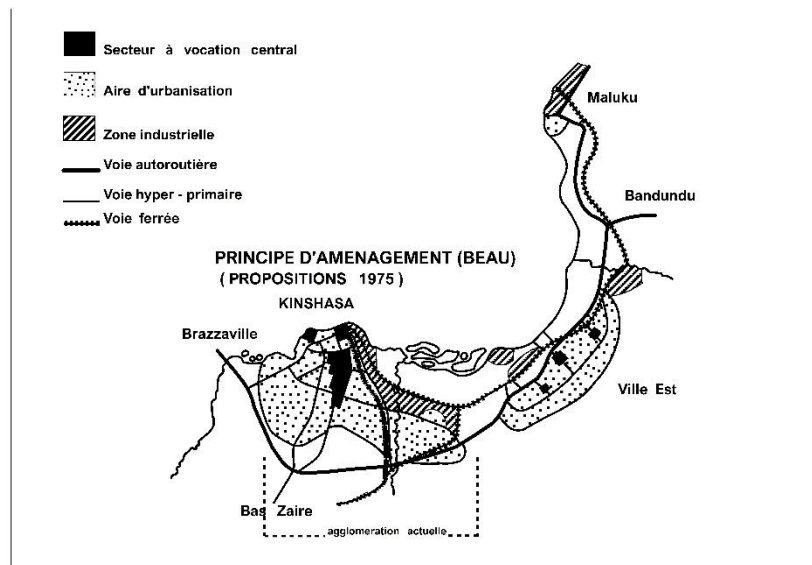


Figure 2 : Plan du SDAU. (Source : Mpuru et Mbuluku, 2008 adapté par l'auteur)

Malheureusement ce document ne fut pas matérialisé. Malgré sa cohérence d'ensemble, il n'a pas débouché sur la politique d'urbanisme qui s'imposait. La croissance de Kinshasa est restée incontrôlée. La ville s'étendait, élargissant sans cesse sa périphérie là où la terre est libre, ne respectant que les contraintes naturelles les plus dures ou les limites infranchissables des domaines de l'Etat (camps militaires, aéroport). Contrairement au plan Arzac, il ne sera jamais approuvé (Groupe huit et Arter, 2013) ; le manque de volonté politique aurait caractérisé les décideurs, car aucune enquête d'utilité publique ne fut faite sur le document (Mpuru et Mbuluku, 2008).

Pendant cette période, les constructions immobilières de grande importance et des bâtiments publics dépendaient du bon vouloir du Président de la République. Et pour preuve, en remplacement du vaste projet des logements sociaux entamé dans la décennie ayant précédé l'indépendance, Mobutu va se lancer dans des gigantesques opérations d'urbanisme de prestige à l'aube de son accession au pouvoir. En plus des constructions ci-haut énumérés, on peut évoquer les grands bâtiments administratifs,

de service et des affaires dont l'immeuble de la Radiotélévision Nationale Congolaise (RTNC), le Centre Commercial International du Zaïre (CCIZ), la Société Zaïroise de Commercialisation des Minerais (SOZACOM), les Galeries Présidentielles, le Palais du Peuple (Parlement Congolais), le Stade des Martyrs, l'Hôtel Okapi, etc. Bien plus, d'autres espaces jouant des fonctions urbaines bien définies seront aménagées notamment la Cité des Pêcheurs de Kinkole, la Cité du parti-Etat et la foire internationale de Kinshasa (FIKIN). Ces équipements de superstructure disséminés à travers la ville ont marqué des changements intenses dans la configuration de la ville. L'objectif poursuivi était de renforcer l'image du parti-état et de son président. Du coup, les besoins des populations moins favorisés étaient relégués au second rang sinon classés aux oubliettes. Abandonnés à leur triste sort, elles ont trouvé des solutions à leurs problèmes dans la limite de leurs moyens. C'est ainsi qu'on a vu des quartiers précaires pulluler dans certains coins de la ville.

Les SDAU se sont avérés donc inopérants et ont fait peser le doute quant à l'opportunité de la planification dans le contexte des villes africaines

(Chenal, 2009 : 31, Pain, 1985). S'interrogeant sur les échecs successifs de la planification urbaine et sur la force rarement déniée de l'urbanisation spontanée, Marc Pain (1985) pense qu'on ne peut méconnaître le désir des gouvernants de vouloir maîtriser le développement de Kinshasa. Il reconnaît aussi la capacité technique des responsables du plan et cette fois, la qualité des études auxquelles il aura participé. Nonobstant l'envergure de la crise économique autour de la fin de la décennie 70, il considère que ce n'est tout de même pas suffisant pour expliquer l'échec du SDAU. Il formule alors l'hypothèse selon laquelle il faudrait chercher l'échec dans le décalage entre ceux qui « pensent » la ville et ceux qui « vivent » la ville. Et René de Maximy (1984) de conclure, « en préalable de toute action d'urbanisme, la nécessité première est d'atteindre la ville dans sa pratique sociale, c'est-à-dire, la ville symbolique. Comprendre cela, c'est éviter le piège technocratique ». Sans effets tangibles dix ans après et bien avant l'horizon temporel du SDAU dont les prévisions allaient jusqu'en 1990, le Bureau d'Études d'Aménagement et d'Urbanisme sera mis à contribution pour l'élaboration du Plan de Développement Urbain de 1985.

4. Plan de Développement Urbain de 1985 comme outil de gouvernance urbaine

A partir de 1980, lorsqu'émergent en Europe les théories du new public management, la Banque Mondiale s'en inspire pour sa diffusion en Afrique Sub-Saharienne compte tenu des échecs des SDAU dont les modes de planification antérieurs relevant de l'esthétisme architectural ou de la rationalité technico-économique sont ouvertement dénoncés et se présentent sous la forme de prétentions au pouvoir (Lacaze, 2007). Les réformes initiées par la Banque Mondiale vont se concentrer sur la conception des instruments institutionnels qui ne prennent plus la forme d'aménagements spatiaux comme les plans précédents. En plus de la précarité des quartiers pauvres, l'accent est mis sur la maîtrise de l'organisation urbaine au regard de la corrélation qui caractérise l'économie urbaine et la macroéconomie. L'intervention vise également à mettre en œuvre des réformes structurelles portant sur les différentes composantes de la gestion urbaine. Bref, deux types d'intervention font jour : sectorielles et institutionnelles (Banque Mondiale, 1990, 1991, Osmont, 1995, Simonneau, 2014). L'imaginaire ici est celui de la gouvernance

urbaine communément appelé « bonne gouvernance ».

Marqué par des revendications sociales et politiques de la population au début des années 1980 et faisant face à la crise de cette urbanisation « sauvage », le gouvernement du Zaïre sollicite une fois de plus le Bureau d'Études d'Aménagement et d'Urbanisme (BEAU), mais cette fois avec l'appui de la Banque Mondiale pour l'élaboration du Projet de Développement Urbain de Kinshasa (PDU). Plutôt qu'un plan d'aménagement, celui-ci sera un plan de réhabilitation urbaine. Parmi ses innovations, l'appui institutionnel occupe une place centrale contrairement aux plans précédents. Cette démarcation a pour visée d'impulser une véritable politique urbaine ciblée, bien que sectorielle mais réussie, au lieu de chercher à embrasser l'ensemble sans obtenir de résultat palpable sur le terrain. On cherche un élément déclencheur capable de booster le développement de tout l'ensemble. Pour Kinshasa, c'est l'entretien des infrastructures urbaines de voirie et de drainage et la lutte contre l'habitat précaire. Son seul résultat sera qu'il aura permis la création de l'Office des Voiries et Drainage (OVD) en 1987 (Groupe huit et Arter, 2013). Malheureusement, comme pour les autres plans, il n'aboutira à aucune réalisation à impact visible. On pointera une fois de plus les difficultés économiques croissantes mais aussi les crises sociales accentuées par les récriminations populaires au lendemain de l'ouverture du champ politique par un pouvoir faiblissant au début des années 90.

Parallèlement au plan, à l'initiative du pouvoir public, quelques réalisations notables sont comptabilisées. C'est sous le label d'un promoteur immobilier canadien que le projet logement économique (LOGEC) est lancé conduisant ainsi à l'érection de deux cités planifiées que sont la Cité Verte avec 442 logements et la Cité Maman Mobutu avec 674 logements (Lelo, 2011). Le mécanisme d'accès repose sur le contrat signé avec des entreprises publiques, parastatales voire privées. La plupart seront celles publiques et parastatales dont la Banque Centrale du Congo (BCC), la Société Nationale d'Électricité (SNEL), la Régie des Eaux (Régideso), Air-Zaïre. Celles-ci avaient payé le promoteur au comptant avant de revendre à leurs cadres et agents sous la formule location-vente. De cette opération, plusieurs centaines de cadres obtiendront des logements au mépris des ménages à faible revenu que le discours politique avait identifié

comme principaux bénéficiaires. En 1999, à la suite de son étude sur l'état de précarité des maisons de Kinshasa, le Plan National de l'Habitat avait présenté des statistiques alarmantes. On peut lire que 113 841 maisons sont inachevées, on dénombre 30 440 maisons en matériaux rudimentaires, les bidonvilles regorgent 2 305 maisons et dans les zones à risque supposées non aedificandi, il y a près de 7 398 maisons exposées aux érosions et aux inondations. Des 318 quartiers que compte la ville de Kinshasa, 64, soit 20,13 % sont des quartiers planifiés et 254, soit 79,87 % constituent les cités d'auto-construction (Kanene, 2001).

L'instabilité politique et institutionnelle qui a caractérisé la fin du règne de Mobutu s'est révélée dévastatrice pour la capitale. Kinshasa a d'abord connu le pillage en 1991 puis en 1993 mettant à rude épreuve son économie. C'est en cette période que le secteur formel connaît une chute vertigineuse au cours de laquelle la moitié des salariés perdent leur emploi dans l'industrie suite à la fermeture de plusieurs usines. Ensuite, Kinshasa a dû recevoir en grand nombre les populations fuyant les conflits armés de la guerre dite de libération en 1997. Plus de programme pour contrôler l'étalement urbain ou l'entretien des infrastructures, aucun projet de logement de la population dont le nombre ne va que galopant, pas d'investissement pour une quelconque politique urbaine, ... Le retour de la stabilité sera lent et progressif. Il faudra attendre 2007 à l'aube de la 3^{ème} République faisant suite à l'adoption d'une nouvelle constitution et à l'organisation des élections voulues démocratiques qui porteront le Président Joseph Kabila à la tête du pays, pour voir réapparaître les grands travaux et la mobilité urbaine commencer à s'améliorer. Les travaux vont porter sur les axes du boulevard du 30 juin, de l'avenue triomphale, du boulevard Lumumba, du boulevard du Colonel Mondjiba, de l'avenue du tourisme, etc. Les investissements privés commencent aussi à revenir bien que timidement. La promotion immobilière renaît de ses cendres et les immeubles poussent du sol dans le centre-ville qui ne gardait plus que les vestiges du passé. Des projets de logement ne sont pas en reste. La cité du fleuve et la cité Kin Oasis se veulent prestigieuses. Sans citer la promotion chinoise du futur centre-ville SCTZ et autres centres commerciaux. Subitement, Kinshasa connaît une reconfiguration si fulgurante qu'elle révèle un besoin. Il devient impérieux d'encadrer l'ensemble de ces initiatives privées et publiques afin de les inscrire dans une cohérence qui puisse donner

à la ville une image moderne et rayonnante tant au niveau national qu'international (Groupe huit et Arter, 2013. : 16). C'est de là qu'en 2013 surgit l'idée de doter la ville de Kinshasa d'un nouveau plan d'urbanisme, près de 30 ans après si l'on considère le PDU de 1985, ou alors près de 40 ans si l'on se réfère au SDAU de 1976.

5. Le Schéma d'Orientation Stratégique de l'Agglomération Kinois de 2015 « SOSAK » ou Stratégies de développement et accessibilité aux services urbains

Débuté en 2013, le diagnostic urbain (Groupe huit et Arter, 2013) dresse le portrait d'une ville largement déséquilibrée aussi bien du point de vue d'aménagement spatial comme en termes d'équipements et infrastructures suite à l'absence prolongée de planification et d'aménagement. En même temps, Kinshasa est en proie à une pression démographique qui semblait être maîtrisée jusqu'à l'indépendance mais moins contrôlée par la suite à cause des conflits au demeurant. De 400 000 habitants en 1960 à plus de 8 millions en 2014 sur une superficie urbanisée qui a été multipliée par sept, la ville présente des fortes densités dans certains quartiers dits populaires les exposant de fait à la promiscuité. Nul doute que Kinshasa doit quitter son statut de mégapole à celui d'une métropole pour recouvrer sa position majestueuse sur la scène internationale (Groupe huit et Arter, 2014 : 11).

Après la réalisation de deux plans sous sa conduite, cette fois-ci le BEAU ne sera que l'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (AMO). Consécutivement à un appel d'offre international dont le processus aura été tumultueux, sur base d'un financement de l'Agence Française de Développement (AFD), l'élaboration du SOSAK est confiée au groupement Groupe huit-Arter, deux bureaux d'études d'urbanisme respectivement français et belge. Le défi à relever est important car pour la plupart des scientifiques, spécialistes de la ville, gestionnaires urbains, administratifs et politiques consultés, le développement de la ville de Kinshasa sans plan d'urbanisme demeure la cause principale de sa bidonvilisation, de l'informel qui s'y enracine, bref du chaos. L'équipe d'exécution du projet dont je fais partie est bien consciente de la forte attente des professionnels comme du pouvoir public. Intégrons pour ce faire la phase d'élaboration du SOSAK. L'équipe prend le soin d'analyser le processus d'élaboration et d'exécution des plans précédents et

d'en ressortir les causes de leur échec. Parmi ces causes, trois éléments reviennent instamment : on pointe essentiellement le fait qu'en dépit de sa pertinence, le SDAU n'avait jamais été approuvé par l'autorité compétente et n'avait donc pas force de « loi ». Ensuite, le manque des moyens financiers pour exécuter les projets qui ressortent des différents plans élaborés et enfin les faibles capacités du personnel des services en charge de la gestion urbaine dont ceux du cadastre, des titres fonciers, de l'urbanisme et de l'habitat.

Pour la première cause, une étude minutieuse est alors menée en vue de se conformer aux prescrits en vigueur en matière de planification urbaine et définir les responsabilités : de la constitution au décret du 20 juin 1957 sur l'urbanisme en passant par les lois ayant trait à la gouvernance, en l'occurrence la décentralisation. Moins ambitieux que les plans précédents suite à l'expérience des SDAU, l'objectif du SOSAK est de définir les lignes directrices qui vont guider l'organisation de la ville pour les 15 années suivantes. Il poursuit le zoning du périmètre urbain. Partant de la circonscription des zones d'extension urbaine à l'identification des zones à fonctions particulières en passant par celle des zones non aedificandi ainsi que la localisation approximative des grands équipements et infrastructures nécessaires à l'urbanisation projetée. Au demeurant, compte tenu du retard accumulé tant en termes d'investissement que d'aménagement, le SOSAK s'était attribué deux objectifs majeurs : premièrement, rattraper le sous-équipement de la ville existante, ensuite, équiper et aménager préalablement la zone d'extension future (Groupe huit et Arter, 2014). La vision est donc celle d'une ville polycentrique, multipolaire afin d'estomper la macrocéphalie urbaine de Kinshasa (Amani, 2013, Amani et Mpuru, 2019).

Il est institué un comité de pilotage du projet chargé de donner les orientations nécessaires au développement de l'étude, d'assurer le suivi de l'évolution du SOSAK, de vérifier la conformité du travail fourni par le consultant et de valider les rapports intermédiaires du consultant. Ce comité est présidé par le Gouverneur lui-même et se veut participatif voire inclusif. Elle comprend toutes les composantes de gouvernance publique et de la population. Quelques études réalisées précédemment, en dehors du SDAU de 1976 et de l'Atlas de Kinshasa, sont aussi mises à contribution : le Plan d'Action National pour l'Habitat (2001), le

Plan Directeur d'Alimentation en Eau Potable de la ville de Kinshasa et l'étude de faisabilité (2008), le document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté 2011-2015 (2011), le système d'information géographique de Kinshasa (2011) et l'étude du plan de mobilité de Kinshasa (2011).

Tout est prêt pour élaborer le plan qui sera mis en œuvre. L'idéal poursuivi à ce stade est de faire passer Kinshasa, de la mégapole, pris au sens péjoratif, à la grande métropole durable. Le tertiaire caractérisant désormais les villes occidentales, la promotion de l'esprit « Matonge » répandu à l'international en s'appuyant sur l'esprit de créativité des Kinois dans l'art et la culture s'avère déterminante. La ville ne doit plus tourner dos au fleuve, mais plutôt mettre en valeur son site naturel et son paysage urbain. L'idée de grandeur revient. Le SOSAK va ressortir huit orientations stratégiques dont les caractéristiques essentielles portent sur l'ouverture à l'urbanisation de la ville vers l'Est, la création d'un réseau viaire hyper structurant, le développement d'un système de transport en commun apte et une gestion rationnelle et globale de la problématique d'assainissement de la ville.

Comme pour le Grand Paris en 2009, le SOSAK recourt à la planification stratégique dont le développement rapide est suscité par l'utilisation de la modélisation en vue de booster l'optimisation des diverses décisions publiques susceptibles de modifier en un temps record les structures principales d'une agglomération ou d'une région. Pour la validité de cette planification stratégique, les dispositions pratiques comprennent plusieurs étapes sur lesquelles il faut mettre l'accent pour créer une dynamique collective permettant aux acteurs de « se forger un imaginaire de références commun ». Elle se concentre sur la réalisation d'objets spécifiques : (i) infrastructures de transport (sites propres et bus à haut niveau de service pour le SOSAK), (ii) territoires particuliers destinés au développement économique ou à la protection environnementale (Nouveau centre-ville autour du boulevard triomphal, Zone Economique Spéciale de Maluku, Airport City, équipements publics, espaces verts, etc.). La vision générale du territoire qui était la prérogative des anciens schémas directeurs cède la place à une vision sélective autour de quelques pôles stratégiques (Desjardins, et al. 2012, Lacaze, 2007). Le SOSAK développe aussi l'imaginaire de la gouvernance urbaine car pour passer de la ville fonctionnelle à la ville démocratique (Genard et al.,

2016), la planification a été confiée à des bureaux d'experts comme des consultants et la logique du pilotage et de la participation citoyenne a été instituée comme signalée plus haut.

Pour pallier le problème des moyens financiers, présenté comme deuxième cause majeure d'échec et permettre ainsi la faisabilité du plan, l'investissement total nécessaire à la réalisation de ces équipements et infrastructures s'évalue autour de 4 700 millions de USD, soit une moyenne annuelle d'environ 300 millions USD échelonnés sur 15 ans. *« Il ne faut pas vous fier à ces statistiques qui vous disent que nous avons une faible capacité de mobilisation des ressources propres à Kinshasa. Nous pouvons faire bien plus que ce que vous prévoyez. N'ayez pas peur des chiffres. Dites ce qui est nécessaire et nous nous chargerons du reste »* dira le gouverneur de Kinshasa au cours de l'atelier de présentation du financement du plan. Confortée par cette volonté manifeste de l'autorité publique de mettre en œuvre les prescrits du SOSAK, l'équipe va finaliser alors le Plan Général d'Aménagement qui

porte sur tout le périmètre urbain de Kinshasa et le Plan Particulier d'Aménagement qui approfondit à son tour les options d'aménagement sur la partie nord de la ville.

Pour répondre à la troisième préoccupation concernant la faiblesse administrative, au-delà du document définitif du SOSAK, l'équipe va produire un guide de mise en œuvre où sont définies toutes les stratégies devant conduire à l'implémentation efficace et responsable du plan. Après une enquête publique, le document passera à l'étape de l'assemblée provinciale où le projet sera débattu et voté par les députés provinciaux puis envoyé au Gouverneur pour la signature de l'Edit n° 0004/2015 du 11 Août 2015 portant approbation du Schéma d'Orientation Stratégique de l'Agglomération Kinois (SOSAK) (Figure 3) et du Plan Particulier d'Aménagement (PPA) de la zone nord de la ville de Kinshasa. Cela fait, on va considérer que l'objectif est atteint et attendre ainsi assister au rayonnement de Kinshasa comme une métropole durable.

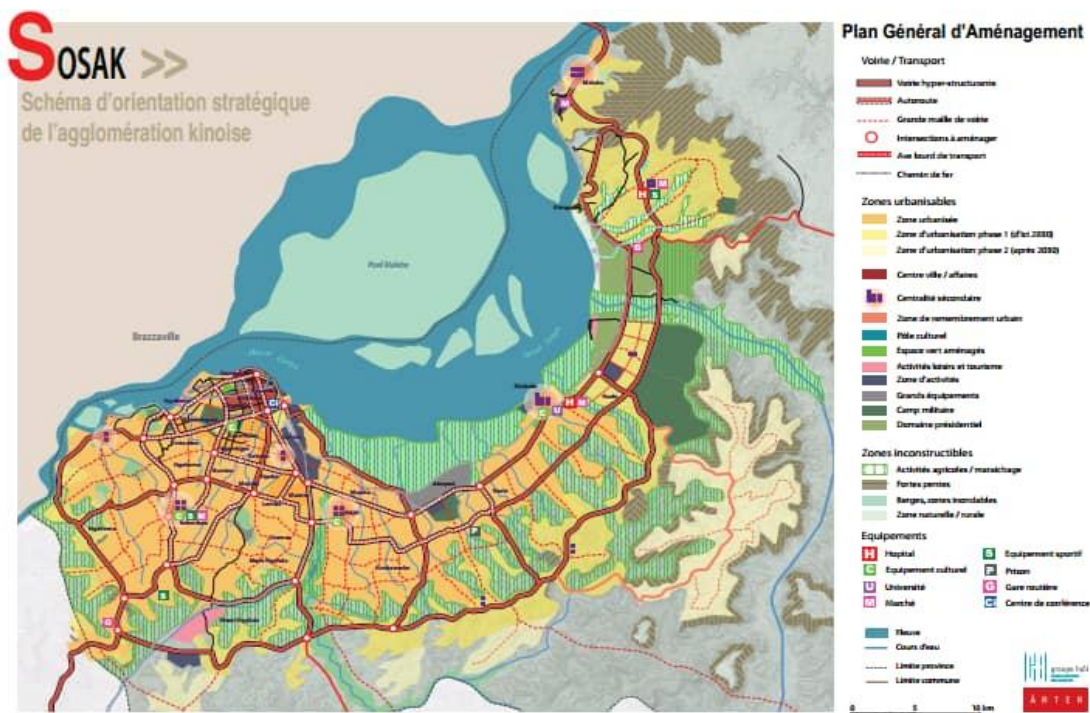


Figure 3 : Plan du SOSAK (Source : SOSAK-définitif, S4P4, 2014)

Six ans plus tard, le constat est qu'avant SOSAK égale à après SOSAK. La ville se développe toujours à sa

manière indépendamment du plan. Et bien plus, celui-ci semble ne pas être pris en compte par les

gestionnaires lors des grands travaux, comme en témoignent les travaux du « programme de 100 jours » où il a été décidé de construire des sauts-de-mouton pour fluidifier la mobilité pendant que cette question est traitée de manière transversale par le SOSAK. La zone économique spéciale de Maluku qui constituait l'élément moteur de l'ouverture à l'urbanisation vers l'Est n'est toujours pas opérationnelle mais à la place, le gouvernement s'emploie sur un autre projet de construction d'une nouvelle cité dénommée « Kin kitoko » à N'sele. A ce propos, un responsable de la cellule de développement urbain de Kinshasa n'avait pas manqué de soulever son exaspération disant :

« Comment peut-on imaginer qu'on monte un projet d'envergure de ce genre sans que nous ne soyons associés ? En plus, ils vont discuter du coût et de sa mise en œuvre au Sénégal sans que le gouverneur de la ville n'en soit même tenu informé ? »

Et pendant ce temps, l'extension de la ville se poursuit. Les terrains continuent à être lotis, distribués ou vendus sans réserver des espaces pour les équipements sociocommunautaires. Certains promoteurs immobiliers construisent même des cités dont la cité des merveilles actuellement construite par Luxos et la cité Kin malebo dont les travaux sont à l'arrêt. Bref, tous les projets immobiliers et autres projets d'embellissement se développent actuellement sans s'inscrire dans cette vision voulue par le SOSAK ni même par le PPA de la zone Nord où pullulent les immeubles-appartements alors que ce dernier voulait maintenir une faible densité construite dans la zone résidentielle de Gombe. Concernant la salubrité, plusieurs projets tels que Kin bopeto, zando bopeto, sokola kintambo, sokola Upn, Gombe bopeto se succèdent sans aboutir aux résultats escomptés. Il en est de même pour l'entretien de la voirie où l'opération « zéro trou » a été lancée depuis peu. Néanmoins, la cellule de développement urbain de Kinshasa a été installée tel que recommandé par le guide de mise en œuvre du SOSAK. Comme pour le plan de développement urbain de 1985 qui a donné naissance à l'office de voirie et de drainage, c'est une fois de plus, grâce au financement de la Banque Mondiale. Même si la cellule peine encore à s'affirmer, sa mission première est d'assurer le pilotage technique de l'implémentation du SOSAK. Enfin, des entretiens réalisés, il y en a qui considèrent le SOSAK comme obsolète, d'autres estiment qu'il est à revisiter, et

d'autres encore pensent qu'il n'est pas assez vulgarisé en vue de son appropriation par les services de gestion urbaine.

5. Discussion

Au vu des résultats de l'analyse de quatre instruments ayant couvert la ville de Kinshasa depuis 1960, autant d'éléments méritent d'être mis en exergue. Premièrement, selon les modèles théoriques de la planification (Douay, 2007), le plan Arzac correspond à la planification traditionnelle des années 60 où le planificateur a une fonction charnière (celui de l'expert) et dont le mécanisme de production est centralisé, voire autoritaire. Les instruments sont règlementaires et contenus dans un plan global axé sur l'affectation de l'usage des sols. Le SDAU peut être situé entre la planification traditionnelle des années 60 et celle stratégique des années 80. Sur le plan stratégique, il dresse un diagnostic préalable d'analyse des forces et faiblesses (Atlas de Kinshasa), le planificateur a une attitude pragmatique mais ne traite qu'avec les acteurs dépositaires du pouvoir public. Son contenu, ses instruments et sa mise en œuvre correspondent bien à la planification traditionnelle. Le SOSAK quant à lui, intègre les aspects de la planification traditionnelle des années 60, stratégique des années 80 et collaborative des années 90. En terme collaboratif, il y a une interaction des acteurs à travers le comité de pilotage, le processus décisionnel est ouvert, interactif. En terme stratégique, il prône l'efficacité pour obtenir les résultats escomptés et adopte des stratégies pour y arriver. Son contenu se concentre sur des problèmes spécifiques, les enjeux et les résultats à atteindre mais ses instruments et son application font partie de la planification traditionnelle. Pour le PDU qui s'inscrivait beaucoup plus dans une approche de gestion urbaine que de planification urbaine, les réformes initiées par la Banque Mondiale dans le cadre d'ajustement structurel autour des années 1980 se concentraient sur la création des instruments institutionnels et ne prenaient pas la forme d'interventions spatiales comme les autres plans d'aménagement. Ces réformes, contenues dans ce qui est supposé « bonne gouvernance » actuellement, plaident pour la réorganisation des administrations dans le respect des fondements du new public management : partenariat public-privé et processus démocratique et inclusif des marchés publics.

Deuxièmement, au rang des critiques émises contre ces dispositifs, il a été reproché au plan Arsac de 1967, d'avoir été réalisé en solo mais à l'avantage d'avoir été approuvé. Quant au SDAU de 1978, malgré les analyses empiriques et ses projections pertinentes, il ne fera pas l'objet d'une enquête publique et ne sera donc pas approuvé par l'autorité compétente. Au PDU de 1985, malgré le fait de se démarquer des deux plans précédents en ajoutant un appui institutionnel, on lui reproche carrément de ne pas être un plan d'aménagement. Pour le SOSAK, qui a pourtant respecté le processus d'élaboration, a intégré « toutes les forces » des plans précédents et a été établi en « loi », ses prescrits peinent à être respectés. D'aucuns considèrent qu'il est temps qu'on recourt à l'expertise nationale pour la planification des villes congolaises et que son financement soit assuré par l'Etat lui-même plutôt que par des intermédiaires. Dans l'entretemps, l'urbanisation continue toujours à se faire de manière naturelle, démesurée et rien ne semble l'arrêter.

En troisième lieu, malgré quelques efforts, les autorités n'ont pas réussi à limiter la croissance urbaine de Kinshasa, à contenir l'agglomération et à orienter la fabrique urbaine. L'habitat progresse alors que les équipements ne suivent pas forcément. Et même, des opérations d'urbanisme d'envergure se réalisent sans se référer à ces plans d'urbanisme. Un bémol mérite d'être soulevé tout de même. Le SDAU avait prévu l'espace longeant le boulevard triomphal comme une zone des grands équipements. En ce temps, y sont érigés la RTNC (1977), l'église protestante du centenaire (1978), le commissariat général de la police (1978) et le palais du peuple (1979). Quelques années plus tard suivirent l'université protestante du Congo (1994) et le stade des martyrs (1994) avant de passer un long moment sans une construction d'envergure. Au tout début des années 2000, une bonne portion de cette zone dénommée « tembe na tembe » sera même lotie et connaîtra la construction des logements. Le 04 juillet 2007, suite à la vigilance du BEAU, une brigade de l'Hôtel de ville de Kinshasa viendra tout démolir sous le regard impuissant des nouveaux occupants. C'est ainsi que cet espace gardera son affectation de départ et la construction des grands équipements y reprendra trois ans plus tard. On verra la construction de l'institut national pilote des sciences de santé (2010), la réhabilitation de l'hôpital du cinquantenaire (2010) et la construction du siège du programme national multisectoriel de lutte contre le

SIDA (2010). Le plan proposé par le SOSAK, viendra aussi soutenir cette disposition du SDAU en considérant cette zone comme le nouveau centre-ville en vue de la décongestion du centre-ville et de la création d'un véritable pôle. Ce pôle qui s'inscrirait dans le prolongement du boulevard triomphal, allant jusqu'à traverser l'aéroport de Ndolo pour lequel l'option de délocalisation a été levée. A ce jour, on a assisté à la construction du bâtiment administratif (2017), du musée national (2017) et bien d'autres chantiers en construction actuellement dont le centre culturel et artistique de l'Afrique centrale et de l'institut national des arts. Il aura donc fallu près de 40 ans pour palper la concrétisation des prévisions du SDAU comme illustré par l'image satellitaire prise à ce point (Figure 4).

Car en effet, en plus de ces équipements de superstructure construits, les axes Sendwe et Triomphal ont été agrandis et transformés en boulevards entre 2009 et 2013 pour améliorer la fluidité et le trafic. Mais curieusement, plutôt que d'activer la délocalisation de l'aéroport de Ndolo, les travaux de sa réhabilitation ont été lancés en décembre 2021.

En résumé de ces résultats, la fabrique urbaine est marquée par un moindre rôle directeur et volontariste des dépositaires des pouvoirs publics, une multiplicité d'acteurs, une gestion de/dans l'incertitude, une émergence des savoir-faire, des tensions dans les dimensions socio-économiques et socio-spatiales voire socio-politiques, un amenuisement de l'intérêt général face aux intérêts privés et une culture du moindre mal.

6. Conclusion

Au regard de ce constat mieux argumenté, il serait légitime de s'interroger sur la pertinence des plans d'urbanisme dans ce contexte de gestion des villes congolaises. L'on pourrait même se questionner sur le fait que l'on reconnaisse l'échec des instruments d'urbanisme, d'une part, et continuer à les réclamer pour ramener de « l'ordre », d'autre part. A cet effet, un tournant du regard s'impose à travers une démarche qui prend ses distances par rapport à l'imaginaire du plan. Celui-ci est top down, présuppose une gouvernance forte et décidée, une accumulation des moyens d'action, une vraie volonté politique et même une capacité de "plier" la réalité. Ce qui se rapproche beaucoup moins du contexte dans lequel se développe la ville de Kinshasa.



Figure 4 : Illustration du nouveau centre-ville par image satellitaire

S'il est avéré qu'au Nord, les imaginaires contribuent à la construction de la ville, à en faire ce qu'elle est et ce qu'elle devient (Genard et al., 2016), cette note démontre comment les imaginaires ont évolué avec le temps sans qu'ils ne contribuent réellement à construire Kinshasa. Probablement parce qu'ils sont le fruit de l'influence occidentale et s'adaptent mieux à leur contexte. Pour les villes congolaises, il faudrait alors penser à des imaginaires toujours aussi ambitieux mais s'inscrivant dans les enjeux de la ville tel qu'elle est vécue : Développer un imaginaire économique qui trouve de l'espace pour les marchands ambulants ou ceux assurant le commerce flottant le long des artères ; un imaginaire de la justice qui apporte une réponse aux vraisemblables accroissements de la valeur immobilière et des loyers ; un imaginaire à l'étalement urbain lié essentiellement à la recherche d'une maison familiale comme type d'habitat préféré des congolais ou alors un imaginaire piétonnier qui offre un trottoir aux piétons qui sont du reste beaucoup plus nombreux que ceux qui sont véhiculés. Disons, rêver une ville des habitants prenant en compte leurs aspirations.

Ceci conduit par la suite à la réflexion sur la capacité d'agir sur une ville sans « réelle » gouvernance publique et sans « suffisamment » de moyens d'action. Dans un premier temps, la description dense selon Clifford Geertz vient permettre de

mener une analyse fine des enjeux et défis de développement urbain en vue d'une compréhension des logiques inhérentes à la fabrique urbaine. Cette description va au-delà des analyses urbaines ou du diagnostic qui précèdent l'élaboration des plans en ce sens qu'elle permet de sortir de la perspective des experts et d'identifier pour chaque situation, les moyens d'actions collectives avec tous les acteurs déjà impliqués. A titre d'exemple, les thèses de Eméritte Kaleka (2021), Guy Bakumba (2021) et Paul Tambani (2020) sont très éloquentes à ce propos. Elles permettent une meilleure compréhension de la problématique de la lutte contre les érosions, de l'organisation des transports en commun autour des nœuds de mobilité et des marchés spontanés.

A la suite de cette étude du processus local de production urbaine qui met en valeur ce dont les acteurs sont capables et les ressources mobilisées, la planification de l'espace ainsi que des équipements doit se faire en adéquation avec les réalités du terrain. Il s'agit alors d'encadrer la production urbaine à travers des dispositifs qui soient simples, souples et flexibles non plus dans la globalisation mais en travaillant avec des objectifs plus restreints. Il est vrai que les dynamiques urbaines nécessitent une certaine régulation, harmonisation et coordination. Autrement dit, pour aboutir à des résultats dans cette gestion, régulation et construction, il est nécessaire de recourir à la pensée

faible selon Yves Chalas pour la refondation de l'action publique. Cette pensée voulue pratique en ce qu'elle se laisse d'abord travailler par le réel avant de travailler sur le réel (Chalas, 2004). L'intérêt à ce stade résiderait dans la recherche des normes pratiques, considérées comme l'adaptation de l'urbanisme officiel par les acteurs. La compréhension des logiques auxquelles obéit le processus de production urbaine est à mon sens un atout capital pour un développement urbain situé. Elle permet de questionner la ville autrement, de poser un diagnostic urbain conséquent, en cohérence avec la réalité locale et de proposer le cas échéant des mesures d'encadrement ou d'accompagnement et à une plus grande échelle, d'adapter les politiques urbaines à la situation existante.

Déclaration de conflit d'intérêts

L'auteur n'a aucun conflit d'intérêts à déclarer.

Bibliographie

- Amani, G. (2013). *Amélioration de la mobilité de Kinshasa et stratégies de réduction de la forte centralité*. [Mémoire de Master, Institut Supérieur d'Architecture et d'Urbanisme]. <https://www.memoireonline.com/02/17/9607>.
- Amani, G. et Mpuru, M.B. (2019). Kinshasa, ville borgne ? *Presse Universitaire de l'UPN* : 35-48. <https://t.co/gfTBVWXXE1>.
- Bakumba, G. (2021). *Interaction entre la croissance urbaine et la mobilité. « La Structuration de la Périphérie-Est de Kinshasa par la mobilité collective : Les nœuds comme lieux de Fabrication de la ville »*. [Thèse de doctorat, Université Libre de Bruxelles].
- Beau. (1976). *Document justificatif*. Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU), BEAU, Kinshasa, RD Congo.
- Beau. (1978). *Document justificatif*. Kinshasa: Ville-Est. Schéma Directeur, BEAU, Kinshasa, RD Congo.
- Beeckmans, L., & Lagae, J. (2015). Kinshasa's syndrome-planning in historical perspective: from Belgian colonial capital to self-constructed megalopolis. In C. N. Silva (Ed.), *Urban planning in Sub-Saharan Africa : colonial and post-colonial planning cultures* (pp. 201–224). Routledge. <http://hdl.handle.net/1854/LU-5856883>.
- Chalas, Y. (2004). La pensée faible comme refondation de l'action publique. In M. Zepf, et P. Amphoux (Eds.), *Concerter, gouverner et concevoir les espaces publics urbains* (pp. 41-53). PPUR presses polytechniques. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00277412>.
- Chalas, Y. (1998). L'urbanisme comme pensée pratique : Pensée faible et débat public. *Les Annales de la recherche urbaine* (pp. 204-214). <https://doi.org/10.3406/aru.1998.2214>.
- Chenal, J. (2009). *Urbanisation, planification urbaine et modèles de ville en Afrique de l'Ouest : jeux et enjeux de l'espace public*. [Thèse de doctorat, Ecole Polytechnique de Lausanne]. <http://dx.doi.org/10.5075/epfl-thesis-4268>.
- Collignon, B. (2007). Note sur les fondements des postcolonial studies. *EchoGéo*. <https://doi.org/10.4000/echogeo.2089>.
- Coquery-Vidrovitch, C. (1996). À propos de la cité-jardin dans les colonies: l'Afrique noire. In C. Coquery-Vidrovitch & O. Goerg (Eds.), *La ville européenne outre mers: un modèle conquérant ?* (pp. 110-115). L'Harmattan,. <https://www.soumbala.com/la-ville-europeenne-outre-mers-un-modele-conquerant.html>.
- De Maximy, R. (1984). *Kinshasa, ville en suspens : dynamique de la croissance et problèmes d'urbanisme: étude socio-politique*. Paris, Orstom. https://cibleplus.ulb.ac.be/permalink/32ULDB_U_I_NST/1hd430I/alma991008920889704066.
- Desjardins, X., Douay, N., & Gagnière, V. (2012). Évolution des schémas, permanence des tracés: la planification de la région parisienne au prisme des réseaux ferroviaires. *Géocarrefour*, 87(2), 209-224. <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.8690>.
- Douay, N. (2007). *La planification urbaine à l'épreuve de la métropolisation: enjeux, acteurs et stratégies à Marseille et à Montréal* [Thèse de doctorat, Université Paul Cézanne-Aix-Marseille]. <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00348703>.
- Flourié, J., Maximy, R., Pain, M., Kankonde, M., Van Caillie, X. (1975). *Atlas de Kinshasa*, Institut Géographique National, Paris. <https://lib.ugent.be/catalog/rug01:001245993>.
- Geertz, C. (1998). La description dense. Vers une théorie interprétative de la culture. *Enquête. Archives de la revue Enquête*, (6), 73-105. <https://doi.org/10.4000/enquete.1443>.
- Genard, J.L. (2013). Pour un imaginaire ambitieux. Dans Corijn, E. *Où va Bruxelles ? Visions pour la capitale belge et européenne*, (pp. 109-140).
- Genard, J.L., Berger, M. et Vanhellemont, L. (2016). L'architecture des débats : les imaginaires mobilisés. *Brussels Centre Observatory, Portfolio #1*, 53-66. <http://bco.bsi-brussels.be/wp-content/uploads/2016/12/BSI-BCO-P1-Genard-et-al.pdf>.
- Groupe Huit et Arter (2014). *Schéma d'Orientation Stratégique de l'Agglomération Kinois (SOSAK) définitif-S4*. <https://docplayer.fr/161563695-Schema-d-orientation-strategique-de-l-agglomeration-de-kinshasa-sosak-plan-particulier-d-amenagement-ppa-de-la-partie-nord-de-la-ville.html>.
- Groupe Huit et Arter (2013). *Sosak Kinshasa, Rapport de diagnostic consolidé et orientations*. https://www.fsmttoolbox.com/assets/pdf/Schema_d_orientation_strategique_de_Kinshasa_SOSAK.pdf.
- Kaleka N'kole, E. (2021). *Gestion des eaux, condition d'équilibre de l'habitat collinaire. Kindele (Kinshasa)*. [Thèse de doctorat, Université de Liège]. <https://hdl.handle.net/2268/263425>.

- Kanene, C. (2001). Évaluation des besoins prioritaires et des besoins à moyen et long terme en logements et en équipements urbains. *Actes du Séminaire National de Concertation sur le Plan d'Action National pour l'Habitat*, Kinshasa, RD Congo, 49-65.
- Lacaze, J.P. (2007). *Les méthodes de l'urbanisme*. Presses universitaires de France. <https://doi.org/10.3917/puf.lacaz.2018.01>.
- Lelo, F. (2011). *Kinshasa : planification et aménagement*. L'Harmattan. https://cibleplus.ulb.ac.be/permalink/32ULDB_U_I NST/1hd430l/alma991008913629704066.
- Leloutre, G. (2018). Décrire pour agir.: De la nécessité de problématiser le territoire de la ville congolaise. In P. Vigano & P. Mantzarias (Eds.), *Urbanisme de l'espoir: projeter des horizons d'attente*. Genève: MétisPresses. (VuesDensembles). Essais. <http://hdl.handle.net/2013/ULB-DIPOT:oai:dipot.ulb.ac.be:2013/285429>.
- Mavakala, K. (2019). *Gouvernance territoriale et délivrance des services publics dans la commune périurbaine de Maluku à Kinshasa*. République Démocratique du Congo. [Thèse de doctorat, Université de Liège et ERAIFT]. <https://hdl.handle.net/2268/243692>.
- Mpuru, M.B. et Kibala, G. 2018. Kinshasa-Est : Croissance et mutations d'un espace périurbain. *Centre de recherche en aménagement du territoire et urbanisme*. Kinshasa. http://www.cratukinshasa.cd/Documents/Article_Gloire_Kinshasa_croissance_et_mutation_espace_periurbain.pdf.
- Mpuru, M.B. et Mbuluku, N. (2008). Crise de la planification de la métropole congolaise. *Annales de l'IBTP*, Kinshasa, 33-46.
- Osmont, A. (1995). *La Banque Mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*. Karthala, Paris. https://cibleplus.ulb.ac.be/permalink/32ULDB_U_I NST/1hd430l/alma991005089029704066.
- Pain, M. (1985). Kinshasa, symbole d'une Afrique urbaine. *Les Cahiers d'Outre-Mer*, 38(149), 25-51. <http://pascal-francis.inist.fr/vibad/index.php?action=getRecordDetail&idt=12164775>.
- Pain, M. (1984). *Kinshasa, la ville et la cité*. Orstom, Paris. https://cibleplus.ulb.ac.be/permalink/32ULDB_U_I NST/1hd430l/alma991008913629704066.
- Rhein, C. (1993). Planification urbaine et régionale: leçons et perspectives des expériences étrangères. *Strates. Matériaux pour la recherche en sciences sociales*, (7). <https://doi.org/10.4000/strates.1150>.
- Sakombi, D. (1981). *Regard sur Kinshasa*. Édition Réunis, Kinshasa.
- Simonneau, C. (2015). *Gérer la ville au Bénin, la mise en œuvre du registre foncier urbain à Cotonou, Porto-Novo et Bohicon*. [Thèse de doctorat, Université de Montréal]. <http://hdl.handle.net/1866/13501>.
- Tambani, P. (2020). *La dynamique des marchés spontanés : fondement de la structuration urbaine dans la périphérie sud-ouest de Kinshasa. Vers une gouvernance de la « Wenze-ville »* [Thèse de doctorat, Université Libre de Bruxelles].
- WASHE, R. (2019). *Kinshasa et le Plateau des Bateke à l'épreuve de la périurbanisation. Cas du village Mbankana et du Centre Mampu de 1980 à 2015*. [Thèse de doctorat, Université Libre de Bruxelles]. <http://hdl.handle.net/2013/ULB-DIPOT:oai:dipot.ulb.ac.be:2013/297889oai:dipot.ulb.ac.be:2013/297889>.
- World Bank (1992). *Governance and Development*, Washington D.C. <https://doi.org/10.1596/0-8213-2094-7>.
- World Bank. (1991). *The Reform of Public Sector Management. Lessons from Experience*, Washington D.C. <https://digitallibrary.un.org/record/94760?ln=es>.
- World Bank. (1990). *World Development Report: Poverty*, Oxford, Oxford University Press. <http://hdl.handle.net/10986/5973>.