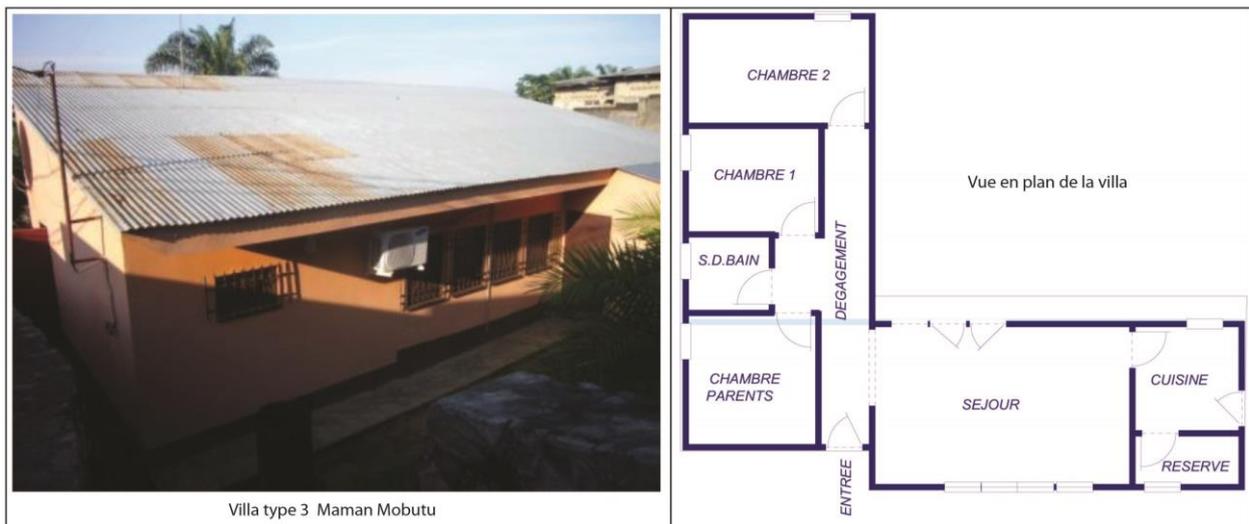


Source : Image ikonos, Enquêtes, 20012

Image 6 La cité De La Colline et ses environ

La cité Maman Mobutu qui a vu le jour en 1992, est une belle cité bâtie sur une colline située dans la commune de Mont Ngafula à Kinshasa. Sa construction était l'œuvre de l'entreprise LOGEC (Logements Economiques). La Fondation Maman Mobutu, initiatrice de ce projet, s'était associée à une entreprise privée pour bâtir cette cité dédiée à la première épouse de Maréchal Mobutu, alors président de la République du Zaïre. Le site original urbanisé compte 740 villas. La maison type (Planche 9) a une vue en plan de trois chambres, un séjour et une cuisine. Ces maisons construites par l'architecte TALA NGAI, ont été conçues pour les personnes de troisième âge sur l'initiative de Marie Antoinette Mobutu alors première dame de la République du Zaïre et présidente de la fondation qui portait son nom. Plusieurs de ces maisons sont actuellement modifiées pour accueillir des familles nombreuses.



Source : Conception, Architecte TALA NGAI

Planche 4 : Vue en plan, Villa type 3 Maman Mobutu

Le prolongement auto-construit qui est systématiquement occupé par les habitants, sans normes urbanistiques : une voirie quasi inexistante ou mal structurée pose de sérieux problèmes de praticabilité et d'accessibilité. A ce jour, la Cité de la Colline a des problèmes très sérieux dus au comportement des habitants inciviques de ses environs. Ici nous voulons stigmatiser la destruction des déversoirs des collecteurs des eaux de ruissellement. Sur la planche 10 on peut voir de la caillasse obtenue de la destruction d'un grand collecteur des eaux de ruissellement dans la vallée de la Lukunga.



Caillasse obtenue de la destruction d'un collecteur d'eau à la cité La Colline



Erosion à la cité de La Colline

Source : Enquête, 2012

Planche 5 : Destruction d'un collecteur d'eau a la cite De La Colline (Mont Ngafula)

La planche 5 montre la caillasse à ventre (première photo), obtenue de la destruction d'un Collecteur d'eau à la cité La Colline par une population en quête de survie et l'érosion régressive qui s'en est suivie.

Un autre cas est celui de Matadi Mayo, situé au sud-ouest. A l'origine, Matadi Mayo est une localité rurale dans le secteur Humbu. Cette localité regroupe plusieurs petits villages dont Matadi Kibala, Matadi Mayo, Pumbu, Mbenseke etc. L'absorption de la localité rurale de Matadi Mayo dans la ville de Kinshasa sous la pression de la croissance urbaine fait d'elle un quartier urbain. Ce quartier comprend les localités reconnues par les autorités administratives de la commune de Mont Ngafula. Ces localités sont les suivantes : Matadi Kibala, Matadi Mayo, Sans Fil (ancien village Benseke Sans Fil) et Mpumbu. Mpumbu était un village du royaume Congo au XVIème siècle. Actuellement, Mpumbu est aussi appelé « cité Pumbu ». Il a donné naissance à deux autres localités : Nsumbu (du nom de l'ancien commissaire de la commune de mont Ngafula et Masumu Mwanda.

2. Cité verte et ses environs

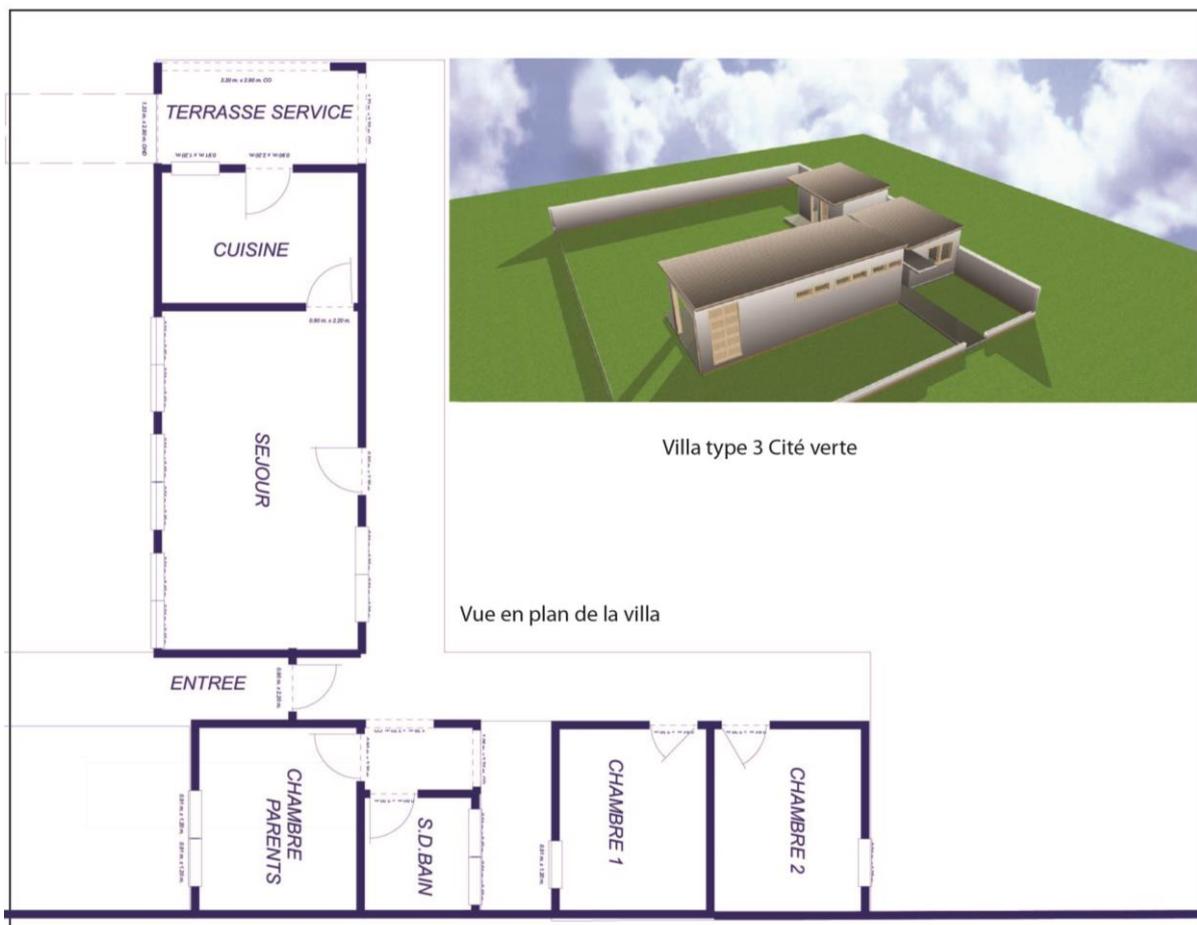


Source : Image ikonos, Enquêtes, 2012

Image 7 : La cité verte et ses environs

La cité est un quartier de la commune de Selembao et l'unique cité planifiée de la commune. Elle compte 375 villas construites par la société LOGEC en partenariat avec la Société Nationale d'Electricité et la Société de distribution de l'eau potable (la REGISO) et offertes principalement sous forme de crédit aux agents (Planche 11). Actuellement, le nombre de villas a augmenté avec le lotissement des espaces verts dans ceinture Est jusqu'à la rivière Mayimbi. Mais il y a aussi l'occupation illicite du parc à la 13^{ème} rue, des espaces autour des cabines électriques à la 1^{ère} rue et même le grignotage des parkings des véhicules.

La villa à la cité est composée des blocs séparés. La planche 11 représente une villa type 3. Le bloc jour comprend un séjour, une cuisine avec terrasse service tandis que la partie nuit est dispose de deux blocs séparés : le premier est composé d'une chambre de parents avec une salle de bain, le deuxième comprend deux chambres pour enfants, l'ensemble sur un terrain de 20 x 20 m².



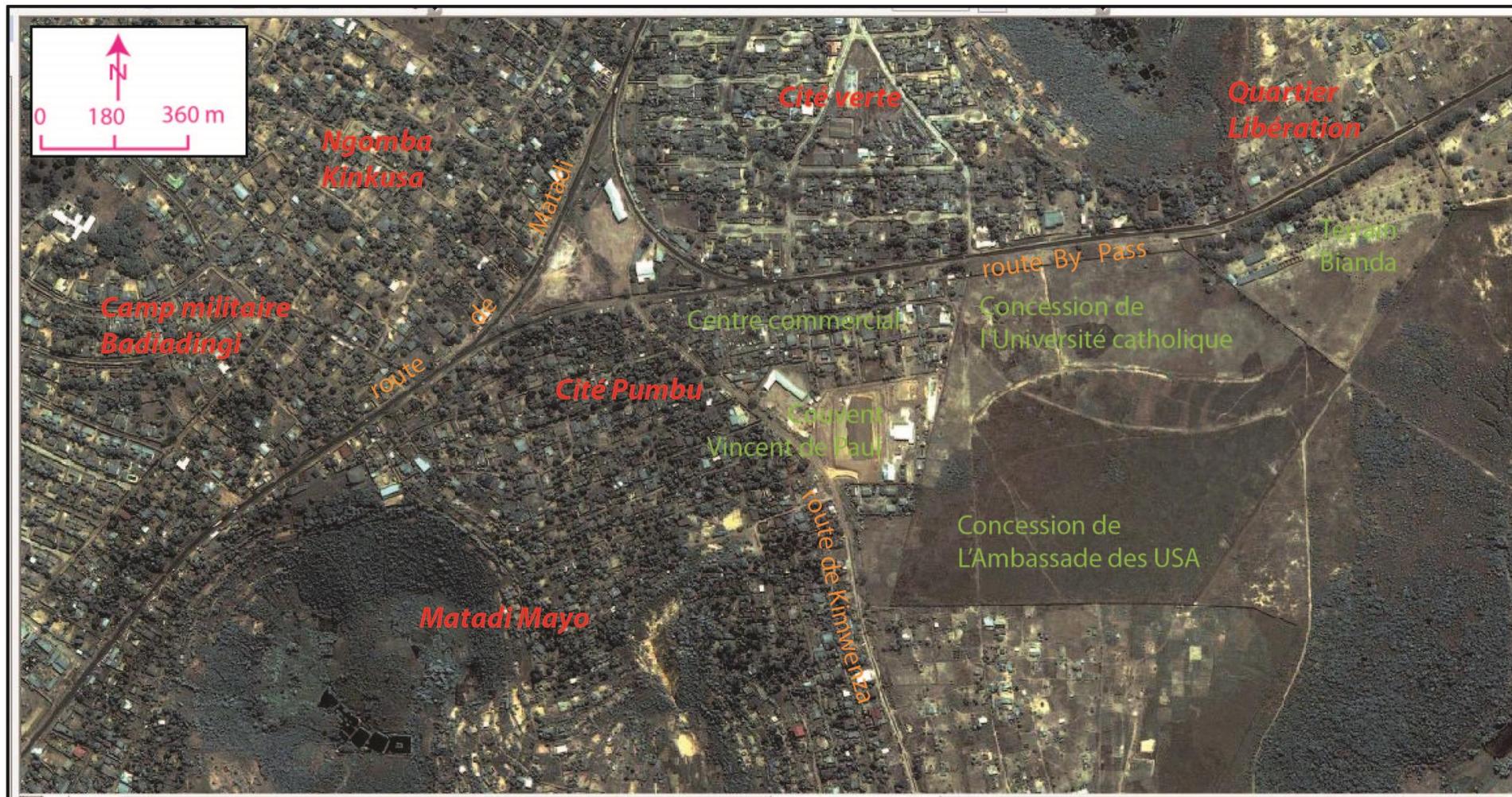
Source: Architecte TALA NGAI

Planche 6 : Vue en plan, villa type 3 Cité verte

La cité verte est prolongée à l'est par la localité Mayimbi, du nom d'un ancien ouvrier de la présidence de la République. Cette concession était une ferme avec poulaillers, porcheries et étangs piscicoles. A l'époque la Première Dame de la République et ses amis et parfois le Président Mobutu venaient en villégiature passer les weekends. La concession était protégée par la garde présidentielle et donc inaccessible jusqu'à la chute du pouvoir.

Au-delà de la route By pass, messieurs Bianda (cuisinier à la présidence) et Bisengimana (Membre du comité central) avaient obtenu sur plusieurs centaines d'hectares des concessions pour en faire des activités agricoles. C'est ainsi qu'à la chute du Maréchal dictateur ces sites furent considérées comme des concessions privées et lotis par les membres des familles des propriétés, sans aucune norme urbanistique. Pour se tirer d'affaire les propriétaires se font aider par des géomètres de la commune ou les autorités de l'Hôtel de ville. Le fils Bianda a ouvert sur sa concession un bureau dans lequel travail en détachement quelques agents du service de titre foncier.

Une toute récente localité, baptisée Bisengimana, est située le long de la route de Kimwenza. Cette localité porte le nom de Monsieur Bisengimana, ancien directeur du bureau du Président Mobutu dans les années 1980. En effet, selon les dires des responsables du service d'urbanisme de la commune, Bisengimana aurait reçu de la part de la Présidence près de 280 hectares de terre. Une portion de ces terres fut lotie pour servir de centre commercial : les parcelles y ont une dimension moyenne de 7 m sur 15 m, soit environ 100 m². D'où son appellation de localité commerciale, dite communément « commercial ». Une autre portion a été vendue à l'Eglise catholique. Mais actuellement les constructions de l'Université Catholique y ont débuté. Une troisième portion est aussi lotie et appelée Bisengimana. L'ambassade des Etats-Unis possède également une concession à cet endroit. Les autres parties sont actuellement occupées par de cultures, par quelques fermes isolées et par des jachères (Image 8).



Source : Image ikonos, Enquêtes, 2012

Image 8 : Lotissement de la concession Bisengimana

L'image 8 présente le lotissement de l'ancienne concession de Bisengimana, limitée à l'ouest par la route de Kimwenza et au nord par la route By Pass. Les concessions de l'université catholique, du Docteur Bianda, de l'Ambassade des USA, le centre commercial de la cité Mpumbu et le couvent Saint Vincent de Paul font partie de l'espace de l'ancienne concession Bisengimana.

3. La cité Millenium : une urbanisation aisée sur les terres du clan Lukunga

L'urbanisation du domaine de Lukunga est actuellement en forte croissance. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, la spéculation y est active, à cause du projet en exécution de la construction de la cité Millénium, un quartier prévu pour loger le personnel de l'enseignement supérieur de la ville de Kinshasa.

L'association Millenium a été créée sur initiative de quelques professeurs de l'université de Kinshasa, suite aux difficultés que rencontrent leurs veuves et orphelins, qui sont chassés des maisons du plateau des professeurs, six mois seulement après la mort de ces derniers. C'est ainsi que grâce à leurs efforts conjugués, ils ont acquis un terrain de près de 150 hectares dans la commune de Mont Ngafula, avec l'idée que leurs familles restent dans des campements dignes et personnels. Ce terrain a été obtenu à la veille du millénaire, c'est-à-dire en 1999. D'où la dénomination de l'Association Millénium.

Parmi ses membres, on retrouve les professeurs de l'université de Kinshasa, les Chefs de travaux, les Assistants et les Administratifs. Par la suite, les professeurs d'autres universités ont été associés à ce projet qui vise la construction de plus de 450 logements. Le 18 octobre 2005, le Chef de l'Etat Joseph Kabila Kabange a manifesté son soutien à ce projet, à travers la visite qu'il a effectué sur le site, en procédant à la pose de la première pierre.

Selon la fiche technique sur la « Cité Millénium », le projet a pour ambition de fournir des logements pour les enseignements de l'enseignement supérieur et universitaire sur ce terrain d'une superficie de 61,5 ha. Ces travaux de construction ont été exécutés sur la base de l'arrêté ministériel n° CAB/MIN.AFF.T. 125512002 du 18 juillet 2002 créant le lotissement dénommé « Cité Millénium ». 865 membres de l'association ont souscrit à ce projet. Le nombre total de villas à construire est de 865. Comme équipements communautaires, la fiche technique prévoit la construction d'une école primaire et secondaire, d'un centre hospitalier, d'un centre commercial et supermarché, d'un cercle sportif, d'un amphithéâtre, de deux paroisses, dont une catholique et l'autre protestante, d'une station service etc.

Depuis la pose de la première pierre par le Président de la République le 18 octobre 2005, 52 maisons ont été construites sur les 128 prévues de type 3 lots 1B, c'est-à-dire des maisons avec 3 chambres confortables, un séjour, une cuisine et des sanitaires en matériaux durables, sur une surface de plus ou moins 85 m², financées totalement par le gouvernement de la République démocratique du Congo, sur le Fonds des « Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE) (Planche 4). Ces travaux étaient exécutés par les entreprises « Arts et Décor » de Marcel Lafleur, pour la construction des logements, et SAFRIMEX pour la voirie et drainage, l'électrification et l'adduction d'eau potable. Trois maisons ont modèles été construites sur fonds propres. Les travaux qui ont commencé avec Marcel LAFLEUR se sont arrêtés avec sa mort, il y a quelques années.



Photo 1: Maisons type deux pièces



Photo 2 : Bureau de l'Association Millenium



Photo 3 : Maisons types trois pièces à la cité Millenium

Source : Enquêtes, 2012

Planche 7 : Une urbanisation aisée sur les terres du clan Lukunga

Type de maison de la cité Millénium sur la colline de Mbenseke Mfuti à Mitendi dans la commune de Mont Ngafula, à plus de 20 km du centre-ville et à 3 km de la Nationale N°1, sur la route de Bas-Congo.

Depuis juillet 2013, la Société d'exploitation Forestière, Agricole et Commerciale, « SIEFAC » Sarl en sigle, n°NRC3747 Kinshasa, Id Nat 01-022-A01184 M, section immobilière, représentée par son Président Administrateur délégué, monsieur Paulin Mboma Boko, et l'Association Millenium (ASMIL), représentée par son Président, monsieur Bumba Monga Ngou ; ont signé un contrat de crédit immobilier. L'ASMIL a sollicité et obtenu pour ses membres la construction des logements par la société SIEFAC qui a consenti le marché sous forme de crédit immobilier.

Les souscripteurs pour bénéficier du crédit logement acceptent de verser une quotité de leurs salaires sur le compte de l'ASMIL ouvert auprès de la Banque Internationale pour l'Afrique au Congo, « BIAC » afin d'amortir ledit crédit par des paiements mensuels au profit de la SEFAC. Celle-ci s'engage à construire conformément aux prescriptions du contrat (Annexe 25), aux règles de l'Art et aux usages de la profession les dites maison en sept types adoptées par l'ASMIL et ses membres souscripteurs suivant le contrat incluant la commande de chaque souscripteur et à la livrer aux échéances convenues et arrêtées par les parties soussignées.

De l'analyse des plans des maisons nous pouvons distinguer trois catégories de souscripteurs selon les tailles de la famille, le prix de chaque type des maisons pour cinq ans et les possibilités de remboursement du crédit :

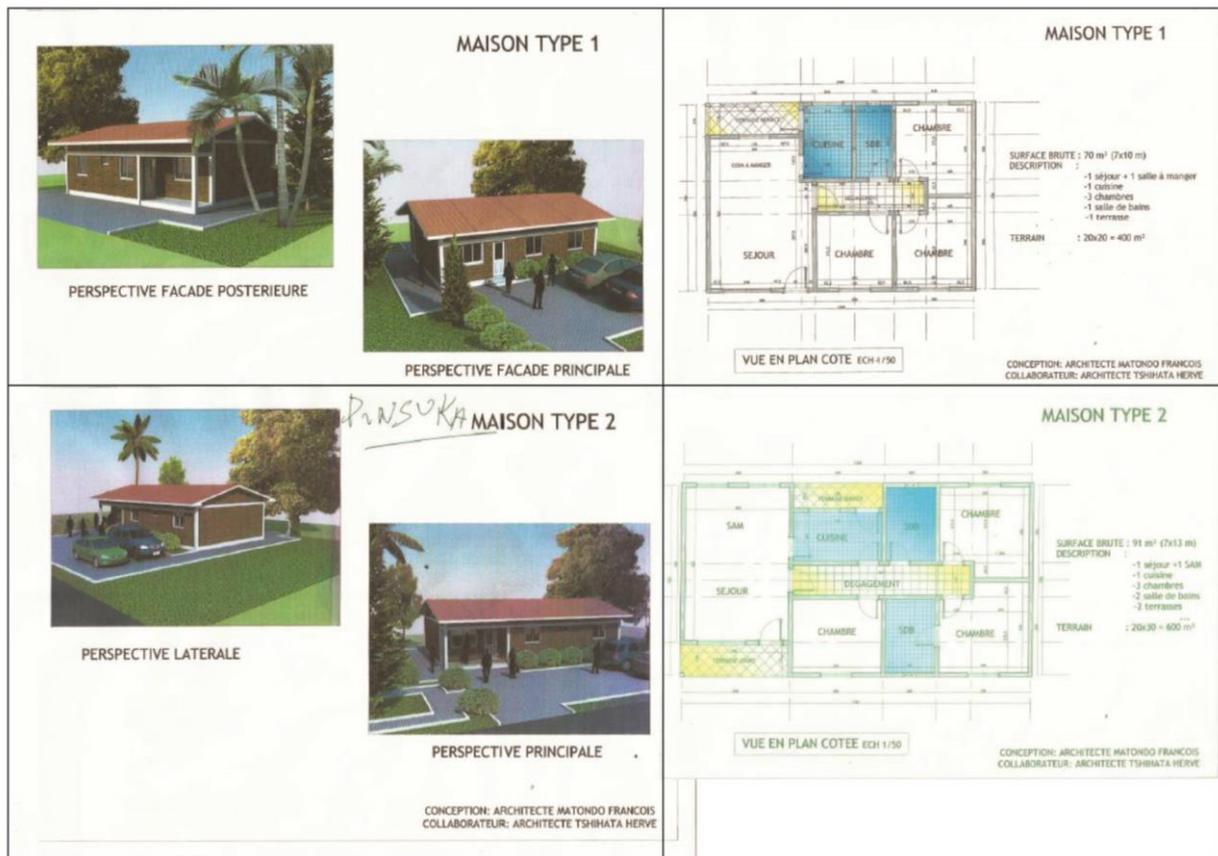
La maison de la petite famille : Cette catégorie de maison concerne généralement les jeunes couples sans enfants ou les jeunes célibataires. Deux types de maison (Type 0 et Type jumelé) leurs sont proposés. Cette maison est soit jumelée ou non. Elle dispose de deux chambres, un séjour, une cuisine et une salle de bain (ou sanitaire extérieur). Sa surface brute est de 42 m² sur un terrain de 400 m² (15x20) (Planche 5). Le coût de cette maison s'élève à 23800 \$, pour le Type 0 et de 16800 \$ pour le Type jumelé, soit 556,6 \$ par m².



Source : MATONDO F. et HERVE, Architecte de la SIEFAC Sprl

Planche 8 : Maisons type jumelé et type 0 à la cité Millenium

La maison de la famille nombreuse : Dans cette catégorie il y a aussi deux types de maisons, le Type 1 et le Type 2. Le premier d'une surface brute de 70 m² (7x10) et coûte 30800 \$ (soit 440\$ par m²), sur un terrain de 400 m². Cette maison possède un séjour + salle à manger, une cuisine, 3 chambres, 1 salle de bain et 1 terrasse. Le Type 2 a une surface brute de 91 m² (7x13), sur un terrain de 600 m² et elle coûte 42800\$. Elle a 1 séjour + 1 salle manger, 1 cuisine, 3 chambres, deux salles à bain et 2 terrasses.



Source : MATONDO F. et HERVE, Architecte de la SIEFAC Sprl

Planche 9 : Maisons type 1 et type 2 à la cité Millenium

La maison d'une famille très nombreuse : Ces types de maisons sont adaptés aux familles très nombreuses, mais capables de s'offrir une certaine aisance. Le Type 3 a une surface brute de 130 m² (10x13) sur un terrain de 600 m² (20x30). Elle compte 1 séjour + 1 salle à manger, 4 chambres, 3 salles de bain et 2 terrasses. Le prix de cette maison s'élève à 58500\$ (435\$ par m²). Le Type 5 qui coûte 79340\$, dispose d'un séjour + 1 salle à manger, d'une cuisine, de 5 chambres, 4 salles de bain et deux terrasses. Ce Type la plus grande de toutes les maisons proposées a été retiré de la série et à la place les coordonateurs du projet ont préféré une maison en étage (Type 4).



Source : MATONDO F. et HERVE, Architecte de la SIEFAC Sprl

Planche 10 : Maisons type 3 et type 5 à la cité Millenium



Source : MATONDO F. et HERVE, Architecte de la SIEFAC Sprl

Planche 11 : Maisons type 4 à la cité Millenium

La reprise des travaux de construction de la cité Millenium a suscité une spéculation très active dans ses encablures et dans tous le quartier Mitendi. En 2002 lorsque le projet débutait, une parcelle de 20x20 m était négociée à Mitendi 50 \$ USD pendant que l'Association Millenium l'offrait à ses membres à 260 \$ USD (les frais d'études de faisabilité du site compris). Actuellement à Mitendi, le prix du même lopin de terre s'élève à environ 740 \$ USD, soit 37 \$ le mètre carré.

Au total, les occupations qui prolifèrent autour des cités planifiées suscitent des inquiétudes au sujet de leur production spatiale. Les conditions de circulation « en véhicule » ou « à pied dans ces quartiers ne sont pas toutes favorables. Les constructions incontrôlées rétrécissent la voie de communication et arrêtent parfois le prolongement de certains axes. Nombreuses sont des voies sans issue, ou dont l'issue, lorsqu'il s'agit d'un déplacement à pied, est une parcelle d'habitation occupée ou non par une famille. Une telle situation entraîne un accès difficile et conduit à des contournements assez longs des parcelles pour circuler dans

le quartier. Il est donc important de nous interroger sur le fonctionnement du mode de production de l'espace dans ces quartiers et comprendre ce qui attache les Kinois à la possession de la parcelle quelque soit les conditions environnementales.

4.2. La production de l'espace dans la Ville Haute ouest

Les Kinois²⁰ attachent beaucoup d'importance à la possession de la parcelle. La population vit autant, sinon plus, sur la parcelle qu'à l'intérieur du logement. L'acquisition de la parcelle correspond au désir profond de devenir propriétaire d'un espace sur lequel on pourra construire une maison, même si elle est loin de la ville. Ce « rêve du citadin africain » (DENIS, J., 1958), reste d'actualité à Kinshasa parce que les gens pensent qu'à la périphérie, l'espace est inépuisable.

Plusieurs raisons poussent les habitants de Kinshasa à s'installer sur leur propre parcelle en périphérie. Le principal mobile provient du fait que la majorité est incapable d'accéder à la propriété dans les anciens quartiers de la ville, à cause du prix de vente prohibitifs des parcelles bâties. Ensuite, ce sont les conditions de location qui, dans beaucoup de cas, deviennent insupportables, d'autant plus que le prix du loyer augmente sans cesse au point que le locataire n'est plus capable de le payer.

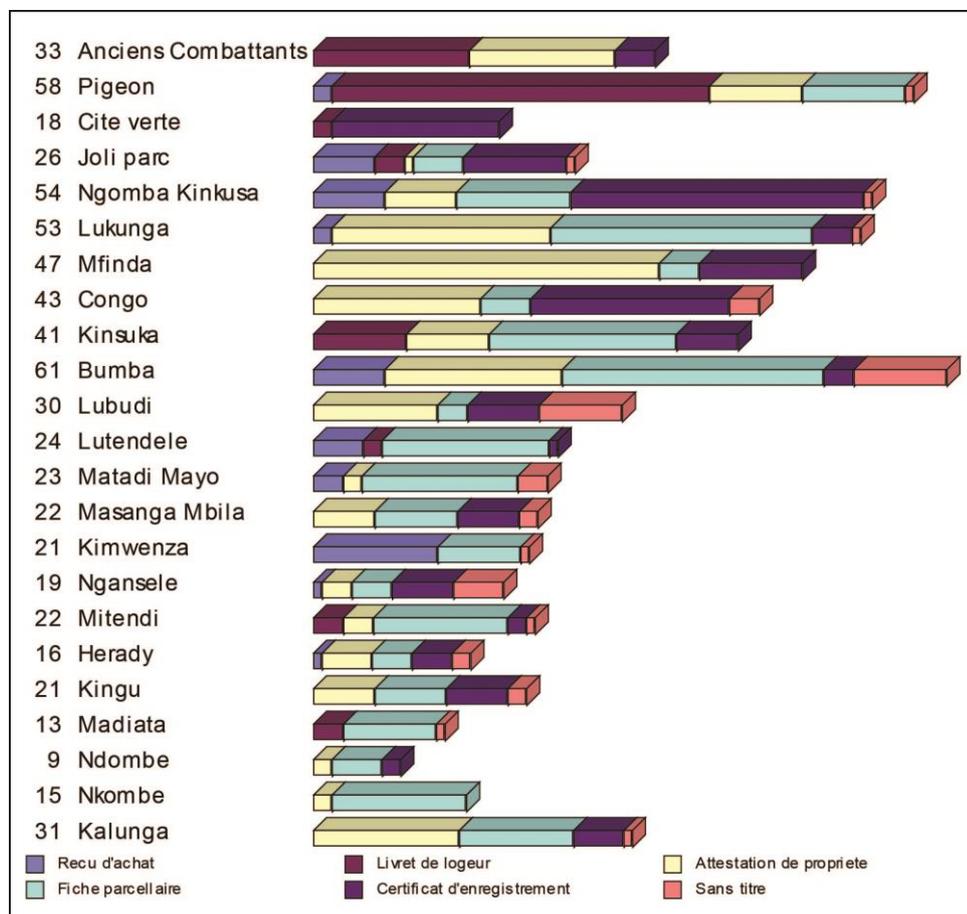
En outre, les familles considérées comme lieu de premier accueil des nouveaux arrivés dans la capitale sont souvent surpeuplés. L'exiguïté des logements ne permet pas l'installation d'une famille nombreuse ; la naissance d'un enfant constitue souvent une cause de départ. Le désir d'indépendance des jeunes générations qui veulent échapper aux contraintes familiales en est une autre. L'occasion du mariage est saisie pour s'éloigner des siens. Pour toutes ces raisons diverses et pour bien d'autres encore, les populations qui désirent leurs parcelles, s'en vont solliciter les espaces à la périphérie.

Dans la Ville Haute ouest, de manière générale, la procédure prévue par la loi foncière n'est pas rigoureusement suivie. Sur l'ensemble des cas enquêtés, 19,9 % possèdent un certificat d'enregistrement. Tous les autres, n'ont qu'un début de justification de titre de propriété. La majorité dispose soit d'une fiche parcellaire (31,3 %), soit d'une attestation de propriété (25,9 %) (Fig. 14). D'autres occupants (10,4) détiennent encore des titres d'occupation qui ne sont plus d'usage comme le livret de logeur supprimé depuis la loi de

²⁰ **Kinois** : est un terme qui désigne celui qui habite ou plus précisément l'originaire de la ville de Kinshasa.

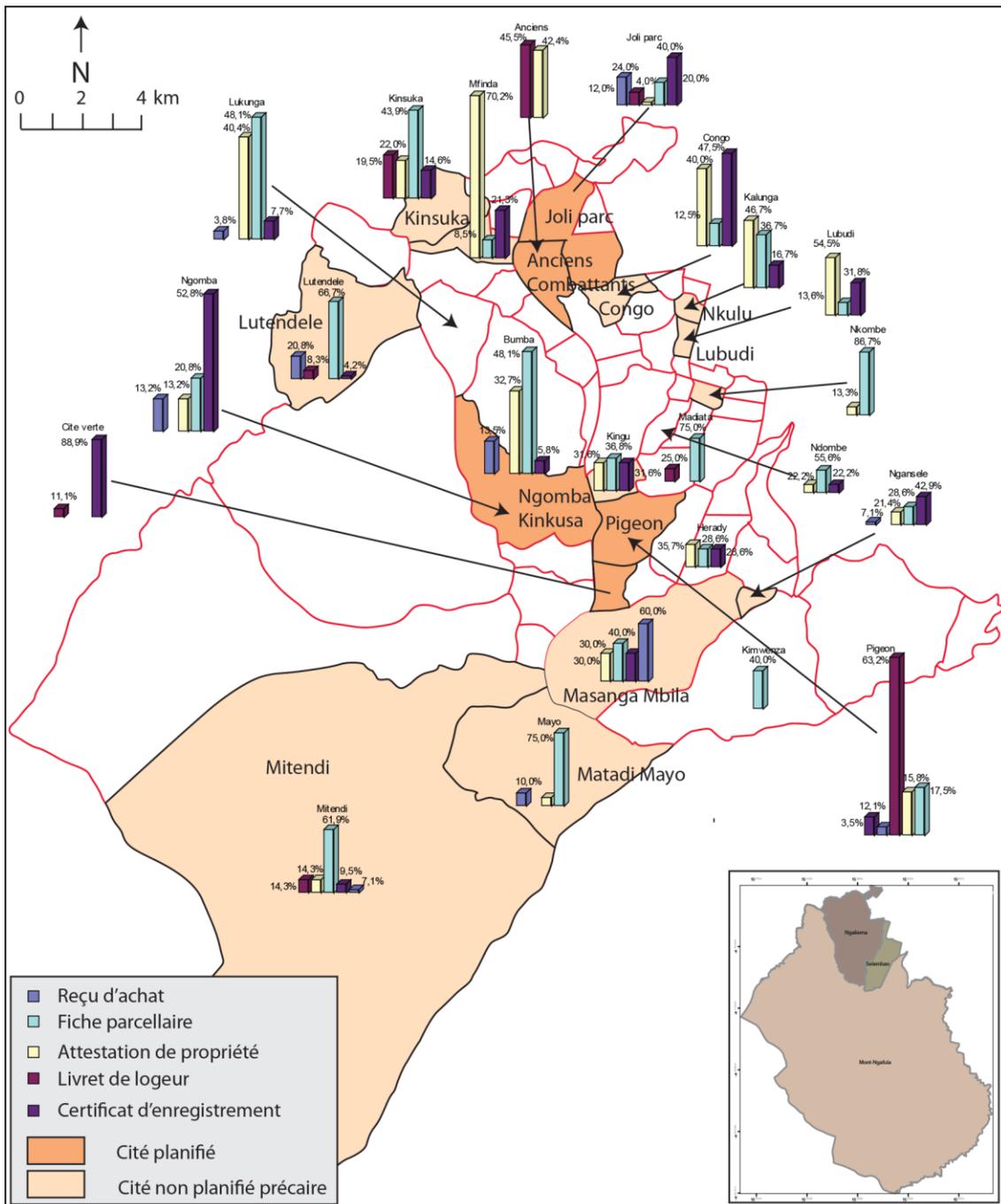
1973. Très souvent, ce document produit encore aujourd’hui est antidaté. Enfin, le dernier groupe est constitué de ceux qui n’ont que le reçu d’achat (6,6 %) délivré par un chef coutumier comme document de droit d’occupation. Dans la plupart des cas ce sont des occupations sur les terrains inconstructibles comme le bas fond des vallées ou les pentes raides très peut convoitées même par ceux qui vendent les parcelles.

Les occupants des quartiers déshérités, comme Lukunga Bumba, Kinsuka, Lutendele se contentent soit de l’attestation de propriété, soit de la fiche parcellaire ou même d’un simple reçu du chef coutumier pour justifier l’usage du sol. Par contre, la plupart des habitants des quartiers chics comme Pigeon, Cité verte, Joli Parc et une partie de Ngomba Kinkusa font un effort pour s’acquitter de leur droit de propriété.



Source : Enquêtes de terrain, 2012

Figure 13 : Les titres de propriété par quartier



Carte 24 : Les titres de propriété par quartier

Le mode d'acquisition de la propriété foncière auprès du chef coutumier est le plus répandu. Dans près de la moitié de cas observés (41,6 %) a acquis son terrain par la filière coutumière. Même ceux qui ont eu leurs parcelles auprès des anciens propriétaires (39,9 %) sont également passés par les chefs de terres et ont reçu ces terres à un prix farfelu, pour les revendre plus tard à un prix exorbitant. D'autres sont passés soit par le pouvoir public, soit 11 % de cas, soit par un organisme (2,6 %) ou même par un leader politique (2,4 %).

Dans la filière coutumière, le chef des terres se fait aider par un géomètre de l'administration publique pour l'élaboration du plan de lotissement qui se limite au traçage de parcelles et des îlots des parcelles. Chaque candidat qui a une parcelle ou un îlot de parcelles est tenu de verser une somme d'argent au chef coutumier. Ce montant varie d'un site à un autre. Mais le minimum varie autour de 50 \$ Us par parcelle, à l'ouverture d'un lotissement et va grandissant au fur et à mesure que le site est occupé. En outre, la valeur du terrain dépend de l'emplacement de la parcelle par rapport aux grandes artères.

A cette étape, la démarche est sanctionnée par un document délivré par le chef coutumier : *l'acte de vente* ou le *reçu d'achat*. Ce document est important pour obtenir *l'attestation de propriété* à la commune après avoir été au bureau du quartier pour l'établissement de *la fiche parcellaire*. Beaucoup se sont arrêtés à cette étape. C'est le géomètre qui se charge d'amener le dossier de demande de terre auprès du *Conservateur* pour obtenir soit le contrat de concession, soit le certificat d'enregistrement. Cela suppose que le même géomètre aura lui-même déjà borné la parcelle de son client (si celui-ci y tient vraiment) et dispose des *procès-verbaux de constat* à glisser dans le dossier de demande de terre.

Les parcelles sont ainsi acquises à la périphérie de la ville par la « filière du chef coutumier » et font des chefs coutumiers les interlocuteurs incontournables de l'urbanisation. Les terres leurs appartiennent toutes. Elles sont ainsi distribuées sans contraintes urbanistiques, sur des pentes fortes ou dans les bas-fonds, donnant alors accès au plus grand nombre, aux pauvres. Ceci crée le paradoxe de la marginalisation écologique des pauvres qui occupent des endroits écologiquement fragiles (Planche 7), nécessitant des travaux de grande envergure que seuls les riches sont capables d'entreprendre pour éviter la dégradation de l'environnement, comme on peut le voir dans le graphique de données croisées suivantes, entre la catégorie socioprofessionnelle et la topographie du terrain.



Source : Hilaire KATALAYI, Enquêtes de terrain, 2012

Planche 12 : Le paradoxe de marginalisation écologique

Ces images représentent le paradoxe de marginalisation écologique des pauvres qui habitent des terrains inconstructibles ou qui nécessitent des travaux de grande envergure que seuls les riches sont capables d'entreprendre pour éviter la dégradation de l'environnement. Dans le coin supérieur gauche, il s'agit de l'occupation d'une pente raide tandis qu'à droite la photo présente une habitation érigée dans le lit de la rivière Matshiotshio. La troisième photo montre le prolongement de la cité planifiée de Pigeon sur le replat de la colline avec des habitations de fortune et en sur la pente, le quartier Madiata (commune de Selembao).

Tableau 12 : La topographie et la catégorie socioprofessionnelle

Ménages CSP	Sur une pente forte	Sur une pente faible	Sur un terrain plat	Total
Agriculteur	7	19	2	28
Petit commerçant, artisan	109	127	36	272
Cadre	28	33	13	74
Fonction Publique	65	82	43	190
Retraité	1	6	10	17
Inactif, autre	61	43	14	118
Total	271	310	118	699

Source : Enquêtes, 2012

En considérant les données du tableau 12, nous nous rendons compte que ce sont les petits artisans (236 cas), sans assez de moyens pour dompter les conditions géomorphologiques qui occupent les pentes, suivis des fonctionnaires (147 cas), tandis que les cadres représentent 61 cas de ménages qui habitent sur des terrains accidentés. Il en résulte au final un habitat de fortune, *non contrôlé* et *spontané*, issu de l'initiative de construire *quand on veut, où l'on veut* et *comme on le veut*, même dans les endroits fragile. Cette urbanisation *non maîtrisée* est caractérisée par un habitat très diversifié et de mauvaise qualité.

Ainsi petit à petit, se développe la « *ville périphérique* ». La physionomie urbaine semble dépendre non seulement des éléments classiques, site et situation, mais aussi des catégories socioprofessionnelles. Tout simplement parce que la réalité des pratiques dominantes est peu conforme aux principes écrits et en plus, les conditions de gestion de loi foncière légale par les administrations responsables ne garantissent pas totalement les droits réels des concessionnaires et des propriétaires. Cette situation engendre différents types de conflits. Les plus fréquents sont ceux liés à l'escroquerie (8,7 %), ensuite ce sont les litiges liés aux limites des parcelles (7,6 % des cas). En effet, ces cas arrivent parce que la loi n'est observée et donc les parcelles ne sont pas très souvent bornées en bonne et due forme par le service de cadastre, ainsi les limites mitoyennes instables deviennent source de litiges.

Ainsi, l'application de la loi bloquerait la voie du désordre, d'abord dans l'acquisition de terrains et en suite dans la croissance même de la ville. C'est donc le principal moyen de contrôler la croissance urbaine et de donner aux quartiers et par le fait même à la ville de Kinshasa la physionomie qu'on lui souhaiterait.

4.2.1. La construction comme mode dominant d'appropriation du sol

A Kinshasa comme dans plusieurs villes d'Afrique au sud du Sahara, l'accès au sol passe par l'*usage privatif* et la construction est le mode dominant d'appropriation du sol et le moteur de l'urbanisation. Elle est la preuve matérialisée de l'usage du sol et se traduit principalement par la mise en route d'un *chantier* avant même de penser aux documents officiels. Cette construction est très importante, non seulement pour arrêter une nouvelle tentative de vente du chef coutumier ou de ses proches, mais aussi pour se conformer aux prescriptions de la loi foncière qui exige une mise en valeur sur le terrain acquis. Cette tactique a des conséquences sur l'urbanisation de la ville, car en voulant marquer de sa présence sur le terrain, l'occupant s'implante de manière en désordre. Certains se contentent de planter quelques arbres fruitiers ou de cultiver la parcelle. Par conséquent, beaucoup de terrains restent inoccupés (Photo 5). Sur l'ensemble des parcelles inventoriées de la Ville Haute ouest, soit 170272 parcelles, les rapports des communes ont signalé 11094 parcelles inhabitées, soit 2003 parcelles à Ngaliema, 8540 parcelles à Mont Ngafula et 551 parcelles à Selembao (République Démocratique du Congo (Exercice 2010), Rapports des communes urbaines de Mont Ngafula et Ngaliema).

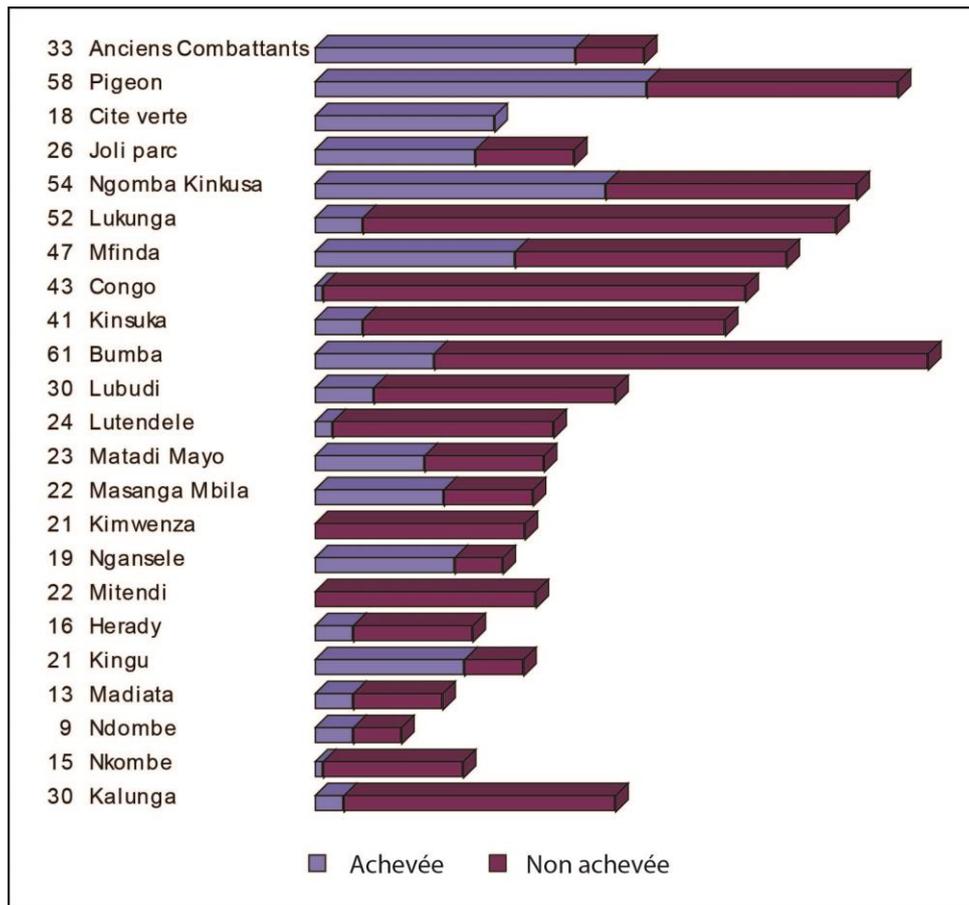
Comme il s'agit des populations n'ayant pas assez de possibilités financières pour commencer une construction en bonne et due forme, ils se limitent au débroussaie pour circonscrire l'espace et marquer de sa présence. Ceux qui le peuvent débutent, soit un *chantier stratégique* de mise en valeur ou carrément une maison d'habitation. Nos enquêtes montrent que dans beaucoup de quartiers les maisons sont restées inachevées et à des niveaux différents (Photo 4).



Source : Enquêtes, 2012

Photo 3 : Une vue d'un terrain de lotissement à Mitendi (Mont Ngafula)

Mitendi est l'une des entités administratives de la commune Mont Ngafula située le long de la route de Bas-Congo à une vingtaine de kilomètres du centre-ville. En cours de lotissement, elle n'attire pas encore beaucoup de Kinois à cause de l'absence de viabilisation de son espace. Et pourtant beaucoup se sont empressés à y obtenir une parcelle d'habitation (Fig. 14).



Source : Enquêtes de terrain, 2012

Figure 14 : Les ménages vivant dans une construction achevées ou inachevées par quartier

Beaucoup de chantiers ont été arrêtés ou abandonnés, l’amorce du chantier passe donc pour un acte stratégique pour se mettre à l’abri des ennuis vis-à-vis du pouvoir public ou des agents du chef coutumier. La maison achevée est celle qui dispose des conditions minimums d’habitabilité. Une construction est donc achevée si la toiture, les portes et les fenêtres sont placées. Elle est souvent fonctionnelle. Peu importe alors si le mur n’est ni crépi, ni peint. Il existe des cas où une construction inachevée peut être habitée. Dans ce cas, c’est souvent une ou deux pièces qui ont été sommairement aménagées. Plusieurs cas rencontrés ont montré cette situation, dite provisoire au départ, devenue définitive, même si la taille de la famille augmentait.

Ainsi sur l’ensemble des cas enquêtés, 65,1 % des maisons n’ont pas été achevées surtout dans les quartiers d’autoconstruction, comme Bumba (49 cas sur 61), Lukunga (47 cas sur 53), Kinsuka (36 cas sur 41), pour ne citer que ces exemples. Par contre, ces cas sont isolés dans les cités planifiées comme Anciens Combattants (26 cas

sur 33) et Cité verte (18 cas sur 18). Les constructions inachevées ici concernent les travaux en cours ou abandonnés, d'agrandissement de la maison pour l'adapter à la taille de la famille.

Le paysage de la Ville Haute ouest offre une image d'un espace hétérogène, avec une diversité de maison selon la qualité des matériaux de construction. Les formes, les dimensions, la nature des matériaux des murs, toitures et la clôture changent d'une parcelle à une autre. Mais voyons brièvement ce que peut être la qualité idéale d'un logement, avant de stigmatiser le logement de la Ville Haute ouest.

4.2.2. La qualité du logement

A Kinshasa et dans la Ville Haute en l'occurrence, la maison est unique mode d'appropriation du sol et moteur de l'urbanisation. Cependant, l'urbanisation maîtrisée passe par la maîtrise, et de l'implantation et de la construction. Celle-ci exige le respect des règles de construction qui conditionnent la qualité de la maison.

Au-delà de la qualité visible au premier regard, comme celle des revêtements de sols ou de murs, l'on devra également prêter attention à la qualité cachée, tout aussi essentielle, qui, avec le temps, préservera la construction d'un vieillissement prématuré : fondation, étanchéité, installation de chauffage et de production d'énergie, etc. Cette qualité est relative à la sécurité, au confort, à la santé et à l'économie et doit être conforme aux exigences réglementaires fixées par l'Etat. Des contrôles doivent être effectués chaque année et peuvent donner lieu à des sanctions pour non-respect de ces règles. Pour une maison de qualité, voici quelques informations importantes proposées par *QUALITEL*²¹ qui assurent la conformité d'un projet avec les règles de construction :

Un certificat de conformité : Elle vérifiera si les règles ont été respectées pour éviter les sinistres, qui concernent le plus souvent les fondations, l'étanchéité des toitures, les fissurations de façades en maçonnerie et les revêtements de sols. Cependant, le permis de construction ne garantit pas le respect des règles de construction prévues par le code de la construction. Il est important de faire recours à *un professionnel* compétent et souscrire à *une assurance dommage-ouvrage*. C'est alors que l'esprit peut être tranquille pendant longtemps.

²¹ QUALITEL est une Association présente en France, et les DOM. Elle possède trois filiale spécialisées dans l'activité dans l'activité de la qualité de l'habitat et s'appuie sur un réseau de plus de 300 experts.

Se protéger contre les risques naturels : A ce niveau, il va falloir vérifier auprès de la commune si l'on n'est pas dans une zone à risque (inondation, incendie de forêt, avalanche, secousses sismiques, mouvements de terrains, émanation de radon, etc. Si c'est le cas, vérifiez que votre constructeur connaît les règles techniques prévues pour la prévention de ces risques, et qu'il les applique.

Prévenir les accidents : L'électrocution, l'explosion due au gaz, brûlure, chute, etc., dans une maison, un accident est vite arrivé si l'on n'a pas pris souci d'en réduire les risques au maximum. Il est conseillé de vérifier avec soins que l'installation a bien reçu le visa des organismes spécialisés pour les installations électriques et pour les gaz. L'eau chaude doit être suffisamment chaude, mais pas trop, pour éviter les brûlures des enfants dans la baignoire. L'on envisagera par exemple lorsqu'on construit une piscine, de placer une barrière de protection pour diminuer le risque de chute des enfants.

Pour une bonne qualité de vie, le bruit est l'une des principales causes de nuisance. Les nouveaux logements doivent offrir une qualité minimale d'isolation acoustique : trois points essentiels devront être considérés pour le confort : si la maison est située à proximité d'une voie de circulation bruyante, l'on pensera d'abord, lors de l'implantation de la future maison, à son orientation par rapport aux sources sonores et aux écrans possibles, butte de terre et mur protecteur. Dans tous les cas, l'on devra faire attention aux choix et à l'étanchéité des fenêtres et des portes : là où passe l'air et le bruit. Mais tout en sachant que des entrées d'air acoustiques permettent d'assurer l'aération de la maison tout en la protégeant du bruit extérieur.

Tenir compte de l'environnement extérieur dans la disposition des pièces. Il est nécessaire de ne pas placer les chambres sur la façade donnant sur la route. Pour les appareils de chauffage, de climatisation ou de ventilation mécanique, choisir les silencieux et les éloigner, dans la mesure du possible, des pièces principales. Si la maison dispose d'un mur mitoyen avec un bâtiment voisin, mieux vaut préférer deux murs indépendants, c'est-à-dire sans aucune solidarisation entre les deux constructions.

L'accessibilité de la maison : les circulations et les dégagements de la maison doivent être larges : une main courante à l'escalier et des commandes aisément préhensibles (poignées de porte, robinetterie, interrupteur, etc. Dès la conception, compter les marches. Les escaliers, seuils, ressauts sont autant d'obstacles que l'on pourra éviter. De même,

l'aménagement au rez-de-chaussée d'une unité de vie (cuisine, salle d'eau, WC, chambre) pourra s'avérer bien utile plus tard.

Une maison saine c'est une maison aérée dit-on : l'occupation d'une maison normale d'un logement produit différents polluants (gaz carbonique, odeurs, fumées...) et de la vapeur d'eau (respiration, cuisine, douche, lessive...). Les appareils de chauffage à combustion comme certains produits de construction peuvent émettre des polluants (co₂, colle, matériaux friables), de même que certaines roches du sous-sol (le gaz radon pour les sols granitiques).

Un meilleur confort à un juste prix. Pour un meilleur confort à un juste prix, la conception de la maison doit tenir compte de l'ensoleillement et comprendre une installation de chauffage et d'eau chaude sanitaire performante couplée à un système de régulation des parois (murs, menuiserie, vitrages, sols et toiture) : ceci permettra d'éviter le gaspillage tout en réduisant la consommation d'énergie.

L'urbanisation maîtrisée a donc plusieurs exigences. En suivant ces quelques propositions, l'on pourra s'implanter dans un espace acquis mieux pensé, qui offre un confort et à l'abri des éventuelles menaces. C'est ce que nous essayerons d'examiner dans notre espace d'étude.

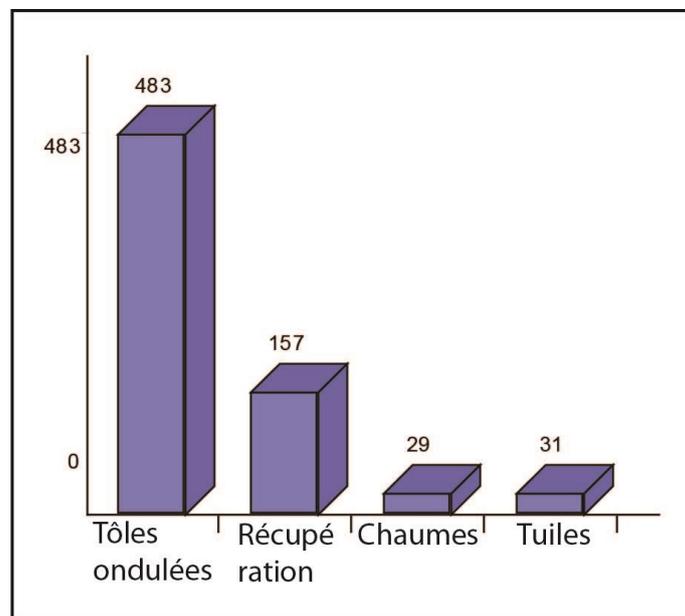
4.2.3. La maison dans la Ville Haute ouest

Les maisons sont généralement construites en dur, c'est-à-dire en parpaing (83,3 % des cas). Mais l'on rencontre également des baraques (2,9 %), des maisons en brique adobe (11 %) et en pisé (2,7 %). L'argile est considérée comme un matériau utilisé pour une maison traditionnelle ; la brique, quant à elle, traduit le *caractère moderne* d'un mur en dur qui est édifié ordinairement avec des parpaings. Le parpaing est un *matériau moderne* produit localement (CANEL, P. et al, 1990).

Les constructions se distinguent aussi par la nature du toit. Le toit métallique ou en tôles ondulées, caractéristique du milieu kinois, donc du *type moderne* s'oppose au toit en matières végétales, caractéristique du *type traditionnelle*. Il existe d'autres matériaux que les tôles ondulées qui traduisent, eux aussi le *type moderne*, ce sont la tuile et l'éternit, mais ils sont très peu utilisés. Cette distinction n'est assez significative pour décrire la situation observée dans la Ville Haute ouest. Nous avons préféré utiliser les termes *tôles neuves* et *tôles*

de récupération. En effet, tôle neuve et tôle de récupération sont les deux principaux types de matériaux utilisés pour les toitures.

Dans ce contexte, les tôles neuves sont celles qui sont à leur premier usage après leur acquisition. Le caractère *nouveau* de la tôle n'est pas en rapport strict avec son âge, ni avec la présence ou non de tâche de rouille sur sa surface. De même, nous qualifions de *tôle de récupération*, toute tôle qui a déjà été utilisée au moins une fois avant son usage actuelle. Facilement reconnaissables, les tôles de récupération ont souvent été redressées et présentent de ce fait une surface irrégulière. Elles comportent des fissures ou des trous qui sont parfois colmatés par des produits tels que du goudron ou mastic. On peut aussi reconnaître les tôles de récupération par la présence des pierres, de pneus usés et de morceaux de bois sur la toiture. Le rôle de ces matériaux disposés sur le toit consiste à accroître l'inertie de ce dernier de manière à éviter que la moindre tempête ne l'emporte. La figure suivante (Fig. 15) donne la proportion des différents types de constructions dans la Ville haute ouest et montre que les constructions de type traditionnel dont la toiture est en chaume ne représentent que 4,1 % mais les tôles de récupération représentent 22,4 % et les tuiles 4,4 %.



Source : Enquêtes de terrain, 2012

Figure 15 : Matériau de toiture

Les maisons de la Ville Haute ouest ont été rarement construites par des entrepreneurs (15,9 %), la plupart l'ont été, soit par les artisans maçons (70,3 % des cas) soit bricolées par les occupants eux-mêmes (13,9 % des cas). Le nombre de pièces dans la maison

principale est une donnée qui a permis d'apprécier les dimensions, la capacité d'accueil et donc le degré d'occupation dans ces quartiers d'autoconstruction. La distribution du nombre de pièces par parcelle est hétérogène et varie d'une commune à une autre, d'un quartier à l'autre. Les grandes maisons ont été enregistrées dans les cités, occupées généralement par la classe moyenne, comme Joli Parc, Ma Campagne et Binza Pigeon dans la commune de Ngaliema ; Cité Verte, dans la commune de Selembao et la Cité De La colline dans la commune de Mont Ngafula. (Planche 13).



Source : Enquête, 2012

Planche 13 : Les constructions dans les cités planifiées occupées par la classe moyenne

Les dimensions des maisons les plus courantes, à titre indicatif dans ces quartiers sont : Pour les salons les mesures ci-après sont d'application :

- ❖ **Pour les salles de bain** les mesures ci-après sont de mise : 9 x 10 x 3,5 m soit 315 m³ ; 10 x 6 x 3,5 m soit 210 m³ ; 8 x 6 x 3,5 m soit 168 m³.

❖ **Pour les salles de bain** les mesures ci-après sont de mise : 2 x 5 x 3,5 m soit 35 m³ ; 3 x 5 x 3,5 m soit 52 m³.

❖ **Les dimensions des cuisines sont** : 4 x 7 x 3,5 m soit 98 m³ ; 5 x 6 x 3,5 m soit 105 m³ ; 8 x 5 x 3,5 m soit 140 m³.

Ce sont des grandes maisons bien clôturées de plus de quatre chambres et disposant des annexes occupées par les gardiens de parcelles. Les parcelles sont occupées par des évolués qui connaissent certaines normes urbanistiques. Ainsi, ils ont aménagé leurs parcelles en prévoyant les différents éléments comme des piscines, de parterre où l'on n'a pas oublié d'insérer les plantes ornementales. Dans ces vastes concessions, les architectes ont prévu dans l'aménagement du terrain un coin pour le jardin potager et un autre pour le petit élevage. Dans ces parcelles, il apparaît aussi des espaces aménagés pour le repos ou pour le loisir. L'arbre y joue un rôle esthétique indéniable, quand il est soigné en luttant contre les intempéries (l'érosion et le vent). Les arbres à fruits comestibles y produisent un complément d'aliments pour les habitants (Photo 5).



Source : Hilaire KATALAYI, Enquête, 2012

Photo 4 : Une villa dans le quartier Ma Campagne (Ngaliema)



Conception : Jean-Claude NSIMBA, Architecte-urbaniste, 2013

Planche 14 : Villa à Ma Campagne, vue en plan r-d-chaussée

Par contre, dans les quartiers d'autoconstruction qui prolongent ces cités planifiées, les populations essayent de s'accommoder à la vie citadine. Le niveau de la pauvreté est tel qu'elles sont obligées de combiner les deux modes de vie, rural et

urbain. Ils vivent des activités rurales comme la culture potagère et la pêche (Planche 15).



Les activités de pêche sur la rivière Ndjili (Ndjili Kilambo, Mont Ngafula)

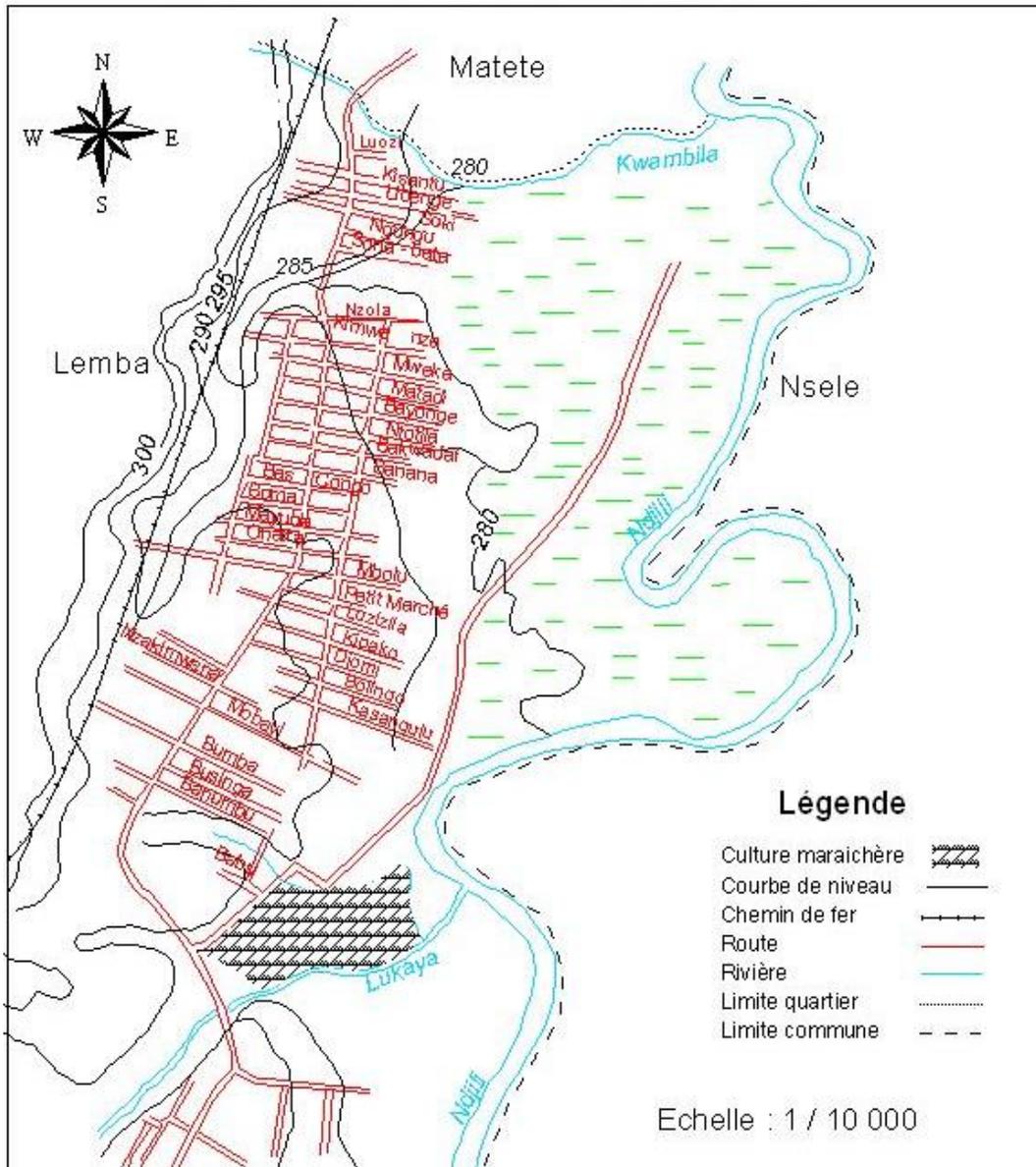


La culture maraichères à Ndjili Kilambo (Mont Ngafula)

Source : Hilaire KATALAYI, Enquêtes, 2012

Planche 15 : Les activités rurales dans le quartier Ndjili Kilambo

Ndjili Kilambo (Carte 25) est l'une des entités administratives de la commune de Mont Ngafula située au sud de la cité planifiée de Matete et sur la rive gauche de la rivière Ndjili (Carte 26). Le mode de vie y est essentiellement rural. La pêche (1^{ière} photo de la planche 15) et la culture maraichère (2^{ème} photo sur la planche 15) constituent des activités essentielles de la population.



Source : Fond de carte IGC, Enquête de terrain (2012)

Carte 25 : Le quartier Ndjili Kilambo à Mont Ngafula

Le quartier Ndjili Kilambo prolonge la cité planifiée de Matete au-delà de la rivière, jusque dans les zones marécageuses de la rivière Ndjili. Les cases, dans ces endroits difficiles à dompter, sont de mauvaise qualité et construites en briques adobe,

en pisés ou en matériaux de récupération. La planche 9 montre les occupations de fortunes dans différents quartiers à la périphérie de la Ville Haute ouest.



Une case en brique adobe à Mont Ngafula



Une baraque à la périphérie du quartier Ngomba Kinkusa



Une case en tôles de récupération à Kitokimosi

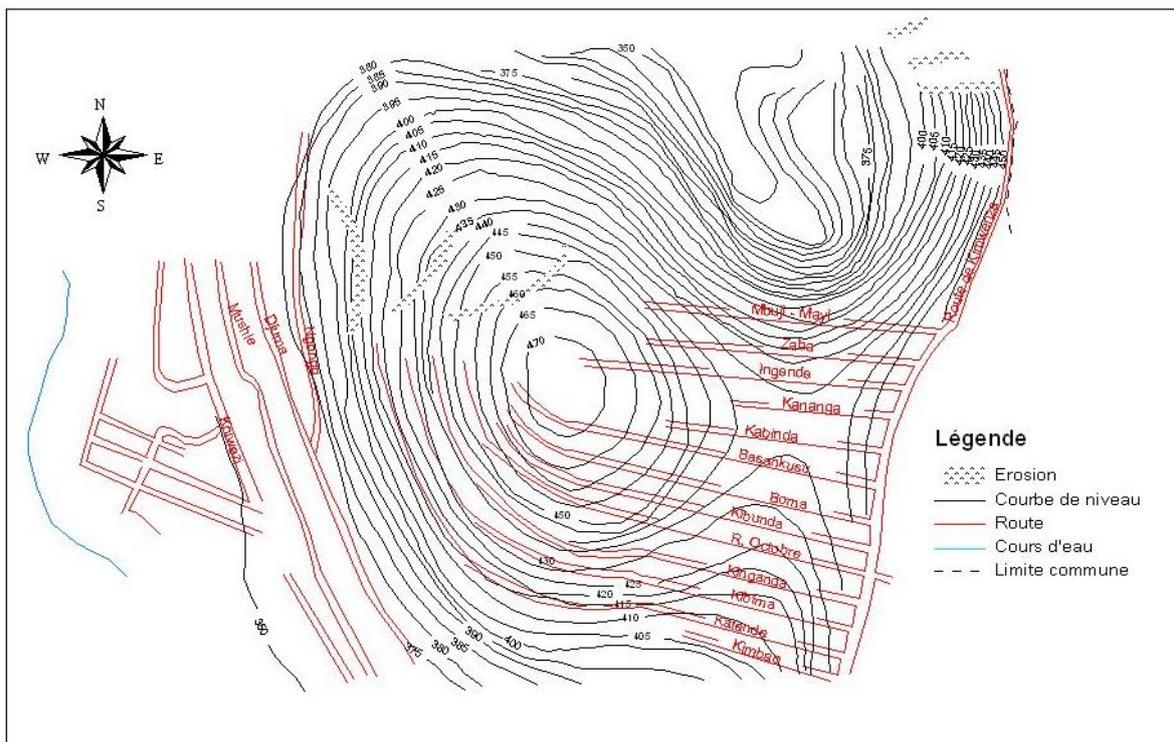
Source : Enquêtes de terrain, 2012

Planche 16 : Les constructions de fortunes dans différents quartiers à la périphérie de la Ville haute

Sur la photos 1, on peut observer une jeune équipe de football avec un ballon fabriqué de morceaux d'éponge emballé dans une poche en plastique et bien ligotés avec une ficelle, une case de fortune avec des murs en briques adobe, la toiture en chaumes et à l'avant-plan un petit un petit champ de proximité (des patate douces). Tandis que sur la photo 2, c'est une baraque en tôles de récupération et sur la photo 3, une case construite en tôles de récupération.

La planche 16 est une preuve sans jambage du niveau de vie très bas dans ces quartiers. En fait, ce type d'habitat est caractéristique des anciens villages transformés en quartiers urbains ou parfois, il s'agit des anciens villages qui ont été phagocytés par la croissance rapide de la ville. L'exemple suivant présente la transformation des quartiers Kimbondo et Ngansele, dans la commune de Mont Ngafula.

Les quartiers Kimbondo (Carte 27) et Ngansele (Carte 26), deux entités semi-rurales, comptent au total 32858 habitants dont 19101 habitants pour le quartier Kimbondo et 13758 habitants pour le quartier Ngansele. Ils appartiennent au système collinaire de Mont Ngafula.



Hilaire KATALAYI, 2014

Carte 26 : Topographie du quartier Ngansele (Mont Ngafula)



Hilaire KATALAYI, 2014

Carte 27 : Topographie du quartier Kimbondo (Mont Ngafula)

En fait, ces espaces n'auraient dû pas être occupés par des populations pauvres car pour établir des habitations sur des terrains ainsi accidentés, cela exige des travaux d'aménagement importants. Les cartes 26 et 27 démontrent la difficulté qu'il y a à construire cet espace. Les plans en damier sur des terrains accidentés témoignent d'une occupation non contrôlée par l'administration mais contrôlées par les chefs de terres. Les avenues sont perpendiculaires aux courbes de niveau qui sont déjà très serrées. Il en résulte beaucoup de cas d'érosion par les eaux de ruissellement.

L'ancien site de ces quartiers était occupé par les premiers missionnaires jésuites belges qui l'appelèrent avec le temps « Kimwenza », qui veut dire « Lieu des Consacrés ». Kimwenza était à la fois, un poste de mission et un orphelinat. Les premiers habitants de ces quartiers furent les Humbu et les Ntandu, ressortissant de la province proche de Kinshasa, baptisé du nom de « Kindele ». Jusque peu avant 1970, ce territoire Kindele était une vaste étendue savanicole et forestière à l'époque où le Gouverneur Général Léo A.M. PETILLON, avait sa maison de campagne à Kimbondo. Peu après l'indépendance, cette maison fut confiée, par le président Kasa Vubu à son

excellence Mgr Kimbondo, premier évêque du diocèse de Kisantu. De ce fait, Kimbondo et Ngansele formaient une aire géographique appelée Kimbondo. Le nom de ce dernier servit pour désigner toute cette étendue de terre qui était sous contrôle du chef coutumier Ngansele. C'est pour immortaliser le nom du chef coutumier que le quartier Kimbondo a été scindé en deux quartiers, Kimbondo et Ngansele. Ce dernier ne date que de 1996.

Les études de BONGENGE B. (1999) ⁽¹⁾, ont montré que la plupart des maisons à Kimbondo et Ngansele sont construites en ciment (65,5 %) ou en bois (19 %). Mais, plusieurs habitations en parpaings sont d'éternels chantiers, qui sont dus au faible revenu mensuel gagné par les occupants. Dès lors, l'existence des logements misérables, « taudis » et surtout construits en bois et en matériaux de récupération fait penser à la persistance des manières tout à fait villageoises, comme on peut le voir sur la photo 6.



Source : Hilaire KATALAYI, Enquêtes de terrain, 2012

Photo 5 : Un taudis à Kimbondo (Mont Ngafula)

Il faut signaler dans ces quartiers, plusieurs autres maisons construites en briques adobes dont la durabilité n'est pas assez longue.

Conclusion partielle

La Ville Haute de Kinshasa fait partie de la périphérie autrefois qualifiée de zone annexe longtemps restée dans l'inorganisation à cause d'un développement parallèle avec une structure à deux niveaux. Si légalement les terres appartiennent à l'Etat, concrètement ce sont les chefs coutumiers qui sont des acteurs principaux dans la distribution spatiale sans respect de la loi foncière en vigueur. Entretemps, l'acquisition de la parcelle est toujours un désir profond pour un Kinois et la construction le mode dominant d'appropriation du sol. Pour ce faire, nous pensons que la maîtrise de l'urbanisation de la ville de Kinshasa en général et celle de la Ville Haute ouest en particulier passe par la maîtrise du foncier. C'est donc le principale moyen de contrôle de la croissance urbaine et de donner aux quartiers et par le fait même à la ville de Kinshasa la physionomie qu'on lui souhaiterait.

**Troisième partie : LES POLITIQUES PUBLIQUES DE
LA FABRIQUE URBAINE A KINHASA ET LEURS
EFFETS SUR L'ENVIRONNEMENT URBAIN**

Chapitre cinquième : LES POLITIQUES DE LA FABRIQUE URBAINE A *KINSHASA*

L'avènement de la mondialisation requiert des dynamiques intégratrices, attirant dans la gestion urbaine le plus grand nombre possible d'acteurs. Cette démarche globalisante repose sur l'intégration de dispositifs de participation de plusieurs acteurs dans le processus d'urbanisation. Ainsi, comme disait BACQUE, M.-H. (2009) : « il n'est quasiment plus un projet urbain qui ne soit accompagnée de réunion d'information, d'exposition, éventuellement de questionnaire voire de referendum. La participation et la délibération semblent être devenues des « impératifs » de politiques publiques et de la transformation urbaine ».

Dans cette démarche de la fabrique urbaine, il est nécessaire de ménager des instruments ou dispositifs à la fois techniques et sociaux capables d'organiser les rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et les différents acteurs. Cet ensemble de règles et procédures président aux interactions et aux comportements des individus en tant que composantes des systèmes sociaux.

Dans le contexte des villes africaines, il s'agit d'une « *gestion de proximité* » dominée par un décalage réel entre les outils utilisés par les pouvoirs publics pour gouverner la croissance ou l'excroissance urbaine, d'une part, et les énergies créatrices des citoyens (stratégie d'ascension sociale, initiatives individuelles, etc.). L'état transfère des responsabilités parce qu'il n'a pas des moyens de les exercer ou parce que les ressources correspondantes sont insuffisantes, voire inexistantes.

C'est pourquoi ce chapitre aborde l'étude de différentes stratégies mises en œuvre par différents acteurs de la fabrique urbaine à Kinshasa. Nous analyserons notamment : les instruments, les acteurs et les actions publiques d'urbanisme au Congo et à Kinshasa en particulier. L'étude de cas portera sur le secteur d'assainissement.

5.1. L'urbanisation non maîtrisée un problème public à Kinshasa

La notion de problème public pour le dictionnaire des politiques publiques, comprend « l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public, voire l'intervention des autorités politiques légitimes » (PADIOLEAU, 1982, p.25). Cependant, tant que nous ne pensons pas qu'une action doit être engagée pour changer les choses, il ne s'agit pas d'un problème public mais seulement d'une condition. Pour saisir la notion de problème public, il faut donc réfléchir à la question de problématisation, au cours de laquelle un certain nombre d'acteurs vont être amenés à percevoir une situation comme « anormale » et vont la qualifier d'une manière particulière, qui peut être susceptible d'appeler l'attention d'un acteur public » (MULLER et SUREL, 1998, p.57). Cette phase correspond à la séquence d'« *identification du problème* » dans la grille d'analyse séquentielle classique de Charles O. JONES.

Deux questions essentielles peuvent être abordées dans cette démarche : d'une part, les travaux peuvent s'intéresser au rôle des acteurs en tant qu'« *entrepreneurs politiques* » dans l'émergence d'un problème public et son inscription sur l'agenda (PADIOLEAU, 1982 ; COBB et ELDER, 1972 ; NELSON, 1984). D'autre part, les travaux peuvent aborder la question de la genèse d'un problème à partir d'une multitude des facteurs généralement considérés plus objectifs (KINGDON, 1984).

Il y a justement un « problème public » à Kinshasa. Des représentants du Gouvernement central, des entités décentralisées, de la société civile et des experts de l'urbanisme et de l'habitat se sont réunis en juillet 2012 pour identifier le problème de l'urbanisation non maîtrisée en vue de l'élaboration d'un plan d'action national pour l'urbanisme et l'habitat.

En 1964, un Bureau d'Etudes d'Aménagement Urbain (B.E.A.U.), une sorte d'*enclave bureaucratique*²², a été créé, à la demande du Gouvernement congolais. Ce bureau a réalisé plusieurs études, dans le domaine de l'aménagement du territoire, du transport, de la voirie réseaux et du drainage, de l'habitat et équipements publics, d'architectures et d'urbanisme. Dans le cadre de projet d'aménagements concertés, le BEAU est intervenu dans plusieurs projets immobiliers d'envergure, comme :

²² **Enclave bureaucratique** : est un système d'administration à double vitesse par un renforcement des capacités avec l'aide des organisations internationales (Isaline Bergamaschi, Ceri-Sciences Po. Paris).

- le projet de construction de 600 logements sur le site de Mpasa, dont une requête de financement a été déposée à la Banque mondiale en 1976 ;
- la Cité Joseph Kabila (dans la pépinière de Bandalunga : 1000 logements sur une superficie de 14 ha) ;
- la Cité du fleuve, investissement de prestige sur 400 ha, dans le maraichage de Kingabwa (où le BEAU intervient comme interface du Gouvernement) ;
- la Cité FIKIN, 1000 logements sur une superficie de 9 ha dans l'enceinte de la FKIN à Kinshasa Limete ;
- le projet de construction d'un immeuble de 26 étages à la place du 30 juin etc.

Ces études entreprises depuis sa création jusqu'à ce jour et bien d'autres encore auraient dû contribuer à l'aménagement de la ville. Jean FLOURIOT, deux fois en poste au BEAU et l'un des auteurs de l'Atlas de Kinshasa, dans son dernier article (« Kinshasa trente ans après la publication de l'Atlas de Kinshasa », in *Cahiers d'Outre-mer*, n° 261, Vol.66, janvier-mars, 2013 aux Editions Presses Universitaire de Bordeaux) constate que « le tableau est sombre mais face au constat de l'extrême précarité de la vie quotidienne des Kinois, il faut rendre hommage à leur courage et à leur volonté de vivre, à leur remarquable capacité d'adaptation et leur foi en l'avenir ». Poursuivant ses propos, il ajoute qu'« Il faut être fort ou malin et savoir endurer ». Cependant, surenchérit-il, « il faudrait plus d'actions collectives à l'échelle du quartier ou de la commune, mais il est encore difficile de fédérer toutes les initiatives. Le service du bien commun est encore à venir ». *L'urbanisation non maîtrisée* soulève donc la *question des politiques publiques* à Kinshasa.

5.2. La notion de politique publique

Kinshasa, est une ville dont la croissance tentaculaire et effrénée dévore, sans aucune prévention, tous les espaces urbains et périurbains dans son extension, alors qu'elle constitue en même temps un vaste laboratoire où se rencontrent de nombreux partenaires locaux et internationaux motivés par l'ambition de la réhabiliter, de la reconstruire. Cela prouve qu'il y a péril en demeure et donc il y a obligation de réfléchir sur la situation de cette ville, notamment sur différentes stratégies, mesures et décisions prises dans le cadre général d'action publique d'urbanisme.

Rappelons que nos investigations à ce sujet sont guidées par la question suivante : Qu'est ce qui explique l'urbanisation non maîtrisée de Kinshasa ? En d'autres

termes existe-il une logique globale des politiques urbaines à Kinshasa ou il s'agit tout simplement d'actions publiques ponctuelles ? Dans le cadre de ce chapitre, ce questionnement peut être reformulé de trois manières :

- 1) A travers quels processus sociaux, politiques ou administratifs sont prises les *décisions* qui constituent les *politiques urbaines* à Kinshasa ?
- 2) *Comment fonctionne* le système d'action concrète à travers lequel est élaborée et mise en œuvre les politiques urbaines à Kinshasa ?
- 3) Quels sont les *effets* de ces politiques urbaines à Kinshasa ?

Nous pensons *a priori* que l'absence de logique des politiques urbaines globales est fondamentalement l'un des *défis majeurs* à relever pour une *urbanisation maîtrisée* car l'auto construction et la dégradation du cadre de vie qu'elle engendre sont les effets d'un laisser-aller. En effet, la question fondamentale qu'il convient de se poser d'abord est celle de savoir s'il est possible d'identifier, à Kinshasa une logique globale des politiques urbaines dans l'acceptation classique du terme ?

Notre préoccupation reste de comprendre à la lumière de l'*analyse des politiques publiques*, les processus sociaux politiques ou administratifs qui président à la *prise de décision* et constituent les politiques urbaines à Kinshasa. Cette approche exige de décrire brièvement la notion de *politiques publiques* et quelques concepts qui lui sont intimement liés, notamment : les concepts d'*acteur*, d'*instruments d'action publique* et de *décision*. Quelques sources seront utilisées pour saisir la quintessence de ces notions.

5.2.1. Définition de la politique publique

Pour MENY, Y. et THOENIG, J.-J. (1989), « une politique publique se présente sous forme d'un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique » ou encore pour reprendre HASSENTEUFEL, P. (2008), « les politiques publiques correspondent à l'ensemble des actions de l'Etat ». De ces définitions, on peut déduire que l'étude des politiques publiques est « l'étude de l'Etat en action » (Patrick HASSENTENFIL, 2008), ou encore avec Daniel Bübler et Jacques de Maillard qui vont dans le même sens en considérant que « les politiques publiques sont au cœur du questionnement sur le modèle de gouvernement des sociétés contemporaines » (KUBLER et MAILLARD, 2009).

Gilles MASSARDIER (distingue en étudiant les sociétés occidentales, deux manières de faire des politiques publiques. D'une part, la manière classique (modèle synoptique) où les autorités publiques agissent, selon une finalité choisie, à partir d'objectifs et des moyens définis *a priori* qui s'adressent à des « cibles » réceptives. D'autre part la manière renouvelée où les autorités publiques doivent « faire avec » une multiplicité d'acteurs, dans le processus de fabrication des politiques publiques (modèle des ajustements mutuels ou actions publiques) (MASSARDIER, G., 2003). Eu égard à ce qui précède, *l'analyse des politiques publiques* consiste en une raison ou un argument rationnel ou une explication du « problème » posé ainsi que des solutions à y apporter. Ce que Parsons a appelé : « *la thérapie aux problèmes* » (1995).

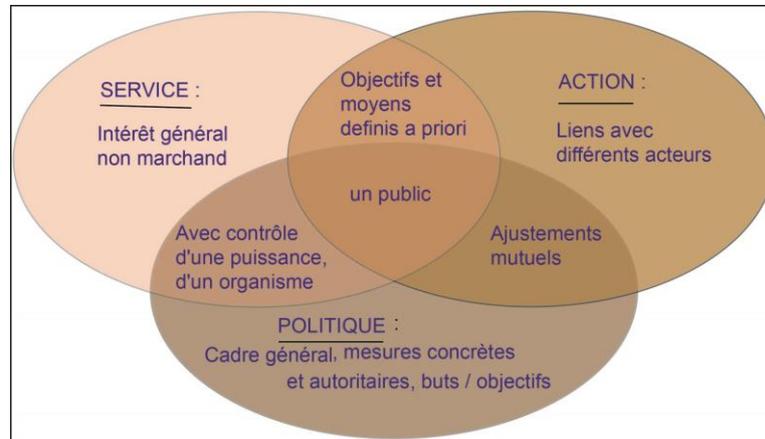
Le premier problème comme l'a constaté Pierre MULLER (2011), est celui de savoir à partir de quel moment on est véritablement en présence d'une politique. MENY, Y. et THOENG, J.-C (1989) retiennent cinq éléments qui peuvent fonder l'existence d'une politique publique :

- *Un ensemble de mesures concrètes*, qui forment la *substance* d'une politique
- Des *décisions* de nature plus ou moins autoritaire. Cette dimension pouvant être explicite (justice, police...) ou latente par la définition de critères d'accès aux droits
- Une politique s'inscrit dans un *cadre général d'action*, ce qui permet de distinguer (en principe) une politique publique de simples mesures isolées. Tout le problème est alors de savoir si ce cadre général doit être conçu à l'avance par le décideur ou bien simplement reconstruit à postériori par le chercheur. Il est certain, en tout cas, que l'existence de ce cadre général n'est jamais donnée et doit toujours faire l'objet d'une recherche
- Une politique publique a un *public* (ou plutôt des publics), c'est-à-dire des individus, groupes ou organisation dont la situation est affectée par la politique publique
- En fin une politique définit obligatoirement des *buts ou des objectifs à atteindre*. Partant de ce qui précède, il y a lieu de s'interroger s'il existe des politiques publiques au sens classique du terme dans le contexte africain.

5.2.2. Le contexte africain

Rappelons que pour J. C. TOENIG, une politique publique est un « *programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques* ». En tant que *cadre de régulation* des champs sociaux, elle est aussi « un *processus de médiation sociale* qui prend en charge

un désajustement entre un secteur et d'autres ou entre un secteur et la société globale » (MULLER, 1998). Quelques nuances sont pourtant nécessaires à faire entre la notion des politiques publiques et celle de service public (Figure 17).



Source : H. KATALAYI, 2014

Figure 16 : Contexte classique des politiques publiques

Au sens matériel, un *service public* est une *activité d'intérêt général*, sous le *contrôle de la puissance* publique, par un organisme (public ou privé) bénéficiant de prérogatives lui permettant d'en assurer la mission et les obligations (continuité, égalité) et relevant de ce fait d'un *régime juridique spécifique*. Au sens *organique*, il s'agit d'un *organisme public* gérant un service public, soit le plus souvent une administration ou un établissement public (MENY, Y et J-C THOENG, 1989).

Précisons qu'une politique publique n'est *pas un programme* d'action donné en *avance* par des décideurs, mais doit être *construit par des acteurs avertis* suivant des *buts* et des *objectifs précis à atteindre*. Dans ce cas, le processus de *décision* est une forme de *négociation* et d'*arrangement mutuel* entre les acteurs, une démarche qui débouche sur un modèle d'action dans lequel le décideur, loin d'affirmer les objectifs fixés une fois pour toutes, n'hésitera pas à modifier ses buts en fonction des résistances qu'il rencontre, à faire des concessions, à multiplier les alliances, quitte à réviser ses ambitions, à jouer avec le temps, ce qui suppose bien un environnement pluraliste, dans lequel l'accès aux circuits de la décision est (relativement) ouvert et peu hiérarchisé.

Selon Gilles MASSARDIER (2003), dans les sociétés occidentales, les politiques publiques se construisent de deux manières : d'une part, la manière classique où les

autorités publiques agissent, selon *une finalité choisie* à partir d'*objectifs et des moyens définis a priori* qui s'adressent à des « cibles » réceptives (modèle synoptique). D'autre part, la manière renouvelée où les autorités publiques ne possèdent plus le monopole de fabrication des politiques publiques mais doivent, au contraire, *faire avec* une multiplicité d'autres acteurs qui projettent leurs *finalités vécues* dans le processus de fabrication des politiques publiques (*modèle des ajustements ou action publique*).

Dans le contexte des pays du sud où la notion d'Etat est un concept difficile à définir de manière rigoureuse, où l'Etat est non démocratique, où les droits humains et les règles fondamentales inscrites dans la constitution sont à peine respectés, où les élections, les débats parlementaires et les référendums sont comme instrumentalisés, la notion des politiques publiques est encore loin de prendre corps. Théodore TREFON et Balthazar NGOY ont bien décrit cette situation dans les récits populaires de Lubumbashi en République Démocratique du Congo. Ils montrent la vision dominante selon laquelle l'Etat n'existe plus qu'à travers ses administrations. Pas par transparence mais par prédation. Dans ce cas-là, la politique ne se construit pas autour de ce qui est prescrit, mais plutôt de ce qui se dit (TREFON, T. et NGOY, B., 2007).

Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de se demander, à la suite de Lambert MOSSOA, s'il est possible d'identifier une logique globale des politiques urbaines africaines dans l'acceptation large qui vient d'être proposée ci-haut ? Sa réponse bien nuancée utilise la pensée du *courant fonctionnaliste* qui appréhende la *ville comme un système fonctionnel* au sein duquel on habite, on travaille et on se récréé. A chaque *fonction* doivent correspondre des *espaces* spécialisés, reliés entre eux par un *réseau* hiérarchisé d'artère. Ce *système fonctionnel* est censé se reproduire indéfiniment. *Une certaine politique urbaine* accompagne cette reproduction et *tente* de corriger des *dysfonctions* qui ne peuvent résulter que d'une mauvaise gestion technique.

Il est certes difficile de saisir par des *méthodes analytiques* la politique urbaine africaine, mais *par extension du concept*, nous pouvons considérer avec Mossoa L., que la politique urbaine est dans ce cas « le *produit de contradictions urbaines, de rapports entre forces sociales opposées* dans la *production et l'occupation de l'espace urbain* ». Ces forces sociales que certains chercheurs appellent les *acteurs*. Emile Le BRIS, cité par le même auteur note que, d'une manière générale, en ville l'*Etat* intervient à deux niveaux : il peut être considéré comme une entité consciente matérialisée par *l'instance*

planificatrice (production de *schéma directeur* à long terme, encadrement juridique etc.); il joue aussi comme *souape de sûreté régularisant ou neutralisant* les contradictions urbaines. Pour mener à bien sa stratégie, le pouvoir public dispose des instruments de politique de l'urbanisme. Les lignes suivantes exposent l'esprit général de la politique urbaine coloniale et ses influences sur l'organisation de l'espace à Kinshasa.

5.3. Les instruments de politique de l'urbanisme durant la période coloniale

Trois points essentiels feront objet de cette rubrique. Le premier point sera consacré à l'esprit général de la politique d'urbanisme pendant la période coloniale, tandis que le deuxième fera le point sur la réglementation juridique en générale et sur la protection de l'environnement en particulier, avant d'analyser sur les implications de cette politique sur l'organisation de la ville de Kinshasa.

5.3.1. L'esprit général de la politique urbaine avant l'Indépendance

A la Conférence de Berlin en 1885, les puissances européennes concèdent à Léopold II le territoire congolais. A partir de cette reconnaissance de l'Etat Indépendant du Congo (E.I.C), la politique de Léopold II est marquée par le souci de faire immédiatement fructifier son acquis. C'est ainsi que les questions foncières ont été prioritaires. La première mesure fut l'appropriation des terres par l'Etat, la seconde était l'établissement d'une législation visant à mobiliser par voie autoritaire la force de travail pour la production privée du « Roi souverain ». Cette politique a aussi profondément marqué l'organisation urbaine coloniale.

Les premières politiques sur le morcellement de l'habitat et sur l'organisation urbaine remonte également à cette époque, période pendant laquelle la ville fut une expression sociale organisée dans l'espace selon les seuls besoins et les seuls projets des colonisateurs. C'est le sens des décrets du 14 Août 1890 et celui du 23 janvier 1895. Le premier autorisa le Gouverneur Général (Autorité Coloniale suprême résident au Congo) à faire dresser les plans des voiries dans les communes où il le jugeait important, tandis que par le deuxième, il donna le statut de circonscription urbaine à tous les chefs-lieux de district et plus tard (le 08/03/1998) à tout le littoral du Stanley-Pool et à Luebo.

Selon SAINT MOULIN, L. De (2010), la colonisation, loin d'avoir déclenché le phénomène de l'urbanisation, n'a fait que le restructurer à son profit. La création des grands espaces, qu'elle a introduits par le tracé des frontières internationales et le découpage intérieur en districts puis en provinces, n'avait de sens que pour les Européens. La population africaine fut, au contraire, fragmentée en espaces économiques et sociaux réduits, chacun devant, à partir de 1910, s'inscrire dans une *chefferie* ou une *sous-chefferie* et ne pouvant en sortir sans un *passeport de mutation*. Cette réglementation amena les hommes à définir leur identité sur cette base. Rare furent ceux qui réussirent à échapper à cet enfermement de la société africaine.

A la longue, les villes congolaises, création allochtone, se sont peuplées de nombreux indigènes venus s'agrèger aux blancs, se libérant des contraintes de la brousse. Deux humanités se constituent mais ne se mêlent pas : « La vie, la loi même les séparent et les opposent. C'est le drame de la colonie, que reflètent les divers aspects de la ville » (MAXIMY de, R. ; 1984). Le tableau suivant expose les textes législatifs qui traduisent les politiques d'urbanisation depuis l'EIC jusqu'à l'indépendance

5.3.2. Les principaux textes législatifs d'urbanisme en RDC de 1885 à 1960

Tableau 13 : Les textes législatifs d'urbanisme en RDC de 1885 à 1960

	INTITULE	N° et ou DATE	PORTANT / CONCERNE
1	Décret	14. 08. 1890	Les plans des voiries dans les communes
2	Arrêté	20. 09. 1890	Les travaux de la planification
3	Arrêté	23. 01. 1895	Le statut de circonscription urbaine à tous les chefs-lieux de District
4	Arrêté	08. 03. 1998	Le statut de circonscription à tout le littoral du Stanley-Pool et à Luebo
5	Arrêté	14. 09. 1898	L'alignement des constructions, la précision des plans des maisons et des voies de communication, la séparation des quartiers des résidences durables d'avec les huttes réservées aux autochtones
6	Ordonnance	N°127/6 du 15. 06 1913	La réglementation des constructions dans les quartiers habités par les colons.
7	Ordonnance	12. 05. 1914	L'identification et la distinction des fourneaux, foyers industriels, moteurs, chaudières, machines à vapeur dans les établissements dangereux, insalubres ou incommodes.
8	Loi	21. 08. 1921	Taxes locales et emprunts
9	Décret	12. 01. 1923	Institutionnalisation de tout le littoral de Léopoldville
10	Arrêté royal	29. 06. 1933	Léopoldville élevée en capital du Congo-Belge
11	Ordonnance	N° 47/TP du 05.	La numérotation des parcelles et propriétés individuelle