

BUKAVU : ÉTUDE EXPLORATOIRE SUR LA VILLE

D'Aymar Nyenyezi Bisoka (Université de Mons), Emery

Mushagalusa Mudinga (Institut Supérieur de

Développement Rural – Bukavu) et

Tom De Herdt (Institute of Development Policy, Anvers)

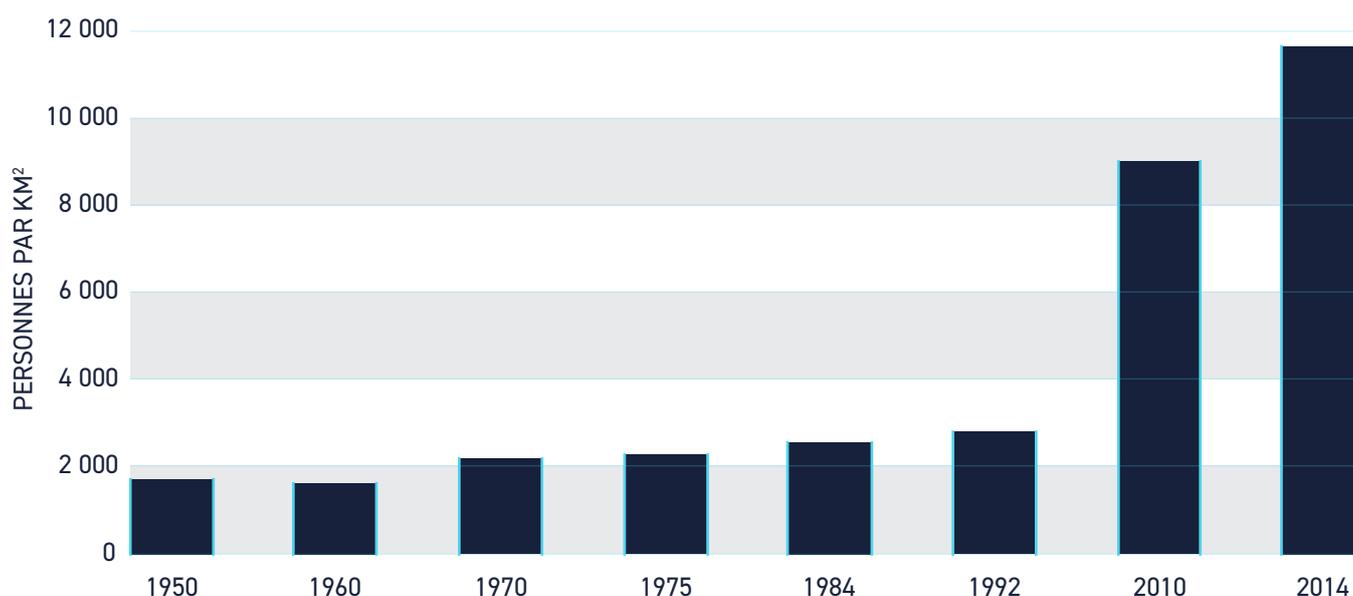
juin 2021

Les dynamiques économiques et d'insécurité transfrontalières, une relation de patronage avec la capitale de Kinshasa et les luttes locales pour le pouvoir et pour le développement inclusif forment le contexte des enjeux en matière de gouvernance pour la ville de Bukavu. D'une part, les élites politiques, militaires et économiques de la ville se sont arrachées à l'influence de Kinshasa et ont créé un espace (semi-)autonome dans lequel elles peuvent cultiver des liens avec les réseaux est-africains. D'autre part, les gens se mobilisent dans les réseaux de la société civile pour tenter de garantir leurs moyens de subsistance et la sécurité foncière.

CONTEXTE GÉNÉRAL

Bukavu était au départ un poste militaire, établi en 1900 dans l'État indépendant du Congo du roi Léopold de Belgique, sur la péninsule de Muhumba, dans le territoire du royaume du Bushi du Kivu. La ville a attiré les colons et s'est progressivement étendue, passant de 3 km² à 58,26 km² à la veille de l'indépendance. Sa superficie ne s'est pas beaucoup agrandie depuis l'indépendance, mais depuis le début des années 1990, le nombre d'habitants a augmenté de manière importante¹. Outre la croissance démographique « naturelle », l'essor récent de la population de Bukavu est principalement dû à trois facteurs : (1) l'immigration en provenance des zones rurales causée par les conflits et l'activité de groupes armés, (2) les opportunités commerciales, et (3) les problèmes d'aménagement du territoire dans les périphéries de la ville où les gens n'ont pas accès à l'eau, à l'électricité ou aux routes².

Figure 1 : Évolution de la densité de la population de Bukavu



Source : graphique construit à partir de chiffres recueillis auprès de la division provinciale de l'Urbanisme et de l'Habitat et de la mairie de Bukavu ainsi que de documents non publiés.

¹ Van Overbeek (2020).

² Nyenyenzi Bisoka et Ansoms (2015).

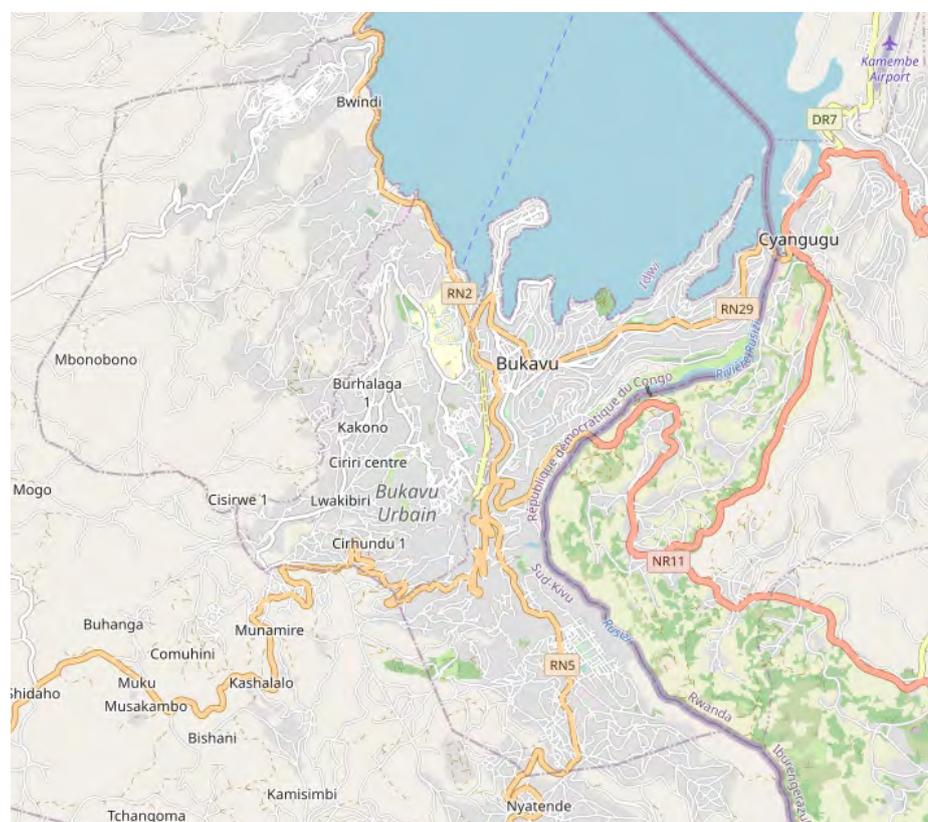
Selon les estimations actuelles, Bukavu compterait plus d'un million d'habitants, ce qui en fait une des villes les plus peuplées de la République démocratique du Congo. Les données du tableau 1 montrent que la longue période de guerre n'a pas eu d'impact démographique négatif durable sur les provinces de l'Est, mais qu'elle a entraîné une augmentation de la population urbaine. Le tableau illustre également des estimations contrastées de la population. L'essor démographique depuis les années 1990 est l'un des principaux moteurs d'un certain nombre de problèmes interdépendants liés aux conditions de logement et à l'insécurité foncière dans la ville.

Tableau 1 : Projections démographiques à partir de différentes séries de données

	1984		2018				
	Recensement de la population	Données des enregistrements		Données de l'UNOCHA		Projection du recensement de 1984 (hypothèse astreignante)	
	Nombre	Nombre	Taux de croissance annuel 2018/1984	Nombre	Taux de croissance annuel 2018/1984	Nombre	Taux de croissance annuel 2018/1984
Goma	115 659	958 302	6,42%	868 135	6,11%	411 045	3,80%
Nord-Kivu	2 434 275	9 907 159	4,21%	9 498 971	4,09%	8 240 221	3,65%
Bukavu	167 950	1 140 999	5,80%	890 346	5,03%	351 974	2,20%
Sud-Kivu	2 107 988	7 161 629	3,66%	6 633 514	3,43%	9 866 811	4,64%
RDC	30 729 443	97 100 954	3,44%	96 149 393	3,41%	92 543 195	3,30%

Source : Muhoza Kanze et.al. (à paraître)

Carte 1 : Bukavu



OpenStreetMap (CC BY-SA 2.0)

CONTEXTE POLITIQUE

Située à la frontière avec le Rwanda, Bukavu occupe une position géostratégique aux yeux de Kinshasa. La plupart des conflits armés en RDC au cours des 25 dernières années sont apparus et se sont intensifiés dans ou autour de la ville. La province du Sud-Kivu a également une place prépondérante en raison de ses importantes réserves de ressources naturelles (telles que l'or, la cassitérite ou le coltan), qui sont souvent transportées illégalement vers l'Afrique de l'Est et, de là, vers l'Europe, le Moyen-Orient ou l'Asie. C'est pour ces raisons que le gouvernement national siégeant à Kinshasa s'intéresse à la gestion de la province et de Bukavu, qui reste un lieu stratégique pour les forces armées du pays.

L'intervention de Kinshasa dans les affaires municipales s'exerce par le biais de multiples niveaux de gouvernance et de couches administratives de l'État, mais aussi par le biais de partis politiques, de mouvements politiques et de connexions personnelles. Bien que le gouverneur du Sud-Kivu dispose de pouvoirs autonomes pour superviser les affaires politiques de la province, celui-ci n'est jamais élu, par les parlements provinciaux, sans le consentement voire l'instruction du président de la République. Les citoyens se plaignent de la microgestion des affaires urbaines par Kinshasa, qui va jusqu'à la nomination des assistants pédagogiques à l'université publique.

Les fonctionnaires de Bukavu entretiennent des relations complexes avec le gouvernement national de Kinshasa. En respectant la majorité au pouvoir, en faisant preuve de fidélité envers le chef de l'État et en suivant le discours et la politique de son parti, ils sont parvenus à obtenir un certain niveau d'autonomie. En outre, les candidats politiques de l'est ont tendance à obtenir de bons résultats au niveau de la politique électorale nationale. Ainsi, les élites politiques locales sont en mesure de s'assurer une certaine marge de manœuvre sur des questions essentielles telles que le trafic de minerais, le commerce avec les pays d'Afrique orientale et les relations avec les groupes armés. Les figures politiques locales se positionnent stratégiquement vis-à-vis de Kinshasa afin de rassurer leur électorat à Bukavu, ce qui, à terme, a fait de Bukavu un territoire semi-autonome³. Plusieurs observateurs affirment que l'un des enjeux les plus pressants auxquels sont confrontées les autorités locales est d'identifier les possibilités de transformation urbaine dans le contexte de cette autonomie partielle.

ENJEUX URBAINS

Parmi les nombreux enjeux auxquels Bukavu doit faire face, deux domaines prioritaires directement liés à la gouvernance urbaine sont à souligner. En premier lieu se pose le problème des logements et des infrastructures pauvres et précaires. Comme indiqué plus haut, la croissance démographique de Bukavu n'a pas donné lieu à l'agrandissement de la ville. L'une des conséquences de l'augmentation de la densité de population a été l'empiètement sur la plupart des espaces verts et inoccupés de la ville.

Le plan de ville initial utilisé pendant la période coloniale séparait les « zones résidentielles » des colons européens des cités réservées aux « Noirs ». La structure coloniale de la ville a complètement changé dans les décennies qui ont suivi l'indépendance en 1960. La transformation urbaine s'est accélérée pendant la période où Bukavu (et plus largement l'est de la RDC) était gouvernée par l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo-Zaïre, puis par la rébellion du Rassemblement congolais pour la démocratie après la chute du régime de Mobutu (1997).

Cependant, cette période a fini par créer un cercle vicieux de pression démographique, de spéculation immobilière, de mauvaise gestion du cadastre et d'insécurité foncière⁴.

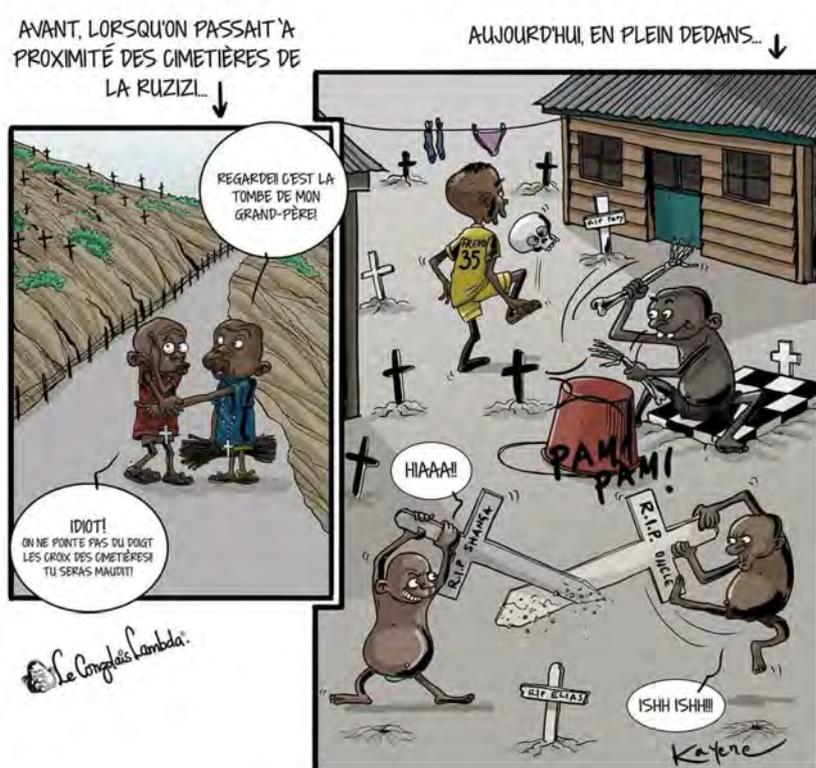
Le développement urbain est toujours façonné par ces pressions qui ont donné lieu à divers autres problèmes liés aux infrastructures urbaines. Par exemple, la construction sur des terrains inadaptés a entraîné des glissements de terrain et une érosion, ainsi qu'une pression accrue sur l'espace public. Les relations sociales complexes autour de la sécurité des biens sont un moteur important de la dynamique des inégalités, de l'accumulation et de la pauvreté en milieu urbain. Même les cimetières font l'objet de spéculations.

3 Nyenyezi Bisoka et Ansoms (2016).

4 Nyenyezi Bisoka et Ansoms (2015); Peyton (2018); van Overbeek (2020).

La ruée vers les parcelles du cimetière de Ruzizi ainsi que l'appropriation de parcelles et de bâtiments appartenant à l'État révèlent un problème plus large de gouvernance urbaine. Premièrement, la ville de Bukavu a été construite pour une population de 300 000 habitants, mais celle-ci a quadruplé sans la mise en œuvre d'une stratégie de planification efficace. Les autorités provinciales n'ont jamais créé les conditions matérielles (telles que la sécurité, les routes, les infrastructures, l'eau et l'électricité) qui permettraient aux gens de construire des maisons et de vivre en dehors de la ville de Bukavu. Ainsi, les gens préfèrent parfois rester sur des parcelles de terrain en ville dont la taille varie de cinq à sept mètres carrés (négociées entre 15 000 et 40 000 dollars selon l'emplacement) ou construire sur des sites à haut risque. Deuxièmement, cette situation révèle l'influence de la corruption et des pratiques de clientélisme au niveau de la gouvernance urbaine. En janvier 2021, le maire de la ville a été suspendu en raison de son implication dans l'accaparement de parcelles appartenant à l'État et la vente de parcelles dans le cimetière de Ruzizi. La spéculation foncière fait de Bukavu la ville la plus chère du pays en termes de prix des parcelles et de coût des loyers.

CIMETIÈRE DE RUZIZI ET PRATIQUES D'ACCAPAREMENT DES TERRES EN VILLE



Kayenne, un artiste local vivant à Bukavu, a récemment fait circuler une caricature satirique par le biais des groupes WhatsApp et Facebook locaux (les médias numériques sont une méthode de plus en plus importante pour influencer l'opinion publique à Bukavu), dénonçant la façon dont la marchandisation du cimetière reflète une perte de respect pour les morts.

La mobilisation des richesses de la région à des fins de développement pose un défi de taille. La province du Sud-Kivu est celle où le pourcentage de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté est le plus élevé de la RDC (87 % par rapport à la moyenne nationale de 66 %) et le pourcentage pour la ville de Bukavu (89,7 %) est encore plus élevé qu'à l'intérieur de la province (84,2 %)⁵. De nombreux ménages connaissent l'insécurité alimentaire, et la malnutrition est courante. Autrefois qualifiée de « grenier des provinces environnantes » en raison de sa production agricole, la province du Sud-Kivu n'est plus en mesure d'assurer l'autosuffisance alimentaire de sa population⁶ en raison de l'insécurité, de l'insécurité foncière et de l'insuffisance des infrastructures routières reliant Bukavu à son arrière-pays⁷.

5 Chiffres pour 2012, tirés de l'enquête 123, cf. Marivoet, De Herdt et Ulimwengu (2019).

6 RDC (2005).

7 Mufungizi et Deville (2008); Ansoms et Marivoet (2010).

LES FACTEURS POLITIQUES QUI DÉTERMINENT LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX URBAINS

Les défis de Bukavu ont été largement reconnus mais n'ont pas fait l'objet d'une action publique. Depuis la fin de la deuxième guerre du Congo et les élections qui ont suivi en 2006, divers programmes de développement nationaux et provinciaux ont été mis en place, mais ils sont restés largement inefficaces.

Après les élections de 2006, l'objectif premier du président Kabila était de rester au pouvoir plutôt que de reconstruire le pays⁸. Le président actuel, Félix Tshisekedi, a donné la priorité à la lutte contre l'insécurité et la pauvreté endémiques, mais au début il ne disposait pas d'une majorité parlementaire et la pandémie de Covid-19 ne lui a pas permis de se concentrer sur ses promesses électorales.

Tout cela s'est déroulé dans un contexte de conflit et d'insécurité latents dans la région. Pour mettre fin aux conflits, il faut un engagement en faveur de la paix aux niveaux international, national et local. Les conflits armés dans la région ont eu un impact dramatique sur la ville de Bukavu. Le conflit a isolé la ville de son arrière-pays et a facilité les mécanismes de captation des ressources et le contrôle des institutions par les élites de Kinshasa et de la province du Sud-Kivu, ce qui a entraîné des tensions ethniques. Enfin, les conflits ont entravé la capacité du gouvernement à percevoir les impôts. Les recettes fiscales perçues tendent à augmenter les salaires des fonctionnaires plutôt que les comptes publics⁹. Les ressources naturelles représentent une autre source potentielle de revenus, mais une grande partie d'entre elles disparaît dans le commerce transfrontalier illicite (qui, à son tour, alimente les conflits).

L'État est le principal employeur et le point d'accès à d'autres sources de richesse. Cela a entraîné une concurrence intense pour les emplois du secteur public-, et l'introduction de fait de quotas ethniques dans l'administration publique a conduit à une fragmentation du service « public » et à un flot incessant de revendications concernant l'exclusion de groupes en particulier. Cela laisse finalement peu de marge pour la planification et la mise en œuvre des politiques publiques.

C'est dans ce contexte que les citoyens ordinaires doivent assurer leurs moyens de subsistance. Outre les stratégies de survie individuelles, les gens se mobilisent souvent sous la forme de ce que l'on peut appeler une organisation de la société civile pour s'assurer des contacts dans la politique et l'administration de la ville. La société civile de Bukavu a une longue histoire de contestation politique qui a souvent produit des changements positifs au niveau de la gestion de la ville¹⁰. Une partie de la société civile est également politisée. Les responsables politiques en place parviennent aussi parfois à neutraliser la société civile ou à acheter son silence en soudoyant ses dirigeants avec de l'argent, des postes dans les institutions ou d'autres privilèges.

RÉPONDRE AUX DÉFIS DE BUKAVU

Par rapport aux villes de la région, Bukavu est unique pour plusieurs raisons. La ville a été marquée par une longue guerre et les activités des groupes armés actifs dans la province depuis 1996. C'est une plaque tournante de ce qui a été considéré comme une économie de guerre, même si les réseaux de commerce transfrontalier illicite sont antérieurs à la guerre¹¹. En même temps, d'un point de vue géostratégique, Kinshasa a toujours voulu garder une influence sur la gestion de la province en nommant et en révoquant les autorités de la ville comme bon lui semble.

Cependant, au fil du temps, des autorités et des entrepreneurs économiques de Bukavu ont noué des alliances tant avec les groupes armés qu'avec les autorités de Kigali et de Bujumbura, souvent à l'insu de Kinshasa. Dans plusieurs domaines, ils ont réussi à obtenir une certaine autonomie au niveau de la gestion des ressources, de l'économie informelle, des flux migratoires et même des échanges de prisonniers.

8 Nyenyezi Bisoka (2019).

9 De Herdt et Titeca (2019).

10 Minani (2012); Bagalwa Mapatano (2002).

11 MacGaffey (1991).

Ce contexte détermine les relations entre différents types d'acteurs et d'institutions (notamment les gouverneurs, les membres influents du parlement, les entreprises, les chefs coutumiers, les opérateurs économiques influents et les groupes armés). En même temps, la dynamique d'accumulation se traduit facilement par une insécurité foncière pour les résidents à faibles revenus de la ville dans ce contexte de pénurie aiguë de terres et de pression démographique.

Bukavu est également connue pour être révolutionnaire en raison de l'affirmation de sa population et du rôle prépondérant de la société civile. Que ce soit avec les colons, les envahisseurs étrangers ou les rébellions, mais aussi par rapport à ses propres dirigeants, l'étude de la mobilisation de la société civile à Bukavu est importante pour comprendre comment, grâce à un ensemble de mécanismes institutionnels et informels, les citoyens parviennent à se créer des espaces d'autonomie¹². L'enjeu consiste donc à imaginer comment ces espaces peuvent jouer un rôle transformateur. Ce type de travail implique une étude de la ville de Bukavu qui va au-delà de l'analyse des structures formelles et de recourir à des études ethnographiques et politiques pour comprendre la gouvernance urbaine en contexte et d'explorer des scénarios réalistes pour une transformation urbaine inclusive.

Centre-ville de Bukavu



Source : Emmanrms/Wikimedia Commons

12 Van Overbeek et Tamás (2020).

RÉFÉRENCES

- Ansoms, A et Marivoet, W. (2010). « Profil socio-économique du Sud-Kivu et futures pistes de recherche ». In : Marysse S., Reyntjens F. et Vandeginste S. eds. *L'Afrique des Grands Lacs : Annuaire 2009-2010*. Paris : L'Harmattan, 259-272. Accès libre : <http://hdl.handle.net/2078/117981> (consulté le 11 mai 2021).
- Bagalwa Mapatano, J. (2002). *La société civile face à la guerre au Kivu / RDC, 1996-2002*. Genève : IUED.
- Balyahamwabo Tulinabo, Ch. (2006). « Transport routier et développement du Sud-Kivu : analyse de liens entre pauvreté et infrastructure de transport ». *Annales de l'Université Évangélique en Afrique (UEA)*, 1(1).
- Bisimwa Ngabo, A. et al (2020). « Climate change and agricultural production in South Kivu, Democratic Republic of Congo ». *Congo Sciences Journal en ligne du CEDESUR et de l'ACASTI*.
- De Herdt, T. et Titeca, K. eds (2019). *Negotiating Public Services in the Congo: State, Society and Governance*. Londres : Zed Books.
- Englebert, P. et Ngoy Kimpulwa, B. eds (2021). *L'État en morceaux : La politique au Congo au prisme du découpage territorial*. Bruxelles/Paris : Musée Royal d'Afrique Centrale/L'Harmattan.
- Lukuli Petemoya, J.-C. (2005). *La pauvreté au Sud-Kivu : Concept et mesure*. Bukavu : Discussion Paper No 1, Laboratoire d'Économie Appliquée au Développement (LEAD), Université Catholique de Bukavu.
- MacGaffey, J. (1991). *The Real Economy of Zaire: The Contribution of Smuggling and Other Unofficial Activities to National Wealth*. Philadelphie : University of Pennsylvania Press.
- Marivoet, W., De Herdt, T. et Ulimwengu, J. (2019). *Reviewing DRC's Poverty Estimates, 2005-2012: Unprecedented GDP Growth without Trickle Down*. Londres : SLRC Report 73.
- Minani Bihuzo, R. S. J (2012). *1990-2007 : 17 ans de transition politique en RDC et perspectives démocratiques en RDC*. Kinshasa : Editions. RODHECIC/CEPAS.
- Mufungizi, A. et Deville, P. (2008). « Croissance démographique et équilibre environnemental : L'enjeu de la sécurité alimentaire au Sud-Kivu. » *Revue des questions scientifiques*, 179(1) : 133-152.
- Muhanya Nzigire, L., Koko Mukuru, Y., Kafirongo Maneno, J., Apendeza Muhoza Kanze, B. De Herdt, T. et Marivoet, W. (à paraître). *Population estimates for the DRC: narrowing the margins of imprecision*.
- Murhula Balasha, B, Kitsali Katungo, J.-H. et Mushagalusa Balasha, A. (2020). « Poverty and the informal sector in Bukavu: Profile of agricultural commodity retailers in the pandemic era COVID-19 ». *Journal of Economics, Finance and Accounting Studies (JEFAS)*, 2(2) : 1-10.
- Nyenyenzi Bisoka, A. et Ansoms, A. (2015). « Accaparement des terres dans la ville de Bukavu (RDC) : Déconstruire le dogme de la sécurisation foncière par l'enregistrement ». In : Marysse, S. et Omasombo J. eds. *Conjonctures Congolaises 2014. Politiques, territoires et ressources naturelles : Changements et continuités*. Paris : L'Harmattan.
- Nyenyenzi Bisoka, A. et Ansoms, A. (2016). « Droit et conflits fonciers à Bukavu : Vers une anthropologie de mécanismes juridictionnels de résolution des conflits ». In : Marysse, S. et Omasombo J. eds. *Conjonctures Congolaises 2015. Entre incertitudes politiques et transformation économique*. Paris : L'Harmattan, 255-276.
- Nyenyenzi Bisoka, A. (2019). « Chronique politique de la RDC : 2018 » In Reyntjens, F. ed. *Chronique politique de l'Afrique des Grands Lacs 2018*. Anvers : University Press Antwerp, 41-62.
- Peyton, D. (2018). « Wartime speculation: Property markets and institutional change in eastern Congo's urban centers ». *Journal of Eastern African Studies*, 12(2), 211-231.
- RDC (2005). *Document de stratégie de réduction de la pauvreté, Province du Sud-Kivu (Version 02)* Kinshasa.
- Van Overbeek, F. (2020). *Shaping Claims to Urban Land: An Ethnographic Guide to Governmentality in Bukavu's Hybrid Space*. Thèse, Wageningen University.
- Van Overbeek, F. et Tamás, P. A. (2020). « Claim-making through subjectivation: A governmentality analysis of associational performance to claim land in the hybridity of peri-urban Bukavu ». *Geoforum* 109 : 152-161.
- Vervisch, T., Mudinga, E. et Muzalia, G. (2020). *MONUSCO's mandate and the climate security nexus. GIC policy brief*. Gand : Governance in Conflict Network, Université de Gand.

AFRICAN CITIES RESEARCH CONSORTIUM



**UNE APPROCHE COLLABORATIVE POUR
RÉSOLVRE LES PROBLÈMES COMPLEXES DANS
LES VILLES DU CONTINENT QUI ÉVOLUENT
RAPIDEMENT.**

Où nous travaillons

L'ACRC a identifié 13 villes initiales en Afrique subsaharienne ayant le potentiel et le besoin d'une réforme urbaine.

- > Accra, Ghana
- > Addis-Abeba, Éthiopie
- > Bukavu, République démocratique du Congo
- > Dar es Salam, Tanzanie
- > Freetown, Sierra Leone
- > Harare, Zimbabwe
- > Kampala, Ouganda
- > Khartoum, Soudan
- > Lagos, Nigeria
- > Lilongwe, Malawi
- > Maiduguri, Nigeria
- > Mogadiscio, Somalie
- > Nairobi, Kenya



En savoir plus

- www.African-Cities.org
- [@AfricanCities_](https://twitter.com/AfricanCities_)
- bit.ly/ACRCnews
- AfricanCities@manchester.ac.uk



L'African Cities Research Consortium est financé par des fonds britanniques fournis par le gouvernement britannique. Les opinions exprimées ici ne reflètent pas nécessairement les politiques officielles du gouvernement britannique.