



# CAPITALISATION DU PROJET REGUL

## RENFORCEMENT DE LA GESTION URBAINE DANS LE LUALABA



PROVINCE  
DU LUALABA



AMBASSADE  
DE FRANCE  
EN RÉPUBLIQUE  
DÉMOCRATIQUE  
DU CONGO  
*Union  
Française*



Rédaction et réalisation:  
Laure Criqui & Tansen Bel (The Golden Noise)

KOLWEZI



# TABLE DES MATIÈRES

## AVANT-PROPOS

### CONTEXTE : KOLWEZI, UNE VILLE CONGOLAISE INTERMÉDIAIRE

#### Kolwezi et la province du Lualaba ..... 7

Institutions et gouvernance ..... 7

Espace et environnement ..... 7

Économie ..... 7

Planification et aménagement ..... 7

#### Le cas « typique » d'une ville intermédiaire ..... 9

### PROJET REGUL : LOGIQUE D'INTERVENTION

Parties-prenantes ..... 11

Expertise mobilisée ..... 11

Objectif ..... 12

Démarche ..... 12

Historique ..... 12

Composantes ..... 12

Théorie du changement ..... 13

Hypothèses et facteurs de risques ..... 14

..... 14

### ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA DÉMARCHÉ DANS UNE VILLE AFRICAINE INTERMÉDIAIRE

#### Améliorer la concertation et la gouvernance locale ..... 19

Impliquer les autorités locales comme partenaires du projet ..... 20

Faire participer la société civile bien qu'elle soit peu structurée ..... 22

#### Promouvoir une démarche de planification urbaine ..... 25

Convaincre de l'intérêt d'un projet de coopération technique sans investissements ..... 26

Produire des études utiles, mais surtout utilisées ..... 28

#### Renforcer durablement les capacités locales ..... 31

Renforcer les capacités dans des administrations fragiles ..... 32

Privilégier l'expertise locale, tout en garantissant la qualité ..... 34

#### Gérer un projet de coopération de manière efficace et efficiente ..... 37

S'assurer d'un pilotage répondant à une diversité d'exigences ..... 38

Combiner ambition, réalisme et pragmatisme ..... 40

### RECOMMANDATIONS ET MESSAGES CLÉS POUR LE BON DÉPLOIEMENT D'UN PROJET DE RENFORCEMENT DE CAPACITÉS LOCALES ET URBAINES

#### Phase de conception ..... 44

1. Assurer la base de la production de données territoriales ..... 44

2. Adopter une approche incrémentale et stratégique de la production d'études ..... 44

3. Préparer proactivement et intégrer le post-projet dans des activités dédiées ..... 44

#### Mise en œuvre des opérations ..... 44

4. Répartir explicitement les engagements et responsabilités entre partenaires ..... 44

5. Animer la co-construction du diagnostic organisationnel et du plan d'action ..... 45

6. Ajuster les modes de participation de la société civile ..... 45

7. Renforcer les capacités professionnelles, au niveau individuel et collectif ..... 45

8. Prévoir quelques investissements et opérations concrètes ..... 46

#### Organisation et gestion de projet ..... 46

9. Susciter la collaboration entre prestataires, nationaux et internationaux ..... 46

10. Trouver le bon rythme entre changement des mentalités et gestion de projet ..... 46

### SOURCES

#### Bibliographie ..... 47

#### Entretiens ..... 47



# AVANT-PROPOS

Le projet de renforcement de la gestion urbaine dans le Lualaba (REGUL) a marqué une étape importante : il s'agit de la toute première intervention d'Expertise France en République démocratique du Congo sur les thématiques urbaines. Il s'inscrivait également dans un cadre financier original, porté par le Fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI), distinct des instruments traditionnellement mobilisés par Expertise France dans ce domaine. Malgré une enveloppe budgétaire modeste et un calendrier resserré, ce projet a permis de poser les premiers jalons d'un appui structurant à la gouvernance urbaine locale.

Ce livret de capitalisation revient sur les grandes étapes de la mise en œuvre du projet, ses activités et ses résultats, dans une optique d'apprentissage et de partage. Il vise à dégager les enseignements clés susceptibles d'inspirer d'autres initiatives, en particulier dans des contextes similaires. Fondé sur les retours d'expérience des parties prenantes, il met en perspective les acquis du projet avec les enjeux auxquels font face les villes intermédiaires africaines, notamment en matière de renforcement des capacités urbaines et locales. Au-delà du bilan opérationnel, cette capitalisation invite également à une réflexion plus large sur les ambitions que peut porter un dispositif tel que le FSPI en matière d'appui à l'aménagement urbain. Compte tenu de la durée limitée du projet, du temps nécessaire à l'évolution des pratiques et comportements, qu'ils soient individuels ou institutionnels, il est encore trop

tôt pour mesurer pleinement les impacts sur le développement urbain durable du Lualaba. Néanmoins, plusieurs leçons peuvent d'ores et déjà être tirées : certaines relèvent des bonnes pratiques identifiées en cours de projet, d'autres viennent conforter les choix méthodologiques malgré les difficultés rencontrées, et d'autres encore émergent des limites constatées, offrant des pistes d'amélioration pour l'avenir. Les enseignements issus du projet REGUL, bien que mené à une échelle modeste, ont vocation à nourrir la réflexion sur des interventions de plus grande ampleur. Ils peuvent utilement éclairer la conception de composantes dédiées au renforcement des capacités locales dans le cadre de projets plus ambitieux, tout en soulignant l'intérêt d'une approche pragmatique, contextualisée et ancrée dans les dynamiques locales.





# CONTEXTE: KOLWEZI, UNE VILLE CONGOLAISE INTERMÉDIAIRE

## *Kolwezi et la province du Lualaba*



### Institutions

- ▶ Ville de Kolwezi (communes de Manika et de Dilala)
- ▶ Gouvernement provincial du Lualaba
- ▶ Ministère de l'aménagement du territoire



### Superficie

- ▶ Périmètre administratif 213 km<sup>2</sup>
- ▶ Agglomération urbanisée 21.200 ha. *Dont 12.700 ha de mines*



### Population

- ▶ 1,5 M
- ▶ Croissance démographique annuelle: 5%
- ▶ Densité: 6.967 hab / km<sup>2</sup>

## ◆ INSTITUTIONS ET GOUVERNANCE

Kolwezi est une ville intermédiaire, au sud-est de la République Démocratique du Congo. Créée juridiquement en 1971, la ville est une entité territoriale décentralisée, dotée de l'autonomie financière et administrative. Depuis 2015, Kolwezi est officiellement le chef-lieu de la province du Lualaba. Elle est organisée en deux communes – Dilala et Manika – chacune divisée en quartiers. En tant que pôle politico-institutionnel, la ville offre également des services administratifs, commerciaux, bancaires et des établissements d'enseignement supérieur.

## ◆ ESPACE ET ENVIRONNEMENT

La ville est située sur des moyens plateaux, avec une plaine facile à urbaniser et entourée de collines. Cette topographie facilite une expansion urbaine incontrôlée, qui entraîne déboisement, érosion et inondations, et par conséquent perte de biodiversité. La présence de barrages sur les affluents proches du fleuve Congo permet la production électrique et des réserves en eau.

Située sur la RN 39, à 340 km de Lubumbashi et 420 km de Dilolo, et à proximité de l'Angola et de la Zambie, la ville est cependant relativement isolée dans l'attente de la modernisation de l'aéroport et à terme la réhabilitation de la voie ferrée.

## ◆ ÉCONOMIE

Située sur l'un des plus riches bassins miniers du Haut Katanga et le plus grand centre minier de RDC (cuivre, cobalt, zinc), la ville s'est développée au début du XX<sup>ème</sup> siècle avec la découverte des premiers gisements. Son économie et son espace sont historiquement et fondamentalement structurés par l'exploitation minière, privée et artisanale. Bien que le foncier soit de propriété publique, les compagnies disposent de concessions potentielles sur une large partie du territoire. L'activité minière assure des redevances aux autorités locales qui disposent ainsi d'une certaine autonomie fiscale.

## ◆ PLANIFICATION ET AMÉNAGEMENT

L'exploitation des gisements au sein de la ville entraîne des déplacements constants de populations et fragilise le sous-sol avec le creusement de galeries insuffisamment sécurisées. Au gré des opportunités et des déplacements de quartiers, les investissements, les infrastructures, les lotissements et de manière générale les aménagements sont réalisés sans coordination. L'absence de données, de plan et de stratégie territoriale génère un développement urbain non soutenable.

## ATOUTS

### Environnement

- ▶ Ressource en eau
- ▶ Richesses naturelles minières

### Spatial et infrastructures

- ▶ Plaine et collines pour expansion
- ▶ Aéroport (vols intérieurs)
- ▶ Liaisons routières (RN)

### Socio-économie

- ▶ Activité minière
- ▶ Agriculture vivrière
- ▶ Commerces
- ▶ Présence d'investisseurs et banques
- ▶ Présence d'une élite intellectuelle
- ▶ Jeunesse et croissance démographique

### Gouvernance

- ▶ Capitale provinciale, pôle administratif
- ▶ Redevances minières
- ▶ Autorités locales décentralisées autonomes

## FAIBLESSES

### Environnement

- ▶ Pollution air, eau, sol
- ▶ Déboisement et perte de biodiversité

### Spatial et infrastructures

- ▶ Développement urbain incontrôlé
- ▶ Habitat précaire et sous-équipé
- ▶ Congestion et insécurité routière
- ▶ Manque transports publics collectifs
- ▶ Réseau électrique fragile (délestages)

### Socio-économie

- ▶ Services essentiels insuffisants
- ▶ Pression de l'exode rural
- ▶ Economie informelle (dont minière)
- ▶ Chômage des jeunes
- ▶ Déplacement de quartiers

### Gouvernance

- ▶ Absence de politiques sectorielles
- ▶ Faible capacité des services techniques et administratifs
- ▶ Faible collaboration entre services
- ▶ Corruption endémique

## OPPORTUNITÉS

### Environnement

- ▶ Drainage des eaux de pluie
- ▶ Traitement des eaux usées
- ▶ Gestion des déchets ménagers et industriels
- ▶ Développement des sites touristiques
- ▶ Production d'énergie hydraulique, solaire et biomasse
- ▶ Protection de l'agriculture de proximité

### Spatial et infrastructures

- ▶ Achèvement du nouvel aéroport
- ▶ Réhabilitation de la voie ferrée
- ▶ Développement du réseau routier régional et urbain
- ▶ Mise en place de transports publics
- ▶ Lotissements selon réglementation
- ▶ Établissement d'un plan d'urbanisme

### Socio-économie

- ▶ Mise en place de centres de négoce minier et agricole
- ▶ Développement de formations universitaires

### Gouvernance

- ▶ Renforcement des capacités de l'administration publique territoriale
- ▶ Meilleur encadrement des activités privées

## MENACES

### Environnement

- ▶ Erosion des sols et inondations
- ▶ Surproduction de déchets

### Spatial et infrastructures

- ▶ Extension non contrôlée des mines
- ▶ Etalement urbain sous-équipé
- ▶ Instabilité des sous-sols et glissements de terrain

### Socio-économie

- ▶ Chômage, criminalité, vagabondage
- ▶ Dégradation sanitaire
- ▶ Exode rural
- ▶ Développement de l'économie informelle
- ▶ Dépendance à la seule activité minière
- ▶ Effondrement économique à la fin de l'exploitation

### Gouvernance

- ▶ Politisation de l'administration
- ▶ Conflits intercommunautaires

## Le cas « typique » d'une ville intermédiaire

En tant que ville intermédiaire, Kolwezi fait face à des défis génériques en termes de gouvernance locale et de gestion urbaine<sup>1</sup>:

- ▶ Absence de données, informations et connaissances sur la ville et ses dynamiques de développement
- ▶ Faiblesses des capacités techniques et organisationnelles des services techniques et administratifs et autorités locales (ville et province) et absence de coordination interservices
- ▶ Manque de plan et stratégie d'aménagement et de développement territorial pour orienter les investissements
- ▶ Limites à l'autonomie réelle des entités décentralisées
- ▶ Société civile peu structurée et peu dynamique, avec une absence de corps intermédiaires
- ▶ Difficultés à mobiliser et encadrer les acteurs économiques privés, et forte dépendance à une seule activité économique
- ▶ Faible présence de partenaires techniques et financiers – nationaux et internationaux

<sup>1</sup> Roberts (2014), *Managing Systems of Secondary Cities*, Cities Alliance/UNOPS, Brussels





# PROJET REGUL: LOGIQUE D'INTERVENTION

<b>Budget</b>	1 M€ (FSPI)
<b>Mise en œuvre</b>	Juin 2023 – Mars 2025 (21 mois)
<b>Bailleur</b>	Ambassade de France en République Démocratique du Congo
<b>Opérateur</b>	Expertise France
<b>Partenaires</b>	Ville de Kolwezi, Province du Lualaba
<b>Principaux prestataires mobilisés</b>	Institut Paris Région (IPR) Institut Supérieur d'Architecture et d'Urbanisme de Kinshasa (ISAU) SEURA Architectes Koko Capital Wilvan Group

## ♦ PARTIES-PRENANTES



PROVINCE  
DU LUALABA



AMBASSADE  
DE FRANCE  
EN RÉPUBLIQUE  
DÉMOCRATIQUE  
DU CONGO  
*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

EXPERTISE  
FRANCE  
GROUPE AFD

ARCHITECTURE URBAINNE - URBANISME  
SEURA  
ARCHITECTES



Le projet a été financé par l'**Ambassade de France en République Démocratique du Congo** via le Fonds de Solidarité pour les Projets Innovants (FSPI) devenu depuis Fonds Equipe France (FEF).

Sa mise en œuvre a été confiée à **Expertise France**, filiale du Groupe **Agence Française de Développement (AFD)**. Un Chef de projet a été mobilisé sur toute la durée du projet à Kolwezi pour accompagner techniquement les autorités locales et coordonner la mise en œuvre des activités du projet.

## ♦ EXPERTISE MOBILISÉE

L'**Institut Paris Région** a travaillé sur un diagnostic territorial et institutionnel de la ville de Kolwezi d'une part, à la préfiguration de la création d'une cellule de développement urbain

(dénomination des équivalents aux agences d'urbanisme) d'autre part, et en parallèle à des modules de formation dispensés à l'occasion des missions d'expertise sur place.

**SEURA Architectes**, représenté par David Mangin, a été réalisé une étude prospective pour accompagner les autorités locales dans la définition de leur vision de la ville et de son potentiel d'expansion urbaine.

L'**Institut Supérieur d'Architecture et d'Urbanisme** de Kinshasa était chargé de la réalisation de l'avant-projet de Plan Local d'Aménagement, accompagné d'un Atlas, et de modules de formation aux services techniques et administratifs.

**Koko Capital** et **Wilvan Group** ont quant à eux réalisé des études sectorielles sur respectivement i) la conciliation de l'activité minière, la diversification économique et l'urbanisation ii) la gestion des déchets et de l'assainissement.



## ◆ HISTORIQUE

Le projet REGUL a émergé du souhait de l’Ambassade de France en RDC de développer ses activités dans le secteur du développement urbain dans le pays, et d’apporter une attention particulière à Kolwezi en tant que ville minière intermédiaire où les partenaires techniques et financiers internationaux étaient absents jusqu’alors.

Pour Expertise France, il s’agissait d’un projet pilote visant à poser les premières bases d’une démarche de planification urbaine.



## ◆ OBJECTIF

Contribuer au développement urbain durable, harmonisé et inclusif du Lualaba et plus particulièrement de la ville de Kolwezi en apportant aux administrations locales les outils nécessaires pour une meilleure gestion urbaine.

## ◆ DÉMARCHE

Concertation avec tous les acteurs de la province du Lualaba: autorités locales, services de l’Etat, agents des services techniques, représentants de la société civile, secteur privé, universités, etc....

## ◆ COMPOSANTES

- ▶ Renforcement des institutions locales, services techniques municipaux et provinciaux, en matière de gestion urbaine
- ▶ Renforcement de la planification stratégique dans le Lualaba via la réalisation d’études stratégiques et d’un plan local d’aménagement
- ▶ Alimentation de la réflexion nationale en matière de politique urbaine avec l’organisation d’un colloque

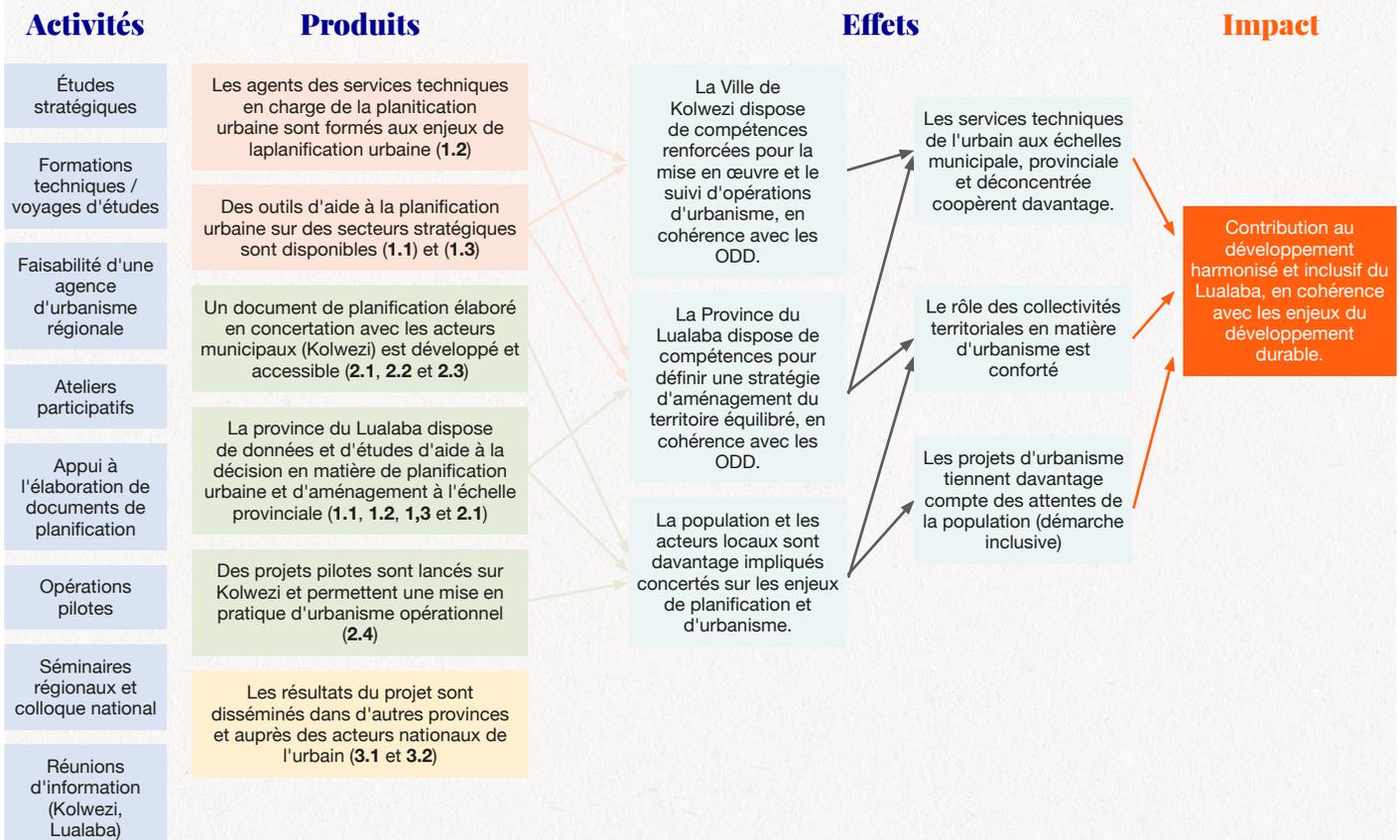
## ◆ THÉORIE DU CHANGEMENT

L'ambition du projet REGUL était de poser les premières bases pour une gestion urbaine améliorée et durable de la ville et d'initier une nouvelle dynamique en termes de planification et d'aménagement urbain.

En l'absence d'historique de coopération et de soutien, et en tant que ville intermédiaire, l'hypothèse du projet était que la ville de Kolwezi gagnerait à renforcer les compétences de ses services techniques œuvrant sur les questions urbaines et à avoir des instances de concertation et de coopération entre parties-prenantes.

Le projet visait à changer progressivement les comportements, grâce à la mise à disposition d'études comme base de réflexion collective et support à une prise de conscience des enjeux de développement urbain durable d'une part, et à la formation et l'amélioration des connaissances et compétences techniques des acteur-ices sur les outils de gestion et de planification urbaine d'autre part.

L'objectif était de susciter un changement d'attitudes, de postures et de positionnements vers des approches plus collaboratives et stratégiques et qui se traduiraient par la suite en de nouvelles pratiques d'aménagement et de gestion de la ville et des investissements.



## ◆ HYPOTHÈSES ET FACTEURS DE RISQUES

Les défis auxquels peut faire face la mise en œuvre d'un tel projet sont relativement similaires à ceux que l'on peut rencontrer dans nombre de villes intermédiaires :

- ▶ Enjeu de l'engagement et de l'appropriation par les autorités locales
- ▶ Incertitude quant au degré de maturité et de compétences des services techniques et administratifs
- ▶ Faisabilité de l'instauration d'un cadre de concertation et de dialogue légitime
- ▶ Intérêt au niveau national ou dans d'autres villes pour la montée en puissance des villes intermédiaires
- ▶ Instabilité politique, autant sur le plan des institutions que des personnalités au pouvoir.



## ◆ RÉSULTATS DU PROJET



**1 avant-projet**  
de Plan Local  
d'Aménagement  
(ISAU, mars 2025)



**+30 agents**  
des services techniques  
locaux formés (1/3 femmes)



**1 semaine de voyage**  
d'études en France



**10 rencontres**  
et ateliers de concertation  
des acteurs de l'urbain  
de Kolwezi



**1 livret de  
capitalisation**  
en fin de projet  
(avril 2025)

### 7 modules de formations thématiques

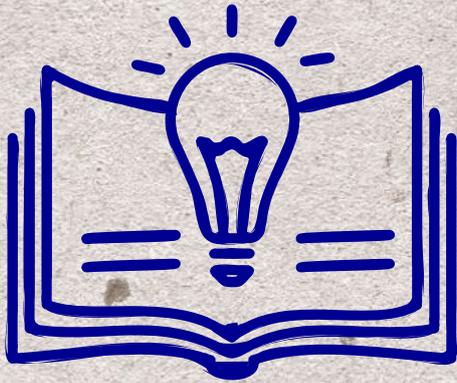
- ▶ Planification urbaine et territoriale
- ▶ Enjeux de développement et d'aménagement durable
- ▶ Modalités de production urbaine et projets de lotissement
- ▶ Préfiguration d'une cellule de développement urbain
- ▶ Outils fondamentaux de l'urbanisme et PLA
- ▶ Initiation aux outils cartographiques SIG et AutoCAD
- ▶ Ethique, lutte contre la corruption

### 6 études

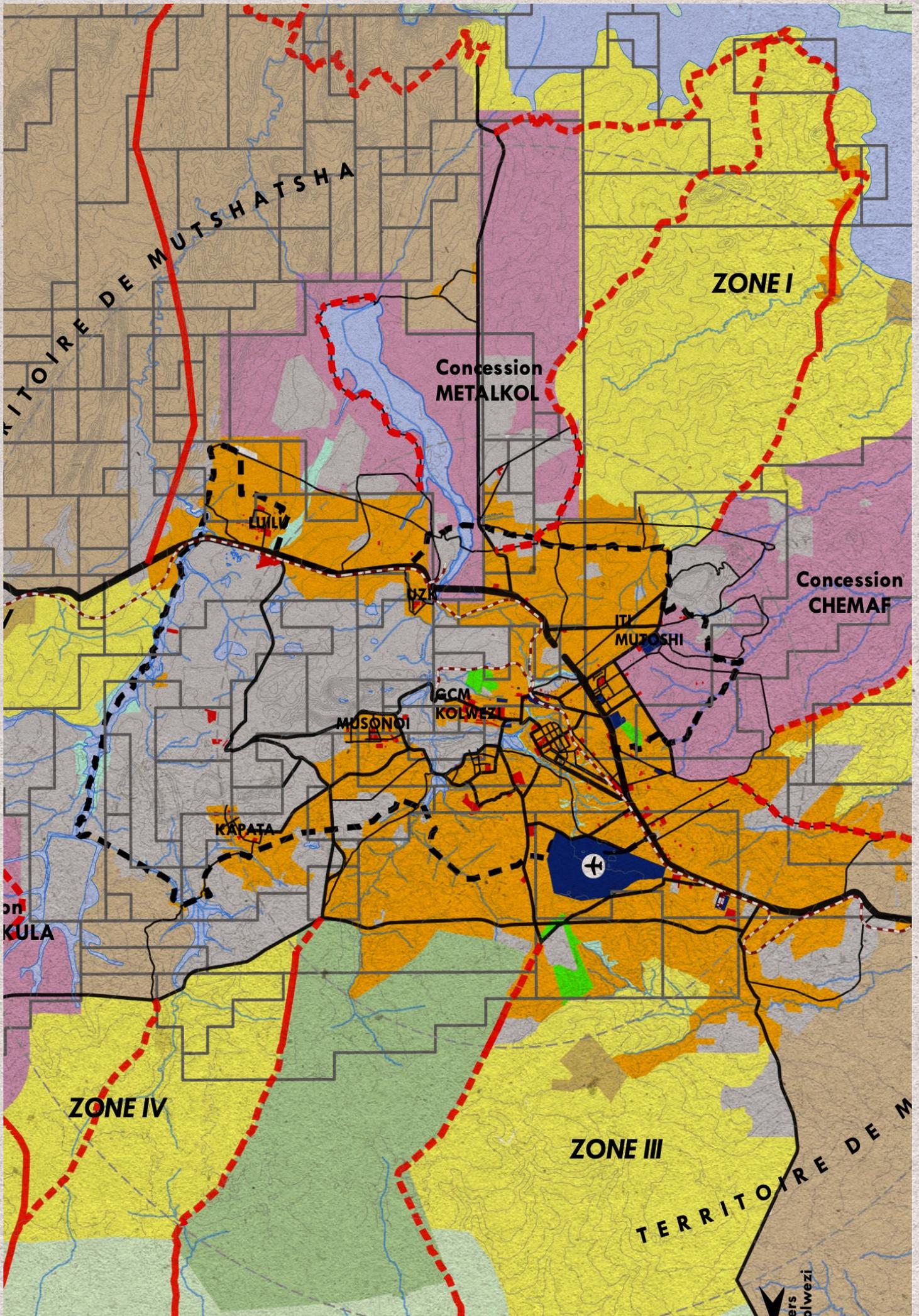
- ▶ Diagnostic provisoire de cadrage (Expertise France, octobre 2023)
- ▶ Kolwezi, ville en sursis, métropole en devenir (SEURA Architectes, juin 2024)
- ▶ Diagnostic territorial et institutionnel de Kolwezi (IPR, novembre 2024)
- ▶ Conciliation de l'urbanisation et de l'exploitation minière (Koko Capital, janvier 2025)
- ▶ Gestion durable des déchets et de l'assainissement urbain (Wilvan Group, mars 2025)
- ▶ Étude de préfiguration d'une agence de développement urbain (IPR, février 2025)

	Formations	Ateliers et rencontres de concertation	Etudes & rapports
<b>Nov 2023</b>		▶ Atelier de lancement officiel	▶ Diagnostic provisoire de cadrage (Expertise France)
<b>Févr 2024</b>	▶ Urbanisme opérationnel Aménagement du territoire		
<b>Mars 2024</b>	▶ Gestion foncière (IBTP)	▶ Enjeux de développement et d'aménagement (IPR)	
<b>Avr 2024</b>		▶ Secteur minier Foncier (SEURA Architectes)	
<b>Mai 2024</b>		▶ Lancement de l'élaboration de l'avant-projet de PLA (ISAU)	
<b>Juin 2024</b>	▶ Outils de planification territoriale (IPR)		▶ Kolwezi, ville en sursis, métropole en devenir (SEURA Architectes)
<b>Oct 2024</b>	▶ Voyage d'étude		
<b>Nov 2024</b>	▶ Identification des perspectives et orientations de l'aménagement du Grand Kolwezi (IPR)	▶ Préfiguration de la création d'une agence d'urbanisme (IPR) ▶ Consultations publiques communales (Koko capital)	▶ Diagnostic territorial et institutionnel de Kolwezi (IPR) ▶ Diagnostic urbain consolidé (ISAU)
<b>Déc 2024</b>		▶ Restitution du diagnostic (ISAU)	▶ Orientations stratégiques & Atlas (ISAU)
<b>Janv 2025</b>			▶ Conciliation de l'urbanisation et de l'exploitation minière (Koko Capital)
<b>Févr 2025</b>	▶ Cadre réglementaire ▶ Plans et projets d'urbanisme ▶ Outils cartographiques ▶ Planification urbaine et régionale (ISAU)	▶ Présentation de l'avant-projet de PLA (ISAU)	▶ Configuration d'une cellule de développement urbain (IPR)
<b>Mars 2025</b>		▶ Cérémonie de clôture	▶ Avant-projet du PLA de Kolwezi & annexes (ISAU) ▶ Gestion des déchets et de l'assainissement urbain (Wilvan Group)





**ENSEIGNEMENTS  
TIRÉS DE LA  
DÉMARCHE DANS  
UNE VILLE AFRICAINE  
INTERMEDIAIRE**





# AMÉLIORER LA CONCERTATION ET LA GOUVERNANCE LOCALE

# IMPLIQUER LES AUTORITÉS LOCALES COMME PARTENAIRES DU PROJET



## DÉFI

Comment garantir l'engagement des parties prenantes dans un projet de coopération dans un territoire où peu d'initiatives ont été engagées ? Quels jalons et conditions permettent d'assurer l'appropriation du projet dès son démarrage et tout au long de sa mise en œuvre ?

*« Le projet REGUL a changé notre manière de travailler: même si le plan n'est pas encore arrêté, on implique tout le monde, et la collaboration évite des problèmes et des conflits. Et pour faire travailler les services ensemble, il faut que les responsables se mobilisent et suivent la même politique, en s'inspirant des études qui ont été faites. »*

**Ministre provincial**

## Approche

**Le projet s'est fondé sur une approche partenariale entre l'Ambassade de France, Expertise France, les autorités locales de Kolwezi et les autorités provinciales du Lualaba. L'enjeu a été de créer les conditions d'une participation active de ces autorités locales rarement associées aux décisions de leur territoire, afin de garantir une pleine appropriation des résultats du projet.**

### ♦ CRÉER LES CONDITIONS D'UN DIALOGUE DE CONFIANCE ENTRE PARTENAIRES DU PROJET

- ▶ Au démarrage du projet, élaborer un protocole d'accord entre les protagonistes opérationnels principaux du projet (Mairie de Kolwezi, Province du Lualaba, Expertise France) qui définisse la répartition des responsabilités, les contributions respectives attendues et les engagements réciproques.
- ▶ Positionner le chef de projet auprès des autorités locales pour faciliter les contacts avec les parties-prenantes et asseoir sa légitimité. Dans la même logique, il est souhaitable qu'un point focal soit officiellement désigné et responsabilisé du côté de la maîtrise d'ouvrage, comme homologue au chef de projet.
- ▶ Conforter les autorités dans leur rôle de maîtrise d'ouvrage en les intégrant au comité de pilotage du projet aux côtés du bailleur et de l'opérateur et en leur confiant un rôle spécifique (la Présidence par exemple). Il peut être intéressant de suggérer que chaque autorité soit représentée par un binôme élu-e - responsable technique.
- ▶ Pour emporter l'adhésion des autorités au projet, il peut être utile de proposer le financement de petits investissements (équipements bureautiques et informatiques par exemple), répondant aux besoins exprimés et en cohérence avec la logique du projet (outil pour les formations).

### ♦ ASSOCIER TOUTES LES PARTIES-PRENANTES, À DIFFÉRENTS NIVEAUX

- ▶ Qu'elles soient déconcentrées ou décentralisées, associer les autorités locales et provinciales du territoire. Dans nombre de villes, les différents services ne communiquent pas ou peu ; le suivi des activités du projet peut constituer une occasion de créer un dialogue interacteurs.
- ▶ Etablir différentes instances de pilotage et de suivi du projet : un comité de pilotage stratégique avec les représentant-es politiques aux moments clés du projet, et un comité technique exécutif associant des représentant-es des services techniques en charge des opérations et de l'exécution. La distinction permet de varier les rythmes de rencontre, de traiter de différents types de sujets et de s'adapter aux positionnements professionnels.
- ▶ Si d'autres personnalités locales qualifiées (société civile, expert-es, universitaires, journalistes...) sont identifiées au cours du projet, le projet peut créer des espaces de dialogue et de débats spécifiques à certaines activités.

### ♦ INSTAURER DES RELATIONS DE PROXIMITÉ ET DE CONFIANCE

- ▶ Assurer la meilleure transmission de l'information avec les équipes des partenaires locaux (et anticiper le calendrier électoral avec un possible changement des équipes) : capitalisation sur les activités réalisées, transmission des informations à la nouvelle équipe, etc.
- ▶ Assurer un dialogue de confiance entre le chef de projet et ses interlocuteur-ices principaux, fondées sur la transparence et une communication suivie sur les avancées du projet, et ce en parallèle des échéances officielles des instances de gouvernance du projet (comité technique et/ou comité de pilotage).

# FAIRE PARTICIPER LA SOCIÉTÉ CIVILE BIEN QU'ELLE SOIT PEU STRUCTURÉE



## DÉFI

Dans une logique de gouvernance multi-acteurs, promouvoir la participation de la société civile et d'autres acteurs non-institutionnels nécessite des appuis et relais légitimes, représentatifs et reconnus comme interlocuteurs par les autres parties-prenantes. Or dans les villes intermédiaires, ces relais sont parfois inexistantes, contestés ou tout simplement se sentent peu concernés. Ceci n'invalide pas l'expression de la société civile, mais suppose de recourir à des canaux et modalités spécifiques et adaptés au contexte micro-local.

*« En tant que société civile, on peut alerter, donner son point de vue, faciliter des contacts... Le problème, c'est que si on travaille plus avec la société civile, ce sera moins facile de travailler avec les autorités: un sujet apporté par la société civile ne va pas les intéresser. Si les autorités ne s'impliquent pas, on ne pourra pas faire aboutir le projet. La société civile peut influencer, elle ne peut pas faire. »*

**Représentant de la société civile**

## Approche

Le projet REGUL visait à promouvoir une meilleure gouvernance urbaine, et par là à promouvoir l'inclusion et la participation citoyenne. A Kolwezi cependant, il s'est avéré que la société civile était trop peu structurée pour pouvoir se positionner comme interlocuteur légitime. Les acteurs miniers, bien qu'invités, n'ont manifesté que peu d'intérêt à participer à la dynamique du projet. A défaut d'avoir été conçu avec une composante dédiée à la participation citoyenne – avec toutes les mises en garde et précautions à prendre en termes de légitimité politico-culturelle – le projet s'est concentré sur ses objectifs « urbains », tout en prenant en considération les dynamiques sociales existantes.

### ◆ S'APPUYER SUR LES ACTEURS ET STRUCTURES EXISTANTES

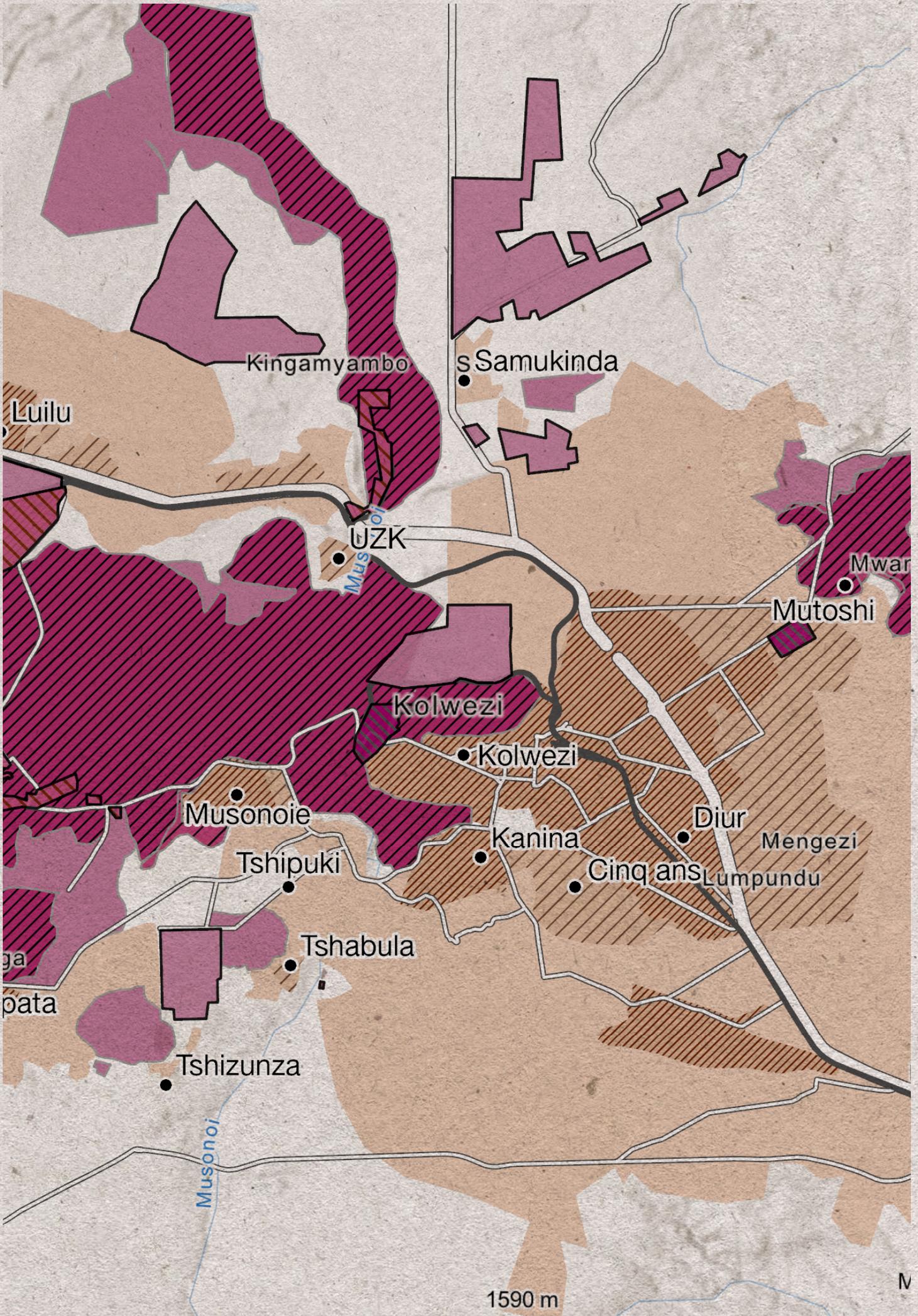


- ▶ Identifier les structures qui peuvent servir de relais ou de caisse de résonance auprès de publics éloignés : cellules locales de développement, universités, médias locaux... Le secteur privé formel – par désintérêt – et informel – par crainte de représailles – peut être particulièrement difficile à mobiliser. Néanmoins, des corps intermédiaires tels que les chambres de commerce, des fédérations ou associations d'entreprises peuvent là aussi servir de points d'appui.
- ▶ Cartographier les personnes et structures présentes sur le territoire pour constituer un annuaire de personnes-ressources et comprendre les logiques de positionnements. Réaliser une analyse avec une matrice intérêt / influence peut aider à situer les différentes parties-prenantes et à identifier les modalités de leur mobilisation.
- ▶ Garder la possibilité d'élargir le spectre auprès de personnes ressources, de tiers qualifiés ou expert-es indépendant-es qui bien que pas forcément représentatifs ou légitimés, restent des interlocuteurs valables à défaut d'organisations structurées. Dans des contextes socio-politiques complexes, rester néanmoins prudent quant à l'appartenance ou les liens de ces personnes, afin d'éviter que le projet ne soit pris dans des conflits ou divergences de vue qui le dépassent et pourraient le desservir.

### ◆ S'ADAPTER AU CONTEXTE SOCIOCULTUREL



- ▶ En l'absence d'instances de concertation structurées, créer des espaces de dialogues adaptés, voire informels et indépendants des autorités locales pour favoriser la prise de parole et recueillir des points de vue différents des positions officielles.
- ▶ En fonction de la culture locale et professionnelle, mobiliser les femmes peut être complexe : n'étant pas présentes à part égale dans les services, il est difficile de chercher la parité stricto sensu. De même, participer au voyage d'études peut s'avérer impossible en l'absence de passeport ou pour contraintes familiales.



# PROMOUVOIR UNE DÉMARCHE DE PLANIFICATION URBAINE



# CONVAINCRE DE L'INTÉRÊT D'UN PROJET DE COOPÉRATION TECHNIQUE SANS INVESTISSEMENTS



## DÉFI

Comme nombre de villes intermédiaires, Kolwezi bénéficie de son activité économique, qui lui procure des redevances minières importantes. Ces ressources publiques permettent des investissements sur des grands chantiers urbains, mais ceux-ci ont lieu de manière opportuniste ou conjoncturelle, sans anticipation ni programmation. Instaurer une meilleure planification urbaine suppose donc un changement de mentalités et de pratiques pour mieux orienter les ressources existantes. Mais la pertinence et la plus-value d'une telle approche « intangible », concernant un changement de vision et de pratiques est loin d'être acquise d'emblée. L'intérêt des acteur-ices locaux est à susciter et la conviction à construire, en combinant transmission de l'information sur les résultats des études de planification et/ou opérations d'aménagement. L'intérêt des acteurs locaux est à susciter et la conviction à construire, en combinant communication et opérations.

*« Il faut mettre en place une stratégie de communication et de marketing territorial à chaque fois qu'on doit travailler sur un projet urbain, comme cela se fait déjà en France. Cela permet de mieux apprécier les efforts déjà entrepris et d'attirer des investisseurs dans les zones cibles. »*

**Ambassade de France**

## Approche

Considérant l'absence de documents de planification urbaine dans une ville intermédiaire comme Kolwezi marquée par un aménagement urbain diffus, le premier défi est de convaincre de la pertinence de renforcer la planification urbaine, et ce même en l'absence d'investissements à court-terme. Initier une telle démarche entraîne changement et clarification des pratiques, des responsabilités et des processus, qui impactent souvent le fonctionnement organisationnel existant. Assurer une bonne information des activités réalisées et des changements à l'œuvre permet d'assurer la compréhension du bien-fondé de ces changements et de faire émerger une adhésion collective.

### ♦ INITIER UNE PRISE DE CONSCIENCE DES ENJEUX ET POSSIBILITÉS D'UNE PLANIFICATION URBAINE

- ▶ Investir fortement la phase de diagnostic organisationnel pour identifier, expliciter et partager un état des lieux des points forts et les marges d'amélioration possibles avec les parties concernées.
- ▶ Sensibiliser et informer sur le champ des possibles de l'urbanisme, l'intérêt de la planification et d'une bonne gestion urbaine, et ouvrir les perspectives : conférences de personnalités médiatiques ou expert-es de haut niveau, comparaison avec d'autres villes du pays, etc. peuvent contribuer à une prise de recul collective et critique en se replaçant dans des dynamiques plus globales.
- ▶ Animer la co-construction d'une vision partagée des défis et opportunités pour les autorités locales permet de révéler les interdépendances entre différents services techniques urbains (foncier, gestion urbaine, travaux etc.) et le bien-fondé d'une planification stratégique. Même si les effets à court-terme restent intangibles, ces éléments participent d'une évolution des compétences et d'un changement de postures qui sont une condition nécessaire à l'évolution des pratiques par la suite : il s'agit de préparer le terrain pour le futur.

### ♦ INFORMER ET COMMUNIQUER DE MANIÈRE CIBLÉE

- ▶ Communiquer de manière pédagogique au niveau individuel et instaurer une relation de proximité et de confiance avec les décisionnaires du projet. Cette relation tout du long du projet garantit que toutes les parties-prenantes maintiennent le portage du projet et leur implication dans la mise en œuvre des activités du projet.
- ▶ Développer une stratégie de communication institutionnelle, à destination des partenaires techniques et financiers, nationaux et internationaux, avec par exemple un évènement de présentation d'un plan d'investissements prioritaires, fondé sur des études solides. C'est ainsi qu'un tel projet de coopération technique peut aboutir à des investissements qu'une ville intermédiaire seule ne peut porter.
- ▶ Ne pas surinvestir la communication grand public au stade des études : des rencontres avec la population ou des interventions médias, à défaut d'un travail spécifique de vulgarisation d'éléments techniques et abstraits, ne toucheront pas leurs cibles.

### ♦ RÉPONDRE AUX ATTENTES ET BESOINS EXPRIMÉS

- ▶ Prendre – réellement – le temps de coconstruire le diagnostic organisationnel et le plan d'action en phase de démarrage, afin d'ajuster le projet aux besoins des autorités locales. Pour ce faire, l'opérateur peut se positionner comme animateur d'ateliers d'auto-diagnostic et de planification du projet avec les responsables techniques, à faire valider ensuite par les autorités locales.
- ▶ Prévoir quelques opérations urbaines pilotes pour montrer concrètement la pertinence et l'utilité des formations et études, éviter que les messages transmis ne restent lettre morte une fois le projet terminé, et servir d'exemple et de source d'inspiration.



# PRODUIRE DES ÉTUDES UTILES, MAIS SURTOUT UTILISÉES



## DÉFI

Peu de données socio-territoriales existent à Kolwezi, comme dans de nombreuses villes intermédiaires. En l'absence de données, il est complexe pour les autorités d'intervenir de manière efficace et éclairée. Produire de l'information et la rendre accessible est à la fois un défi et une condition à la promotion d'une planification urbaine durable.

*« On est parti d'images satellites et OpenStreetMap. Les données disponibles portaient uniquement sur la ville de Kolwezi avec des éléments réduits. Nous avons interprété à partir de ces éléments que nous avons pu croiser. L'interprétation des images fournit des données essentielles lorsqu'on dispose de peu de sources de données. »*

**Expert IPR**

## Approche

Le projet REGUL reposait en grande partie sur la production d'une série d'études stratégiques et thématiques visant à constituer une base de connaissances sur le territoire, dans un contexte où l'accès aux données existantes demeure limité. L'ambition était de couvrir les sujets critiques, et ce autant au niveau de la ville que de la province, et de les remettre aux autorités comme base de réflexion et d'aide à la décision.

### ♦ RÉALISER UN DIAGNOSTIC TERRITORIAL MULTI-DIMENSIONNEL SOLIDE

- ▶ En l'absence de données, concevoir la phase de démarrage comme le tout premier diagnostic de la ville. Cette activité contribue non seulement à poser le cadre de la mise en œuvre du projet, mais aussi en soi à réaliser un premier état des lieux qui peut alimenter la prise de conscience des parties-prenantes (cf. ci-dessus).
- ▶ Pour une première intervention dans une ville, concentrer les efforts sur la constitution d'une base de données à jour, d'atlas cartographiques, d'analyses historiques, institutionnelles, urbanistiques, etc. La plus-value comme aide à la décision est immédiate.

### ♦ SÉRIER ET PRIORISER LES ÉTUDES

- ▶ Utiliser le diagnostic territorial initial comme base commune et centralisée pour toutes les études subséquentes. Dans le cas de REGUL, chaque étude a repris son propre diagnostic ; même si leur cohérence était vérifiée par le chef de projet, le tout résulte en une certaine juxtaposition des informations, potentiellement difficilement agrégables et maniables par la suite.
- ▶ Bien articuler, temporellement et conceptuellement, les études et expliciter la logique globale d'intervention dans un schéma simple et clair pour éviter la redéfinition au fil de l'eau des périmètres des études et faciliter la navigation entre les rapports pour les destinataires
- ▶ finaux. A défaut, le projet est complexe à comprendre et les études peuvent sembler redondantes et/ou déconnectées.
- ▶ Prioriser les sujets traités et ne pas chercher à être exhaustif. Si tous les enjeux semblent critiques de prime abord, un premier projet dans une nouvelle ville doit viser à fournir les fondamentaux sur lesquels de futures interventions pourront se fonder. Autrement dit, considérant que « trop d'info tue l'info » et dans un temps restreint, optimiser la collecte de données de manière stratégique.

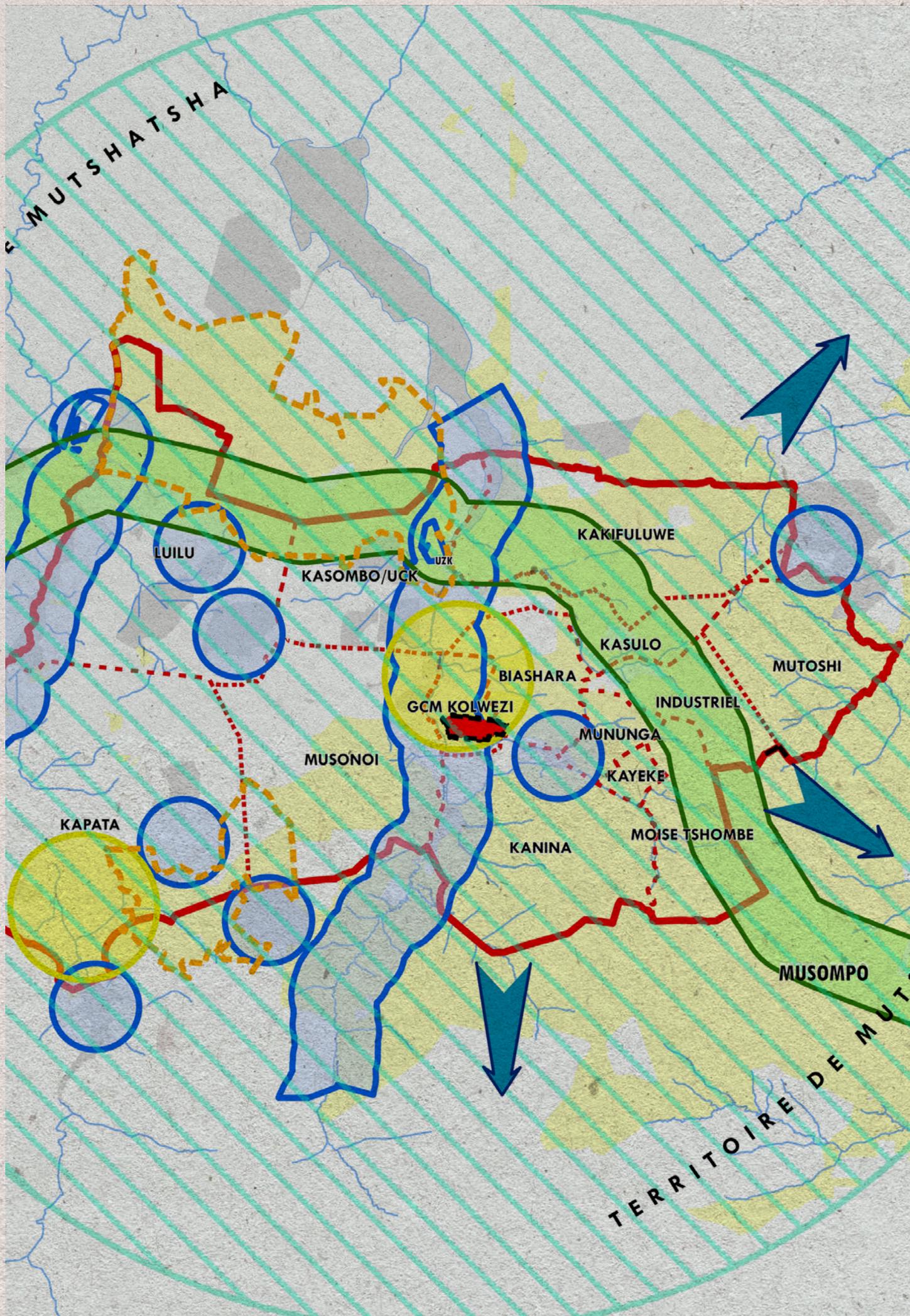
### ♦ TRANSMETTRE ET PRÉVOIR LA PRISE EN MAIN

*« Nous voulons que l'avant-projet de Plan Local d'Aménagement soit exploité par la ville. Alors nous avons expliqué aux autorités comment les étapes devaient se suivre sur le plan administratif pour valider les documents, et nous avons formé les techniciens pour travailler et utiliser les cartes quand on ne sera plus là. » Expert ISAU*

- ▶ Synthétiser dans un seul et même document (ou tableur ou SIG) final toutes les données consolidées et enrichies au fil du projet par les différents prestataires, et les transmettre dans un format utilisable, potentiellement sur téléphone.
- ▶ S'assurer que toutes les personnes concernées, autant au niveau politique que technique, soient récipiendaires

des livrables, et qu'elles aient les moyens de les utiliser (ordinateur, logiciel SIG etc.). Ceci peut faire partie des petits équipements à acquérir dans le cadre du projet (cf. ci-dessus).

- ▶ Adjoindre des recommandations méthodologiques : par exemple, l'IPR a rédigé des préconisations pour la préfiguration d'une agence urbaine, l'ISAU un guide de mise en œuvre pour le Plan Local d'Aménagement. Une synthèse courte et schématisée des activités et produits du projet peut faciliter le fait de s'y référer par la suite.





# RENFORCER DURABLEMENT LES CAPACITÉS LOCALES

# RENFORCER LES CAPACITÉS DANS DES ADMINISTRATIONS FRAGILES



## DÉFI

Soumis à de fortes contraintes financières, humaines et techniques, les services publics dans les villes intermédiaires peinent à remplir leurs missions. En outre, la décentralisation en cours, la superposition de niveaux de décision et/ou le cloisonnement des services au sein de l'autorité locale et entre la ville et la province limitent la cohérence et donc l'efficacité de l'action publique.

*« Tous les enseignements ont permis une remise à niveau sur la planification et l'aménagement urbain, et on a tous réfléchi ensemble sur l'évolution de la ville. Les formations étaient aussi l'occasion de se connaître entre services, de discuter entre nous, de comprendre comment les autres services fonctionnaient »*

**Agent technique de la ville**

# Approche

L'ambition de REGUL n'était pas de dispenser une série de modules de formation ex nihilo sur la planification urbaine, mais d'accompagner les services techniques dans une montée en compétences pour être en mesure de participer effectivement à une meilleure gestion urbaine. Au-delà de formations, c'est un changement d'état d'esprit, de pratiques et de fonctionnement organisationnel que le projet visait à initier.

## ♦ ORGANISER DES FORM'ATIONS ADAPTÉES

- ▶ Réaliser un état des lieux des compétences et besoins de formation, en concertation avec les personnes concernées pour coconstruire un plan de renforcement de capacités.
- ▶ Combiner modules théoriques sur la planification et l'aménagement et modules appliqués sur les méthodes de la gestion urbaine opérationnelle pour sensibiliser, mettre à niveau et outiller concrètement les participant-es. Pour consolider les acquis et encourager la dissémination, il pourrait être intéressant de demander à chacun-e d'organiser une restitution dans son service d'origine.
- ▶ Afin d'éviter le risque d'une désaffection ou d'une participation non-suivie au programme de formation

dans son ensemble, inscrire dans le protocole d'accord un engagement à la participation des équipes aux formations et l'octroi de dispenses ou ordres de mission, et concevoir un système léger de certificat et/ou gratification pour la participation à un nombre minimum de sessions.

- ▶ Concevoir le voyage d'études en France comme intriqué avec le reste du déroulé du projet pour éviter l'effet « touristique » : échanges approfondis avec les expert-es, sessions de formations courtes spécialisées (par ex. Campus AFD), visites de villes intermédiaires similaires (potentiel pour de futures coopérations décentralisées), etc.

## ♦ UTILISER LES FORMATIONS POUR SUSCITER LA COLLABORATION

- ▶ Constituer une liste diversifiée de participant-es aux formations pour faire se rencontrer les agents des services et promouvoir la transversalité entre elles et eux. A ces occasions, encourager et faciliter l'émergence d'un réseau de professionnel-les de l'urbain sur le territoire pourrait être également un objectif en soi pour la montée en compétences collective.
- ▶ Organiser des formations sur des thématiques d'intérêt

transversal (éthique, management, etc.), permettant à chacun-e de se rendre compte des interdépendances et des gains potentiels à rechercher plus de synergies.

- ▶ Inviter des intervenant-es et participant-es de secteurs connexes (environnement) pour ouvrir les échanges et resituer les enseignements dans les problématiques plus générales de développement urbain durable.



# PRIVILÉGIER L'EXPERTISE LOCALE, TOUT EN GARANTISSANT LA QUALITÉ



## DÉFI

**Valoriser l'expertise locale est un moyen de participer au transfert de compétences et d'offrir la possibilité de poursuivre les échanges post-projet, tout en réduisant le temps et les coûts de déplacement des équipes. Trouver les compétences adéquates peut toutefois s'avérer compliqué dans et pour des villes intermédiaires africaines.**

*« Généralement, dans ce genre de projet, on fait appel à des experts internationaux qui viennent dire quoi faire et donner des leçons sans connaître le contexte et les enjeux. La particularité de REGUL, ça a été la participation d'experts locaux, qui connaissent et maîtrisent la réalité du terrain. C'est important également que les formateurs proviennent du milieu où le projet est élaboré, ou pour qui le projet est mis à profit. Sinon, ça va trop vite, trop loin, et c'est difficile de se projeter. »*

**Corporation des Urbanistes Congolais (CUC)**

## Approche

**Le parti pris du projet REGUL a été de privilégier le recours à l'expertise locale. A défaut de formateur-ices ou expert-es à Kolwezi, ce sont des équipes de Kinshasa qui ont été mobilisées. Afin de garantir la qualité des livrables, et leur complémentarité avec les travaux réalisés par les équipes internationales, le projet promouvait une approche de collaboration entre pairs.**

### ♦ ACCOMPAGNER LE RECOURS À L'EXPERTISE LOCALE

- ▶ Faire appel prioritairement à des formateur-ices locaux plutôt qu'à des expert-es internationaux : ce parti-pris a été salué par les participant-es. Ceci a permis en outre d'aborder des sujets sensibles relatifs à l'éthique, aux dysfonctionnements administratifs etc. entre collègues congolais plutôt qu'avec des intervenants extérieurs adoptant une posture prescriptive ou pouvant être perçus comme « donneurs des leçons ».
- ▶ Dans l'idéal, mobiliser des enseignant-es d'universités du pays, afin que les échanges puissent potentiellement perdurer post-projet. Des interventions d'expert-es

d'autres villes intermédiaires du même pays peuvent aussi être éclairantes pour l'échange entre pairs.

- ▶ Favoriser le travail entre pairs ou en binôme entre prestataires locaux et internationaux : dans le cas de REGUL, le principe était que l'IPR assure le contrôle-qualité des travaux de l'ISAU. Ceci n'a pu complètement aboutir faute de temps, ce qui n'invalide pas l'intérêt de l'approche. Ainsi, il est intéressant de rechercher une complémentarité entre expertise internationale et locale dans les activités réalisées.

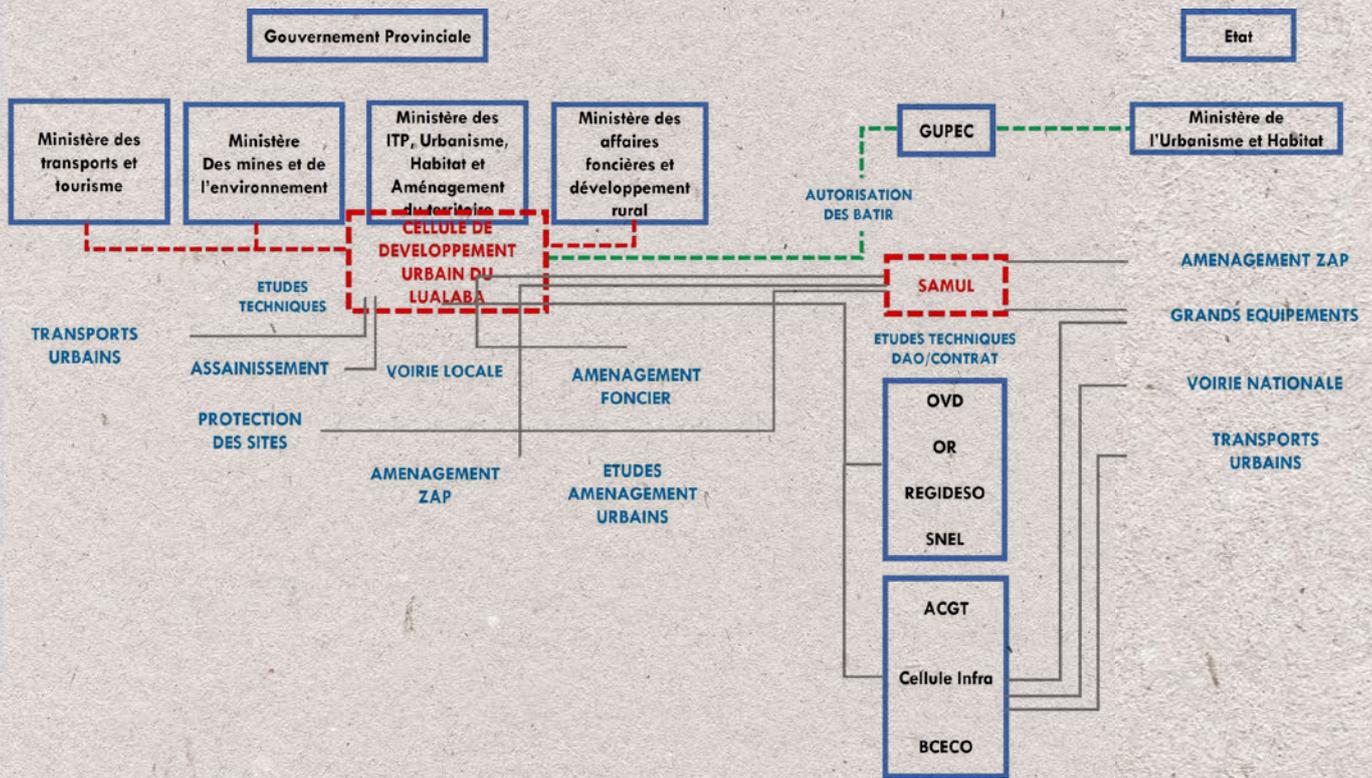
### ♦ RECHERCHER LA VALEUR AJOUTÉE DE L'EXPERTISE INTERNATIONALE

- ▶ Limiter la mobilisation des expert-es internationaux pour réduire le coût, l'impact carbone et le temps de déplacement notamment pour des villes intermédiaires mal connectées. Le cas échéant, rechercher une plus-value significative : notoriété qui aura un effet d'entraînement et de mobilisation, connaissance préalable du pays ou du territoire, expertise méthodologique spécifique, etc.

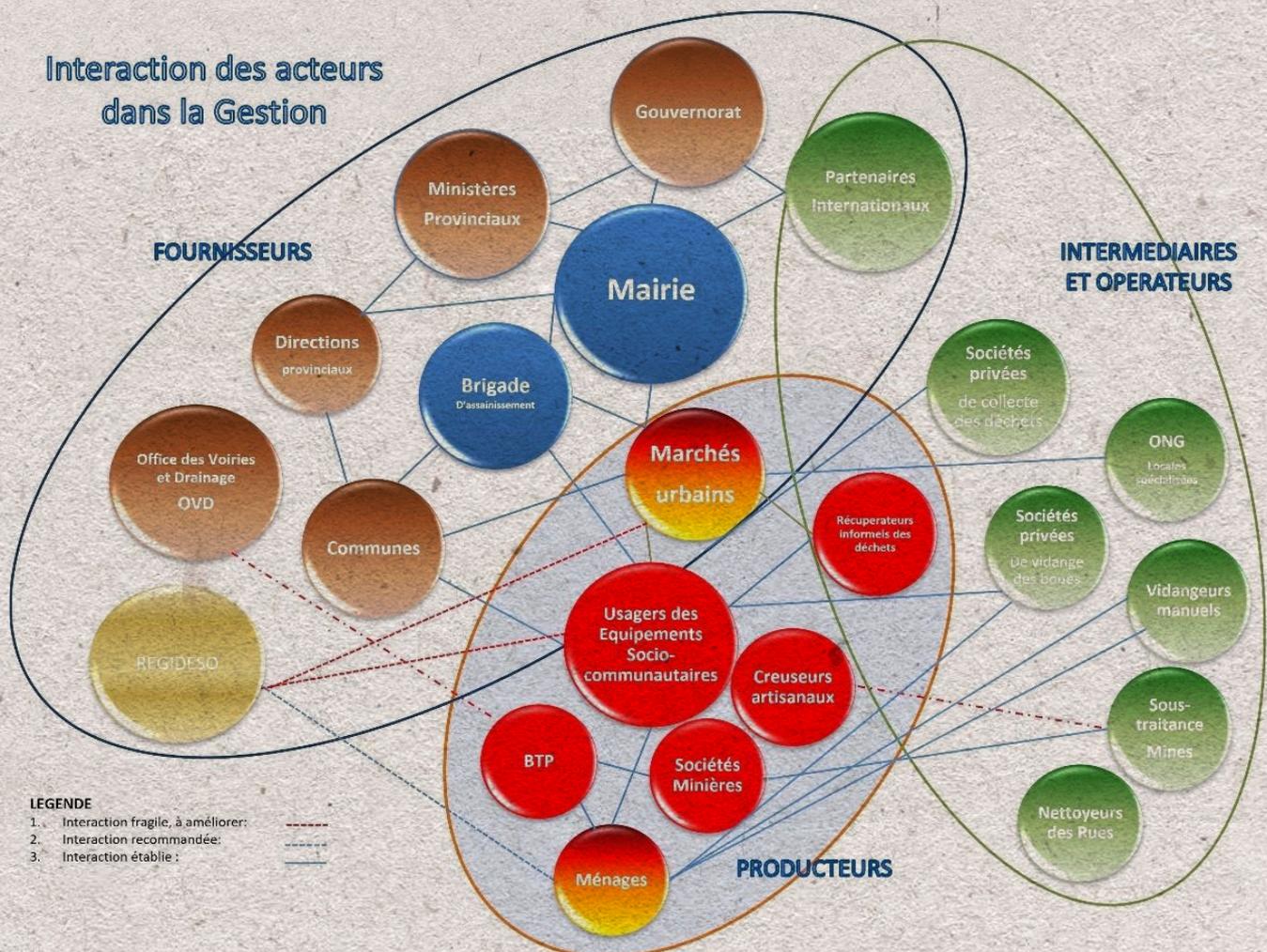
- ▶ Animer un espace d'échanges réguliers entre prestataires, quelle que soit leur origine : les interventions dans le cas de REGUL n'étaient pas réalisées par un seul consortium qui se serait coordonné en interne, il aurait donc été fructueux d'organiser cette coordination pour assurer transparence et synergies en amont de leurs interventions.



## SCHÉMA D'ORGANISATION POUR LA MISE EN ŒUVRE DU PLA



## INTERACTION DES ACTEURS DANS LA GESTION DES DÉCHETS ET DE L'ASSAINISSEMENT





# GÉRER UN PROJET DE COOPÉRATION DE MANIÈRE EFFICACE ET EFFICIENTE

# S'ASSURER D'UN PILOTAGE RÉPONDANT À UNE DIVERSITÉ D'EXIGENCES



## DÉFI

Le renforcement de capacités se joue dans le temps long, notamment dans les villes intermédiaires. Pour un projet pilote, trouver l'équilibre entre un rythme suffisamment soutenu pour délivrer les activités et maintenir la motivation, mais prenant aussi en considération les disponibilités et le temps nécessaire à la production des études et à l'appropriation suppose un pilotage particulièrement fin et structuré.

*« Même si le projet est déjà monté, au démarrage, il y a toujours des précisions, redimensionnements, ajustements à faire au fil de l'eau. Mais surtout, il faut d'abord prendre le temps de bien comprendre le contexte et les acteurs et de créer un climat de confiance, de partenariat et d'écoute. Il faut absolument prendre ce temps d'analyse, vérifier que ce qui est prévu correspond aux besoins et aux attentes, et ensuite seulement passer à l'action. »*

**Chef de projet Expertise France**

## Approche

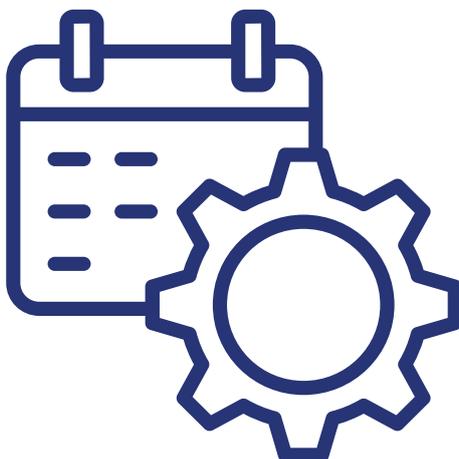
Dans des délais extrêmement courts (moins d'un an si l'on exclue la phase de lancement), le projet a délivré un grand nombre d'activités, études et formations. Pour atteindre ces résultats, le chef de projet est apparu comme la pierre angulaire de la réussite, autant sur le fond que sur la méthode.

### ◆ SÉLECTIONNER ET BIEN POSITIONNER LE CHEF DE PROJET

- ▶ Recruter un chef de projet, avec des compétences autant sur les enjeux urbains que sur la gestion de projet, et une excellente connaissance du contexte local. Pour une première intervention dans une ville, le chef de projet doit disposer d'expériences confirmées sur les secteurs d'intervention du projet, mais aussi être en capacité d'interagir avec toutes la diversité des parties-prenantes impliquées.
- ▶ Se positionner comme chef d'orchestre : en tant que garant du bon déroulé du projet, le rôle du chef de projet est d'animer les échanges et la collaboration sur un pied d'égalité, autant avec et entre les partenaires et les prestataires, locaux ou internationaux. Idéalement, il collabore avec un point focal / homologue du côté des contreparties qui peut faciliter la mobilisation de ses collègues et autorités.

### ◆ GÉRER PRÉCISÉMENT LE CALENDRIER

- ▶ Ne pas sacrifier la phase de démarrage pour commencer les activités : prise de contact et établissement de relations de confiance, conduite du diagnostic organisationnel initial, identification fine des besoins, élaboration du plan d'action ajusté... Ce temps n'est pas compressible, et est un investissement indispensable, sur lequel tout le projet REGUL a ensuite pu s'appuyer et capitaliser.
- ▶ Ne pas sous-estimer le temps de gestion du projet : délais d'information et d'explication aux parties-prenantes, passation des marchés, suivi des prestataires, reporting etc. Indépendamment de la durée du projet, le temps de gestion est davantage lié au nombre d'activités prévues. Autrement dit, plus le projet est ambitieux dans de courts délais, plus la gestion et le suivi seront chronophages, et irréductibles.
- ▶ Être proactif dans la programmation et le suivi : avec l'IPR très sollicité, les dates des 3 missions ont été fixées très en amont afin de sécuriser les créneaux ; avec l'ISAU, des réunions hebdomadaires de suivi, adossées à un rétroplanning ont été instaurées. Afin de tenir des délais courts, le chef de projet est également le gardien des horloges.



# COMBINER AMBITION, RÉALISME ET PRAGMATISME



## DÉFI

La tentation de vouloir proposer des études et activités ambitieuses pour les parties-prenantes locales et à la hauteur des exigences du bailleur est grande. Dans une ville intermédiaire, poser les bases suppose de mesurer ces ambitions pour atteindre les résultats attendus sans générer des attentes inatteignables, ni créer de frustrations post-projet.

*« Le projet était particulièrement ambitieux par rapport au calendrier et au montant impartis. Beaucoup d'activités ont été réalisées selon la planification initiale, et la qualité des livrables est au rendez-vous. Par manque de temps, il a fallu prioriser et revoir le périmètre de certaines études. Un autre enjeu est de bien calibrer, les investissements de l'Agence sur le projet (pilotage, contrôle-qualité, gestion financière et administrative, etc...). Si c'était à refaire, peut-être faudrait-il encore davantage limiter le périmètre du projet ? »*

**Expertise France, Responsable de Pôle Développement urbain  
et Economie circulaire**

## Approche

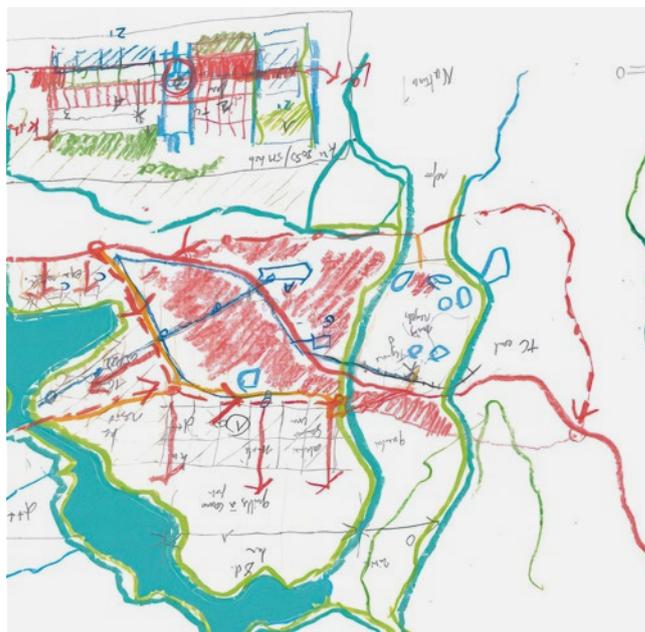
En tant que projet pilote pour Expertise France et financé par un FSPI de l'Ambassade de France, REGUL poursuivait des ambitions fortes au vu du calendrier de mise en œuvre et du budget alloué. Suite au diagnostic organisationnel, aux différents délais de gestion et au contexte sécuritaire, le projet a été modifié pour atteindre ses objectifs autant que possible, tout en révisant les activités.

### ♦ FAIRE ÉVOLUER LES ACTIVITÉS DU PROJET SUR LA BASE DES DIAGNOSTICS

- ▶ Accepter de réviser la théorie du changement, les objectifs, les indicateurs et les activités à l'issue de la phase de démarrage en prenant en compte le diagnostic organisationnel, le plan d'action et les contraintes de faisabilité. Rien ne sert de poursuivre des ambitions démesurées par rapport aux moyens disponibles et aux capacités des partenaires.
- ▶ Être prudent néanmoins dans cette révision pour ne pas générer de frustrations
- ▶ Au global, ne pas surdimensionner le projet au démarrage pour le rendre attractif mais être conscient et affirmer qu'un projet tel que REGUL est l'initiation d'une dynamique et non pas l'aboutissement d'une opération, et en tant que tel peut rester modeste tout en étant tout à fait utile pour la suite.

### ♦ ANTICIPER ET PRÉPARER LE POST-PROJET

- ▶ Formuler les objectifs de manière réaliste : s'il est utopique de considérer que les capacités institutionnelles et un changement de pratiques peuvent être consolidés en un an à peine, il est en revanche effectivement possible de produire des études et de la connaissance sur une ville intermédiaire dans ce délai, preuve en est REGUL. Présenté ainsi comme un « projet diagnostic », le projet REGUL ne serait plus une fin en soi mais la première brique pour de futures interventions.
- ▶ Par conséquent, préparer proactivement la suite doit faire partie intégrante d'un tel projet – ce qui n'a malheureusement pas suffisamment été anticipé dans REGUL. Il faudrait pour cela y dédier des actions : aide à la recherche de financements, création d'un dispositif de suivi, mise en relation avec d'autres partenaires et bailleurs, recherche de collectivités homologues avec qui échanger (France, Congo ou Afrique) etc.
- ▶ Accompagner les autorités à valoriser en propre les résultats du projet : orientation et appui-conseil des autorités de Kolwezi vers d'autres dispositifs français de coopération (Campus AFD, coopération décentralisée via FICOL ou Clé en Main etc.) auraient sans doute permis de capitaliser sur les résultats de REGUL du côté congolais, et d'en faire un projet « pied à l'étrier » réussi dans un pas de temps plus long.







# **RECOMMANDATIONS ET MESSAGES CLÉS POUR LE BON DÉPLOIEMENT D'UN PROJET DE RENFORCEMENT DE CAPACITÉS LOCALES ET URBAINES**

## *Phase de conception*

### ◆ 1. ASSURER LA BASE DE LA PRODUCTION DE DONNÉES TERRITORIALES

Considérant le déficit criant de données dans les villes intermédiaires, un projet court de renforcement de capacités urbaines peut tout à fait se fonder sur la production de diagnostics territoriaux et remplir déjà tout son rôle. Produire de l'information, de la connaissance et

des études est une condition sine qua none à la prise de décision éclairée. C'est aussi un défi, particulièrement lorsqu'aucun projet de coopération n'a eu lieu précédemment, et peut donc constituer une fin en soi pour une intervention, tout en ouvrant la voie à de futurs projets.

### ◆ 2. ADOPTER UNE APPROCHE INCRÉMENTALE ET STRATÉGIQUE DE LA PRODUCTION D'ÉTUDES

Afin d'optimiser les activités et de faciliter la prise en main et l'appropriation des documents par les récipiendaires, la mise en cohérence et l'articulation des rapports doit être particulièrement claire et lisible. Il est souhaitable que toutes les études se fondent sur un seul et

même diagnostic territorial multi-dimensionnel enrichi au fil de l'eau, que l'enchaînement et l'interdépendance des études soient explicités, et que ces dernières soient accompagnées de guides d'opérationnalisation et de mise en œuvre adaptés au contexte politico-institutionnel.

### ◆ 3. PRÉPARER PROACTIVEMENT ET INTÉGRER LE POST-PROJET DANS DES ACTIVITÉS DÉDIÉES

Le risque de projets de renforcement de capacités est que la dynamique retombe à la fin du projet. Il est donc décisif d'anticiper les suites du projet, et pour cela de conseiller et d'accompagner les parties-prenante, notamment les autorités de villes intermédiaires peu rompues à l'exercice. Ceci doit se traduire par des activités dédiées et intégrées au projet: communication insti-

tutionnelle auprès des partenaires techniques et financiers, nationaux et internationaux pour identifier de futures sources de financements, au niveau national pour initier des échanges entre pairs, ou à l'international pour explorer le potentiel d'une coopération décentralisée par exemple, etc.

## *Mise en œuvre des opérations*

### ◆ 4. RÉPARTIR EXPLICITEMENT LES ENGAGEMENTS ET RESPONSABILITÉS ENTRE PARTENAIRES

La clé d'un projet dans une ville intermédiaire peu accoutumée à l'intervention de partenaires techniques et financiers est son appropriation par les autorités, et donc leur engagement à s'en saisir. Pour cela, établir un protocole d'accord tripartite bailleur-opérateur-collectivité a certes une valeur symbolique, mais peut aussi avoir des effets opérationnels: mise à disposition de locaux pour l'équipe projet, désignation officielle

d'un point focal – chef de projet homologue et co-responsable sur le modèle des jumelages institutionnels européens de voisinage, engagement à la participation des équipes aux formations... Par ailleurs, le projet gagne à être suivi à deux niveaux: au niveau stratégique par un comité de pilotage avec des représentants politiques pour ses grandes échéances, et au niveau opérationnel plus fréquemment avec des

représentant-es techniques.

## ♦ 5. ANIMER LA CO-CONSTRUCTION DU DIAGNOSTIC ORGANISATIONNEL ET DU PLAN D'ACTION

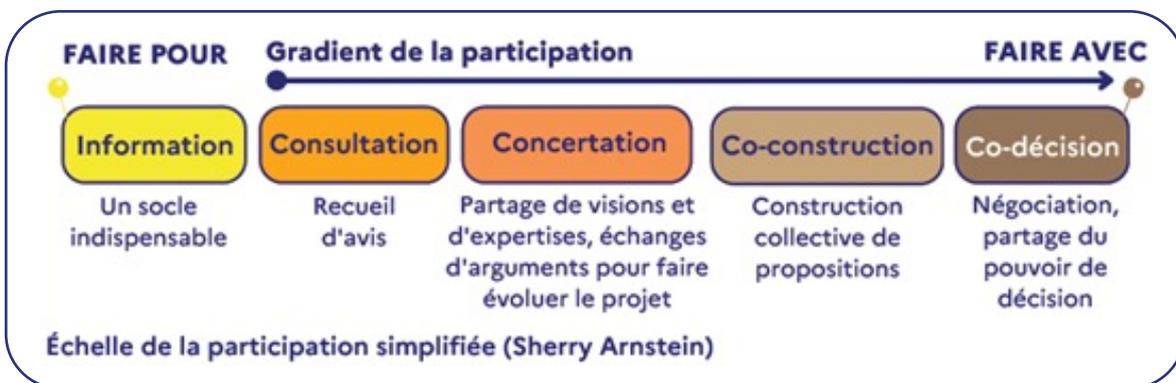
Avant tout démarrage d'un exercice de planification urbaine, il est nécessaire de s'assurer que les parties-prenantes prennent conscience des insuffisances de leurs pratiques actuelles, du potentiel d'une démarche territoriale stratégique, et du chemin à parcourir pour en tirer tous les bénéfices. Plutôt que d'informer et sensibiliser de manière unilatérale, il est plus adapté et

durable d'adopter une démarche pédagogique et co-construite avec les premier-es intéressé-es. Le rôle de l'opérateur est alors celui de concevoir, faciliter et d'animer des démarches d'autodiagnostic à la fois organisationnel et territorial et de coproduction des plans d'action et d'aménagement, sur la base desquels réviser la logique d'intervention du projet.

## ♦ 6. AJUSTER LES MODES DE PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

La mobilisation de la société civile est un défi dans nombre de villes intermédiaires, et suppose une approche spécifique, reposant sur une connaissance socioculturelle locale fine. A défaut, il existe des institutions tierces qui peuvent, par effet rebond, toucher des publics éloignés, comme par exemple des universités,

des institutions religieuses, des personnalités médiatiques, etc. Par ailleurs, mieux vaut explicitement clarifier le degré de participation attendu en fonction de la maturité de la société civile locale, pour adapter au mieux les formats et modalités de rencontre :



## ♦ 7. RENFORCER LES CAPACITÉS PROFESSIONNELLES, AU NIVEAU INDIVIDUEL ET COLLECTIF

Les services techniques et administratifs locaux sont souvent en manque de moyens techniques, humaines et financiers. En outre, les agents y travaillent en silo, sans lien entre l'urbanisme, l'habitat, les infrastructures etc. Or même en l'absence de plans d'urbanisme servant de boussole, il est possible de favoriser la montée en compétences individuelles et collectives pour le développement urbain durable : concevoir les

voyages d'études comme des sessions d'approfondissement pour des cadres à haut potentiel en partenariat avec des institutions françaises de formation (Campus AFD, INSP, CNFPT, CNAM...) ; en collectif, appuyer et animer les débuts d'un réseau local de professionnel·les de l'urbain pour faire émerger une collaboration informelle et des échanges entre pairs.

## ♦ 8. PRÉVOIR QUELQUES INVESTISSEMENTS ET OPÉRATIONS CONCRÈTES

Tout en visant le renforcement de savoirs et savoir-faire, le projet doit assurer les conditions de sa réussite. Dans les services techniques et administratifs de villes intermédiaires, ceci peut requérir l'acquisition de petits équipements bureautiques et informatiques, qui permettront aux équipes de valoriser les formations (SIG par

ex.) et de recevoir et lire les rapports. Au niveau de la ville, mener quelques interventions pilotes permettra d'emporter l'adhésion, de montrer la traduction opérationnelle des enseignements transmis (opération d'adressage par ex.) et de servir de source d'inspiration par la suite.

## *Organisation et gestion de projet*

## ♦ 9. SUSCITER LA COLLABORATION ENTRE PRESTATAIRES, NATIONAUX ET INTERNATIONAUX

Le recours à des prestataires locaux, que ce soit pour les études ou les formations, doit être systématiquement privilégié : ceci réduit les coûts, le temps et l'impact carbone des déplacements, mais aussi et surtout, renforce la légitimité et l'adéquation des messages transmis auprès de l'autorité locale. En cas d'appel d'offres, il est donc souhaitable d'encourager

fortement la constitution de binômes d'équipes pluri-disciplinaires et pluri-nationales, et le positionnement des expert-es locaux en première ligne. Dans cette logique également, l'équipe projet doit être compétente pour « imposer » la coordination entre prestataires afin de créer une dynamique d'équipe concourant au même objectif porté par le projet.

## ♦ 10. TROUVER LE BON RYTHME ENTRE CHANGEMENT DES MENTALITÉS ET GESTION DE PROJET

Les exigences d'un projet de coopération imposent des délais (passation de marchés, rendus des prestataires) mais aussi des échéances formelles (reporting) souvent dans des calendriers resserrés. En parallèle, le renforcement de capacités est un travail sur le temps long, qui suppose de respecter et suivre le temps d'appropriation, de dissémination d'idées et

d'ajustements institutionnels, et ce d'autant plus lorsque la décentralisation est inachevée. L'équilibre entre les deux dynamiques suppose de la part de l'équipe projet à la fois souplesse et rigueur, ainsi qu'une capacité à renoncer à certaines activités pour potentiellement « en faire moins mais mieux ».



# SOURCES

## *Bibliographie*

### ◆ DOCUMENTATION PROJET

- ▶ Renforcement de la gestion urbaine dans le Lualaba – Note de cadrage. Expertise France, octobre 2023
- ▶ Rapport d'exécution #1 du projet : Période du 13 mars au 31 décembre 2023. Expertise France, février 2024
- ▶ Présentation du projet REGUL. Semaine française de Kinshasa. Forum sur les villes durables. Expertise France, avril 2024
- ▶ Notes de cadrage du colloque sur les villes durables. Expertise France, février 2025
- ▶ Rapport d'évaluation finale du projet REGUL. EvalDev, avril 2025

### ◆ ETUDES ET RAPPORTS

- ▶ Kolwezi, ville en sursis, métropole en devenir. SEURA Architectes, juin 2024
- ▶ Diagnostic territorial de Kolwezi 2024. Institut Paris Région, novembre 2024
- ▶ Étude sur la conciliation de l'urbanisation et de l'exploitation minière à Kolwezi. Koko Capital, janvier 2025
- ▶ Rapport sur la configuration d'une cellule de développement urbain pour le Lualaba. Institut Paris Région, janvier 2025
- ▶ Atlas. Élaboration de l'avant-projet du PLA de la ville de Kolwezi. ISAU, février 2025
- ▶ Orientations stratégiques. Élaboration de l'avant-projet du PLA de la ville de Kolwezi. ISAU, février 2025
- ▶ Etude sur la gestion durable des déchets et de l'assainissement urbain dans la ville de Kolwezi. Wilvan Group, février 2025

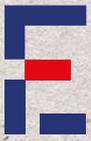
## *Entretiens*

### ◆ FRANCE

- ▶ Sébastien DUPUIS & Camille di CHIARA - LE JEAN, Expertise France (siège)
- ▶ Hayat LARBI, attachée de coopération, Ambassade France en RDC
- ▶ Jérôme PENNEC, consultant Koko Capital
- ▶ David MANGIN, architecte-urbaniste, SEURA Architectes
- ▶ Éric HUYBRECHTS, chef du service international, Institut Paris Région
- ▶ Sébastien GACHOT, évaluateur, EvalDev

### ◆ RDC

- ▶ Gulain AMANI MUSHIZI, chef de projet REGUL, Expertise France
- ▶ Jean-Pierre MUPATAIE, Ministre provincial des affaires foncières, Province du Lualaba
- ▶ René MPURU, professeur et directeur, ISAU Kinshasa
- ▶ Joël KYANA, Président National de la Corporation des Urbanistes Congolais
- ▶ Bertille KALUNGA, Agence Congolaise de l'Environnement, Province du Lualaba
- ▶ Malachie KAPULO, chef de bureau, service de l'urbanisme, ville de Kolwezi
- ▶ Lambert MENDA, coordonnateur provincial de la Nouvelle Société Civile Congolaise
- ▶ Venance MUMBA SHEMBE, membre du Cadre provincial de concertation de la société civile du Lualaba



**EXPERTISE  
FRANCE**  
GROUPE AFD