

French Planning in a Former Belgian Colony

A Critical Analysis of the French Urban Planning Missions in Post- Independence Kinshasa

In 1964, four years after the country received its independence, the Congolese Government invited France to send a 'Mission Française d'Urbanisme' (MFU) to Kinshasa. The rapid and uncoordinated expansion of the city confronted the Congolese Government with its lack of expertise in the field of urban planning. For France, the invitation provided an opportunity to expand its interests from West to Central Africa via advantageous cooperation programmes within former colonial territories. In a ten year period, from 1965 to 1975, the MFU produced a number of urban surveys and planning projects: an initial master plan, drawn by architect Auguste Arsac, was presented in 1967, and in 1975 the *Atlas de Kinshasa* was published, a lavishly edited volume that was the result of an elaborate survey, executed by a team of geographers, sociologists and anthropologists. Remarkably enough, a second master plan, which was part of this *Atlas*, only differed slightly from Arsac's 1967 proposal, even though it was based on an innovative sociospatial mapping of the existing urban conditions in Kinshasa,

and of the everyday realities of the average inhabitant of the city, the so-called *Kinois* in particular.

Both master plans put heavy emphasis on infrastructure, and proposed to build a new, impressive city centre, neglecting the needs of the mass of Kinshasa's population. Moreover, the MFU master plans were almost completely outdated at the moment of their publication and had almost no impact on the ground, with only some prestigious architectural projects designed in its context being effectively executed. Despite the existence of a planning apparatus like the MFU, which later became the BEAU, the 'Bureau d'Etudes et Aménagements Urbains', Kinshasa rapidly grew to become a megalopolis without an overall plan gearing its development.¹ Planning served as a façade. The government, president Mobutu in particular, only showed interest in urban interventions that served its own, personal agenda, while their implementation provided huge benefits for the French private sector.

Drawing on unpublished material, archival documents from both Belgium and Congo, and fieldwork, this article will provide a critical analysis of these French urban planning missions in the changing geopolitical context that characterised post-1960 Congo. It will discuss the master plans produced, the models that underscored them and demonstrate the significant continuity in the planning of Kinshasa from the colonial to the post-independence era.

Colonial Planning and Segregation

In 1929 Kinshasa, formerly known as Léopoldville, became the capital city of the Belgian Congo. At that time, urban planning was not only directed towards a more functional organisation, but also explicitly towards the creation of a clearly delineated spatial segregation between the European and African

1

In 2009, Kinshasa was already the second-most populated agglomeration of Sub-Saharan Africa with 9,518,988 inhabitants, after Lagos (11,400,000 inhabitants) and followed by Johannesburg (7,350,000 inhabitants).

Fransen planning in een voormalige Belgische kolonie

Een kritische analyse van de Franse stedenbouwkundige missies in postkoloniaal Kinshasa

In 1964, vier jaar nadat het land zijn onafhankelijkheid verkreeg, stuurde Frankrijk op uitnodiging van de Congolese overheid een 'Mission Française d'Urbanisme' (MFU) naar Kinshasa. De snelle en ongecoördineerde stadsuitbreiding maakte de Congolese overheid immers bewust van haar gebrek aan expertise in het domein van de stadsplanning. Voor Frankrijk bood de uitnodiging een kans om via voordelige samenwerkingprogramma's in voormalige koloniale gebieden zijn belangen uit te breiden van West- naar Centraal-Afrika. In een periode van tien jaar, van 1965 tot 1975, realiseerde de MFU een reeks stedenbouwkundige studies en stadsplannen. Een eerste masterplan van de hand van architect Auguste Arzac werd in 1967 gepresenteerd en in 1975 publiceerde het MFU de *Atlas de Kinshasa*, een luxueus uitgegeven werk dat steunde op een diepgravende survey, uitgevoerd door een team van geografen, sociologen en antropologen. Opmerkelijk genoeg verschilde het tweede masterplan dat deel uitmaakte van deze atlas, nauwelijks van Arzac's voorstel uit 1967, ook al was het gebaseerd op een vernieuwende socio-ruimtelijke mapping van de actuele

stedelijke condities in Kinshasa, die de alledaagse leefwereld van de gemiddelde stadsbewoner, of Kinosis, centraal stelde.

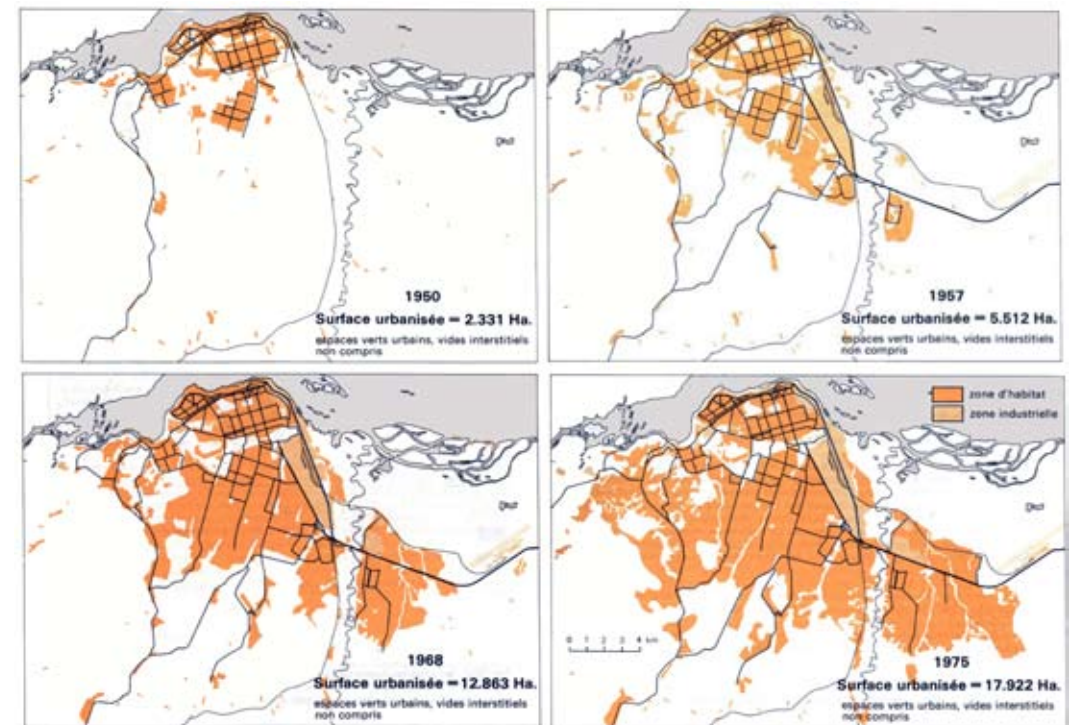
In beide masterplannen lag een belangrijke nadruk op infrastructuurwerken en de bouw van een nieuw, imposant stadscentrum. Daarmee gingen deze planvoorstellen voorbij aan de eigenlijke noden van het overgrote deel van de stadspopulatie. Bovendien waren de masterplannen van de MFU eigenlijk al achterhaald op het moment van hun publicatie. Ze hadden dan ook nauwelijks een impact op het terrein. Alleen enkele prestigieuze architectuurprojecten die in de context van deze stadsplannen waren ontworpen, werden uitgevoerd. Kinshasa groeide snel uit tot een megalopolis zonder dat deze verstedelijking van bovenaf werd aangestuurd,¹ ook al bestond er onder de vorm van de MFU, die later werd gewijzigd in het Bureau d'Études et Aménagements Urbains (BEAU), wel een planningsapparaat. De Franse planning maskeerde het feit dat enkel die stedelijke interventies werden uitgevoerd, die de belangen dienden van de overheid en van president Mobutu in het bijzonder, terwijl de uitvoering ervan substantiële winsten opleverde voor de Franse private sector.

Op basis van ongepubliceerd materiaal, verzameld in Belgische en Congolese archieven, en van informatie gewonnen via veldwerk, biedt deze tekst een kritische blik op deze Franse stedenbouwkundige missies die plaatsvonden in de evoluerende geopolitieke context die het Congo van na 1960 kenmerkte. De opgestelde masterplannen zullen worden ontleed, samen met de modellen die er aan ten grondslag lagen. Daarbij zal ik ook de sterke continuïteit aantonen tussen de koloniale en de postkoloniale stadsplanning in Kinshasa.

Koloniale planning en segregatie

Sinds 1929 was Kinshasa, het voormalige Leopoldstad, de hoofdstad van Belgisch Congo. Via stadsplanning trachtte de koloniale overheid

¹ In 2009 was Kinshasa met 9.518.988 inwoners al de tweede dichtstbevolkte stedelijke agglomeratie in Subsaharisch Afrika, na Lagos (11.400.000 inwoners) en voor Johannesburg (7.350.000 inwoners).



De stedelijke groei van Kinshasa, 1950-1975 / Urban growth of Kinshasa, 1950-1975
(Uit / Source: Marc Pain, *Kinshasa: La ville et la cité* (Parijs / Paris: Orstom, 1983))

community.² This policy of creating a binary physical structure, with the European neighbourhoods being separated from the African quarters, the so-called *cités*, via a no-man's-land that in contemporary sources was indicated as a *zone neutre* (neutral zone), was not specific for Kinshasa. It underscored the common planning approach in all urban centres in the Belgian colony, but also in most other colonial territories in Sub-Saharan Africa.³

In Congo, as elsewhere in Africa, this practice was legitimised by a hygienistic discourse. Not coincidentally, the 'neutral zone' was often referred to as a *cordon sanitaire* and presented as a means to protect Europeans from tropical diseases such as malaria. In reality, it was in large part induced by an anxiety that pervaded the white communities, which were greatly outnumbered by the rapidly expanding African urban population. The practice also neatly fitted into a modernist approach of urban planning that promoted an organisation of the urban territory via func-

tional zoning principles. The so-called 'native towns' were deliberately kept semi-rural by the coloniser to distinguish them from the more urban and modern European quarters and were combined with industrial zones that provided important financial benefits to the mother country.

² In 1931, the architect René Schoentjes presented an ideal scheme of a colonial city, of which a spatial segregation along racial lines was a key feature. On colonial urban planning, see Bruno De Meulder, *Kuvuande Mboté. Een eeuw koloniale architectuur en stedenbouw in Kongo* (Antwerp: deSingel, 2000); Johan Lagae, 'Léopoldville, Bruxelles: Villes miroirs? L'architecture et l'urbanisme d'une capitale coloniale et métropole africaine', in: Jean-Luc Vellut (ed.), *Villes d'Afrique. Explorations en Histoire Urbaine* (Paris: l'Harmattan, 2007), 67-99. For a visual history of Kinshasa's architectural and urban development,

see Bernard Toulhier, Johan Lagae and Marc Gemoets, *Kinshasa. Architecture et paysage urbains* (Paris: Somogy, 2010).

³ See among others, Catherine Coquery-Vidrovitch, 'Residential Segregation in African Cities', in: Steven Salm and Toyin Falola (eds.), *Urbanization and African Cultures* (Durham: Carolina Academic Press, 2005), 343-356.

op dat moment niet alleen een heldere functionele organisatie te realiseren, maar ook expliciet een duidelijk afgelijnde ruimtelijke scheiding te creëren tussen de Europese en Afrikaanse gemeenschap.² Zo'n beleid, dat aanstuurde op de installatie van een binaire fysieke structuur door tussen de Europese en de Afrikaanse wijken – of zogenaamde *cités* – een *no man's land* in te richten, dat in de toenmalige bronnen als de 'zone neutre' werd aangeduid, trof men op dat moment niet alleen in Kinshasa aan. Het was een gangbare planningspraktijk in alle stedelijke centra in de Belgische kolonie, maar eigenlijk ook in nagenoeg alle koloniale gebieden in Subsaharisch Afrika.³

Zowel in Congo als elders in Afrika werd deze praktijk gelegitimeerd op basis van een hygiënistisch discours. Niet toevallig was 'cordon sanitaire' een andere courante benaming voor de 'zone neutre', omdat ze zogenaamd was bedoeld om Europeanen te beschermen tegen tropische ziekten zoals malaria. Maar in wezen was het vooral de sterke groei van de Afrikaanse stadsbevolking die de kleine blanke gemeenschap angst inboezemde en haar tot deze scheiding aanzette. De praktijk sloot ook naadloos aan op een modernistische benadering van de stedenbouw die de organisatie van het stedelijk territorium door middel van functionele zonering voorstond. Om ze duidelijk te onderscheiden van de meer stedelijke en moderne wijken voor Europeanen, werden de zogenaamde 'inlandse wijken' door de kolonisator vaak bewust als een semi-rurale omgeving opgevat. Verbonden met industriële zones, ondersteunden ze doorgaans ook een economische logica die het moederland in het voordeel stelde.

Na de Tweede Wereldoorlog groeide de bevolking van Kinshasa in snel tempo aan.⁴ De initiële binaire structuur van de stad werd versterkt door de aanleg van een aantal helder geplande, duidelijk geïsoleerde satellietsteden volgens het 'neighbourhood unit'-model.⁵ Aan de vooravond van de onafhankelijkheid was het stedelijke gebied van Kinshasa dan ook in sterke mate volgens raciale principes opgedeeld. Complementair aan deze ruimtelijke structuur waren alle aspecten van het dagelijks leven (huisvesting, mobiliteit, arbeid en vrije tijd) doordrongen van een 'petty apartheid'. Dit

binaire schema van een Europese stad versus Afrikaanse wijken laat niet toe de sociale geografie van een koloniale stad als Kinshasa in al haar complexiteit te vatten, noch om de mate te bepalen, waarin lokale actoren mee de stad vormgaven,⁶ maar het strikte regime van raciale scheiding was wel in grote mate de katalysator van het Congolese verzet tegen het Belgische kolonialisme. En het feit dat Congolezen niet konden opklimmen tot verantwoordelijke posities binnen de koloniale administratie, zou belangrijke gevolgen hebben voor de toekomstige planning van de stad.

De start van MFU in Kinshasa

Omdat de Belgische administratie de kolonie op een abrupte manier had verlaten, zonder een elite te hebben gevormd die haar had kunnen opvolgen, zag de Congolese overheid zich in de jaren die volgden op de onafhankelijkheid, geconfronteerd met een ontstellend gebrek aan expertise en een goed opgeleid ambtenaren-corps. In dat opzicht verschilde de situatie van die in de voormalige Franse kolonies.⁷ De ge-

² In 1931 stelde de architect René Schoentjes een ideaal schema van een Congolese stad voor, waarbij een ruimtelijke scheiding volgens raciale principes een hoofdkenmerk was. Over Belgische koloniale stedenbouw, zie: Bruno De Meulder, *Kuvuande Mbote. Een eeuw koloniale architectuur en stedenbouw in Kongo* (Antwerpen: deSingel, 2000); Johan Lagae, 'Léopoldville, Bruxelles: Villes miroirs? L'architecture et l'urbanisme d'une capitale coloniale et métropole africaine,' in: Jean-Luc Vellut (red.), *Villes d'Afrique. Explorations en Histoire Urbaine* (Parijs: l'Harmattan, 2007), 67-99. Voor een visuele geschiedenis van de architecturale en stedenbouwkundige ontwikkeling van Kinshasa, zie: Bernard Toulhier, Johan Lagae en Marc Gemoets, *Kinshasa. Architecture et paysage urbains* (Parijs: Somogy, 2010).

³ Zie o.a.: Catherine Coquery-Vidrovitch, 'Residential Segregation in African Cities', in: Steven Salm en Toyin Falola (red.), *Urbanization and African Cultures* (Durham: Carolina Academic Press, 2005), 343-356.

⁴ De bevolking van Kinshasa nam toe van 42.000 inwoners in 1939 tot 126.100 in 1947. In 1959 bedroeg de totale Europese en Afrikaanse populatie 402.500.

⁵ Voor een gesynthetiseerde discussie over de naoorlogse planning in Kinshasa, met architecten Georges Ricquier en Maurice Heymans als protagonisten, zie: De Meulder, *Kuvuande Mbote*, op. cit. (noot 2).

⁶ Deze thematiek vormt het onderwerp van mijn doctoraal onderzoek dat voor de steden Kinshasa, Dakar and Dar es Salaam inzoomt op de discrepanties tussen de koloniale/postkoloniale planning en zijn implementatie, en op de rol van lokale actoren en expertisenetwerken.

⁷ Aan de vooravond van de onafhankelijkheid had slechts een handvol Congolezen een universitaire opleiding genoten.

After the Second World War, the population of Kinshasa increased at a fast pace.⁴ The initial binary scheme of the city was strengthened and in the 1950s complemented by a number of well planned and clearly delineated satellite towns, based on the neighbourhood unit model.⁵ Therefore, on the eve of independence, Kinshasa formed an urban territory strongly segregated along racial lines. In addition to this spatial segregation, a policy of 'petty apartheid' pervaded all aspects of daily life, from housing to mobility, labour conditions and even leisure. Even if this binary scheme of European city versus African *cités* does not entirely account for the complex social geography of Kinshasa and the local agencies at work in the making of the city,⁶ the strict regime of racial segregation did, to a large extent, trigger the Congolese contestation of the Belgian colonial enterprise. Moreover, the fact that Congolese were not permitted to occupy leading positions in the civil service would have strong repercussions on the future planning of the city.

The Arrival of the MFU in Kinshasa

In the immediate post-independence years, the Congolese Government faced a huge lack of expertise and well-educated public servants, as the Belgian administration left the colony abruptly without having trained an elite to take over, a situation that differed from that in former French colonies.⁷ This had particular implications in the field of urban planning of Kinshasa, as the city was not only confronted with the disintegration of the state machinery and a deterioration of its urban infrastructure, but also by a massive influx of migrants to the capital city, in search of jobs and security which they did not find in the hinterland.⁸ In 1963, the Congolese State launched an international call for technical assistance, by way of multilateral and bilateral cooperation programmes in different domains, such as education, economics, institutional management and urban planning. In the following years, the Belgian State would provide the largest amount of assistance, but it was France, the second donor of the Congolese State, that took up a leading position in the

field of urban planning.

In 1964, after an agreement was reached between the French development programme FAC ('Fonds d'Aide et de Coopération') and the Congolese Government, France sent an Urban Planning Mission to Kinshasa, the so-called 'Mission Française d'Urbanisme' (MFU), which employed four permanent technical assistants. Although this mission was part of the developing cooperation programme run by the French State Department, it was in fact a partnership, working under the authority of the 'Secrétariat des Missions d'Urbanisme et d'Habitat' (SMUH), and consisting of semi-public offices such as the 'Bureau d'études et de réalisations urbaines' (BERU) and the 'Société Centrale pour l'Équipement du Territoire' (SCET), as well as of private architecture firms, such as that of Auguste Arzac.⁹

From the start, the MFU received a double assignment. On the one hand, it was asked to go about the most urgent urban matters, such as repairing roads and bridges. On the other, it had to establish a master plan for the long-term urban development of Kinshasa. Both the urban studies and the urgent interventions on the ground would be funded by the French, even if the emphasis of the French development programme in Kinshasa was not directed towards financial support but rather towards technical assistance in building up local

⁴ The population of Kinshasa increased from 42,000 in 1939 to 126,100 in 1947. In 1959 the total population (Africans and Europeans) numbered 402,500.

⁵ For a preliminary discussion of the post-war planning of Kinshasa, in which architects Georges Ricquier and Maurice Heymans were the protagonists, see: De Meulder, *Kuvuande Mbote*, op. cit. (note 2).

⁶ This topic is dealt with in my PhD research, which focuses on discrepancies between colonial/postcolonial planning and implementation and more specifically on the role of local actors and networks of expertise in Kinshasa, Dakar and Dar es Salaam.

⁷ On the eve of independence, only a handful of Congolese had received a university training.

⁸ The population of Kinshasa increased from 402,500 in 1959 to 901,520 in 1967.

⁹ For the context and a short history of the MFU, see J. Barrière-Constantin, *Intervention en matière d'Urbanisme à Kinshasa* (Kinshasa: SMUH, 1970).

volgen voor de stadsplanning in Kinshasa lieten zich raden, temeer omdat de stad niet alleen gebukt ging onder het falen van een staatsapparaat en de desintegratie van de stedelijke infrastructuur, maar ook een massieve migratie van mensen kende die hoopten in de hoofdstad het werk en de zekerheid te vinden, die ze op het platteland ontbeerden.⁸ In 1963 lanceerde de Congolese overheid een internationale oproep voor technische ondersteuning door middel van multilaterale en bilaterale samenwerkingsakkoorden in diverse beleidsdomeinen, zoals onderwijs, economie, overheidsbestuur en stedenbouw. De Belgische overheid nam daarvan het leeuwendeel voor haar rekening, maar het was Frankrijk die in de daarop volgende jaren het voortouw zou nemen op het vlak van stadsplanning.

Nadat een overeenkomst was gesloten tussen de Congolese overheid en het Franse programma voor ontwikkelingssamenwerking, het 'Fonds d'Aide et de Coopération' (FAC), zond Frankrijk in 1964 de zogenaamde 'Mission Française d'Urbanisme' (MFU) naar Kinshasa, een missie die bestond uit vier permanent aangestelde technici. Hoewel die missie in wezen deel uitmaakte van het ontwikkelingsprogramma dat werd gesuperviseerd door het Franse staatsdepartement, bestond ze in realiteit uit een partnership dat opereerde onder het gezag van het 'Secrétariat des Missions d'Urbanisme et d'Habitat' (SMUH) en verschillende actoren in zich verenigde, van semi-officiële instanties als het 'Bureau d'Études et de Réalisations Urbaines' (BERU) en de 'Société Centrale pour l'Équipement du Territoire' (SCET), tot privé ontwerp bureaus als dat van architect Auguste Arsac.⁹

Vanaf het begin kreeg de MFU een dubbele opdracht. Enerzijds was ze verantwoordelijk voor de meest dringende stedelijke interventies, zoals onderhoudswerken aan bruggen en wegen. Maar anderzijds diende de MFU ook een langetermijnvisie voor de ontwikkeling van Kinshasa voor te stellen door middel van een masterplan. Ook al was de focus van het Franse ontwikkelingsprogramma niet zozeer gericht op financiële ondersteuning als wel op de uitbouw van een lokale expertise, de Fransen financierden toch zowel die dringende interventies op het terrein

als de stedenbouwkundige studies. Door aan de specifieke vraag van de Congolese overheid te beantwoorden, zag Frankrijk een kans om zijn economische, politieke, culturele en taalkundige belangen in Subsaharisch Afrika veilig te stellen en zijn werkterrein uit te breiden in een continent dat steeds meer de speelbal werd van de Koude Oorlog.¹⁰

Stadsplanning als ontwikkelingshulp

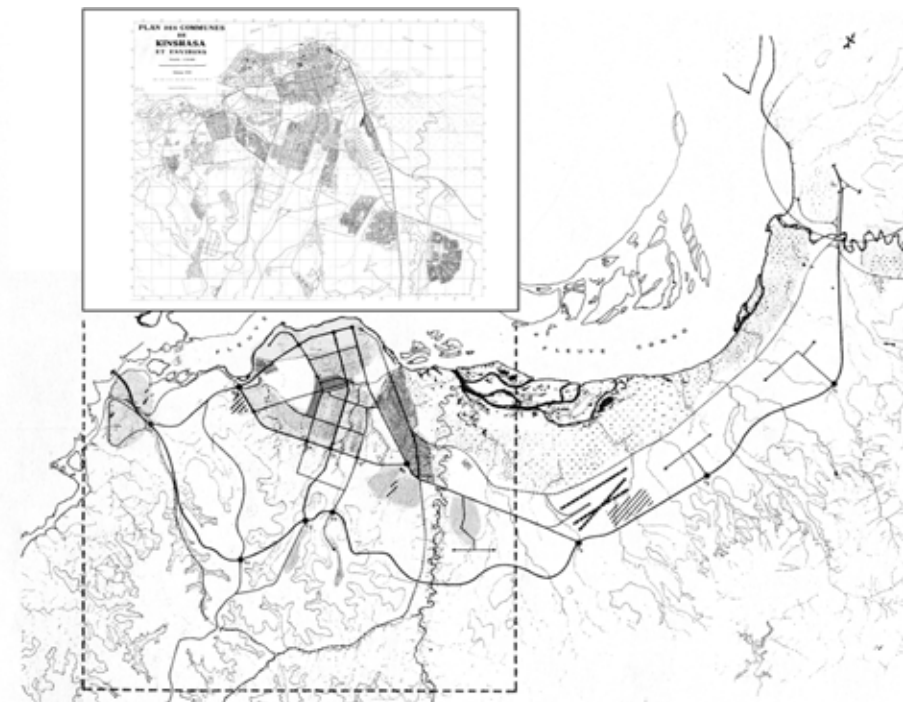
Toen de MFU in 1965 haar activiteiten in Kinshasa opstartte, was het de bedoeling om haar administratieve organisatie te modelleren naar het voorbeeld van de voormalige Franse kolonies. Bijgevolg zou de MFU en haar technische staf werken binnen de stedelijke gebouwdienst van Kinshasa en onder de supervisie van het nationale Departement van Publieke Werken. Voor Frankrijk bood dit model de mogelijkheid om na de onafhankelijkheid de werkeloosheid onder zijn voormalige koloniale ambtenarencorps te drukken. Franse ambtenaren kregen zo immers de kans hun activiteiten voort te zetten en een hand te houden in de uitstippeling van het beleid binnen de administraties van de voormalige koloniale gebieden, en zelfs daarbuiten. Bovendien konden op die manier ook publieke contracten met private Franse ondernemingen, banken en bouwondernemingen, die al tijdens het koloniale tijdperk bestonden, gewoon worden voortgezet. Investeren in Congolese sectoren als onderwijs, zware infrastructuur en stadsplanning betekende voor Frankrijk dus niet alleen een recyclage van personeel en middelen, maar ook het creëren van kansen voor de Franse private sector, wat een belangrijke *return on investment* inhield van 's lands investeringen op het vlak van ontwikkelingsamenwerking met Congo.¹¹ In ruil kreeg de

8 De bevolking in Kinshasa steeg van 402.500 inwoners in 1959 tot 901.520 in 1967.

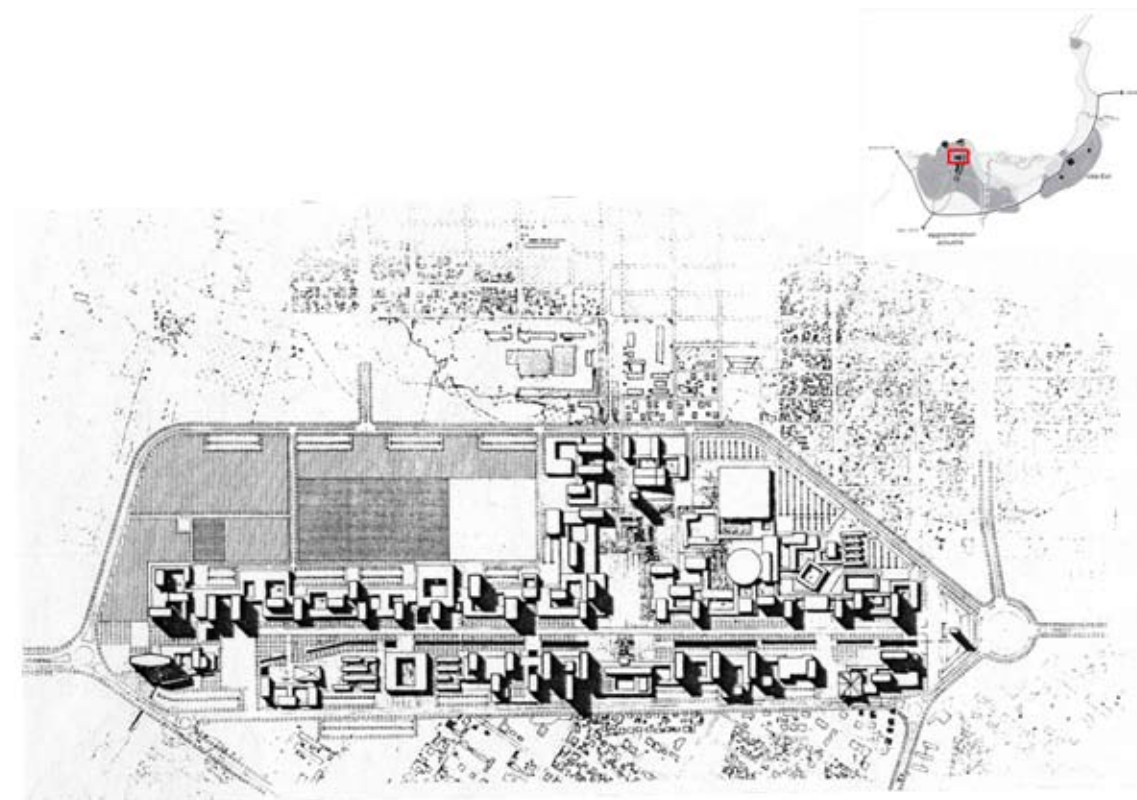
9 Voor de context en een korte geschiedenis van de MFU, zie: J. Barrière-Constantin, *Intervention en matière d'Urbanisme à Kinshasa* (Kinshasa: SMUH, 1970).

10 Voor een kritische blik op de Franse technische assistentie in het domein van de stadsplanning in voormalige koloniale gebieden, zie: Sophie Dulucq, *La France et les Villes d'Afrique Noire Francophone. Quarante ans d'intervention (1945-1985)* (Parijs: L'Harmattan, 1997).

11 Émile Onema, *Assistance technique française au Congo 1965 - 1970* (Kinshasa: Université Lovanium, 1971), 70.



Algemeen masterplan voor Kinshasa, MFU, 1967 / Master plan for Kinshasa, MFU, 1967
(Uit / Source: J. Barrière-Constantin, *Intervention en matière d'Urbanisme à Kinshasa* (Kinshasa: SMUH, 1970))



Ontwerp voor het 'Futur Centre Ville', MFU, 1967 / Design for the 'Futur Centre Ville', MFU, 1967
(Uit / Source: J. Barrière-Constantin, *Intervention en matière d'Urbanisme à Kinshasa* (Kinshasa: SMUH, 1970))

Congolese overheid gratis technische assistentie die cruciaal was voor het komen tot een 'good governance'.

Om de Franse expertise in stadsplanning in Subsaharisch Afrika aan te tonen, schoof de MFU planningsinterventies in West-Afrika naar voren, en meerbepaald het masterplan voor Abidjan dat deze stad in Ivoorkust moest omvormen tot een moderne hoofdstad met internationale allure.¹² Dat plan was in 1961 binnen het Franse ontwikkelingsprogramma FAC opgesteld door het Franse ingenieursbureau SETAP ('Société pour les Études Techniques d'Aménagement Planifié') en besteedde bijzondere aandacht aan de realisatie van infrastructuurwerken (bruggen, autowegen en klaverbladen), maar bevatte ook een onderdeel met betrekking tot de uitbouw van een nieuw administratief centrum voor Abidjan, dat vorm zou krijgen door de constructie van talloze prestigieuze gebouwen. Om de groeiende bevolking van Abidjan te huisvesten, voorzag het plan in de realisatie van een aantal 'new towns' in de periferie, die vaak gecombineerd werden met industriële zones. Het plan voor Abidjan uit 1961 bleek al snel gedateerd door de snelle demografische groei. Toch beschouwden vele architecten en planners die in Subsaharisch Afrika actief waren, het als een na te volgen model. Het onderdeel van het plan dat een nieuw en modern stadscentrum presenteerde, appelleerde bijzonder aan de Congolese president Mobutu die er een voorbeeld in zag van hoe een hedendaagse Afrikaanse hoofdstad kon worden ontwikkeld, die gestalte gaf aan de nieuwe, postkoloniale natie.

Een masterplan voor Kinshasa, 1967

De geplande administratieve structuur van de MFU bleek al gauw onproductief. Niet alleen verschilden de administratieve constellatie en officiële instellingen die de Belgen hadden nagelaten, erg van de Franse praktijk; ze waren bovendien lamgelegd door de ineensstorting van het staatsapparaat na de onafhankelijkheid. De link tussen de MFU en respectievelijk de stedelijke gebouwendienst van Kinshasa en het nationale Departement van Publieke Werken werd ingeruild voor een directe afhankelijkheid van de diensten van de Congolese president Mobutu. Dat gaf de MFU als centralistisch

orgaan enerzijds meer armslag, maar transformeerde haar anderzijds in een gepolitiseerd instrument, dat zich regelmatig diende te plooiën naar de wensen van de president.¹³

Twee jaar nadat de MFU haar activiteiten was gestart, presenteerde ze in 1967 een initieel masterplan voor Kinshasa.¹⁴ Dit regionale ontwikkelingsplan of 'Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme' was opgesteld door ingenieur-architect Auguste Arzac en had twee grote doelstellingen. Het omvatte een voorstel om in de oostelijke rand van de stad een reeks 'new towns' te realiseren in combinatie met grootschalige industriële zones, om op die manier een antwoord te bieden op de sterke toename van de *squatter population*, een fenomeen waarvan de MFU de opkomst sterk betreunde. Daarnaast schoof het plan ook de realisatie van een nieuw administratief en commercieel centrum binnen het bestaande stadsweefsel naar voren dat het oude, koloniale stadscentrum aan de oever van de rivier de Congo moest vervangen. Het masterplan van 1967 sloot bijgevolg nauw aan op de Franse planningspraktijk in andere Afrikaanse steden, Abidjan voorop. Maar de idee van de oostelijke uitbreiding herinnerde ook aan het masterplan voor de Parijse regio dat slechts twee jaar eerder was opgemaakt en de stedelijke demografische groei trachtte te counteren door de bouw van een reeks verbonden, maar autonoom opgevatte 'new towns'.¹⁵

In die zin past het masterplan van de MFU binnen de toenmalige tendensen van de Franse stedenbouw, zowel binnen als buiten Frankrijk. Maar in vele aspecten bouwde het ook verder op eerdere projecten van het naoorlogse Belgische koloniale planningsapparaat. Zo was de aanzet tot een oostelijke uitbreiding van Kinshasa al in de koloniale periode gegeven met de realisatie van de satellietstad Ndjili, een initiatief dat nauw was verbonden met de ontwikkeling van de

¹² Olivier Christin en Armelle Filliat, 'Abidjan, un urbanisme capital', in: Maurice Culot en Jean-Marie Thiveaud (red.), *Architectures françaises Outre-mer* (Luik: Mardaga, 1992), 239-256.

¹³ Barrière-Constantin, *Intervention en matière d'Urbanisme à Kinshasa*, op. cit. (noot 9).

¹⁴ Auguste Arzac, *Kinshasa, Rapport Justificatif du Schéma Régional d'Urbanisme* (Kinshasa: MFU, 1967).

¹⁵ Pierre Merlin, *Les Villes Nouvelles* (Parijs: Presses Universitaires de France, 1969).

expertise. By complying to the request of the Congolese Government, France saw its chance to ensure its economic, political, cultural and francophone interests in Sub-Saharan Africa and to extend its working terrain on a continent that was gradually becoming the playground of the Cold War conflict.¹⁰

Urban Planning as a Form of Development Aid

When the MFU started its activities in Kinshasa in 1965, it intended to model its administrative organisation on practices applied in former French colonies, meaning that the MFU and its technical assistants would work under the supervision of the Public Works Service of the Town Hall of Kinshasa and the national Department of Public Works. This set-up should be understood as a strategy to avoid massive unemployment figures in the French civil service after independence, as it allowed French colonial public servants to continue their work as technical assistants and retain a hand in the policymaking and administrative institutions of its former colonies and beyond. Moreover, public contracts with French private enterprises, banks and building companies that existed during the colonial era could thus be prolonged into the post-independence era. Thus, for France, investing in Congolese sectors such as education, heavy infrastructure and urban planning not only meant recycling colonial personnel and proficiency, but also creating opportunities for the French private sector, allowing it to realise an important return on investment in development programmes in the Congo.¹¹ For the Congolese Government, the advantage lay in receiving free technical assistance and in the creation of a specialised administration that was crucial to realising 'good governance'.

To demonstrate French expertise in urban planning in Sub-Saharan Africa, the MFU put its planning interventions in West Africa to the fore, in particular the master plan for Abidjan that was to transform this African urban centre in Ivory Coast into a modern capital city of international importance.¹² Elaborated in 1961 by the French engineering office SETAP ('Société pour les Etudes Techniques

d'Aménagement Planifié') under the authority of the French cooperation programme FAC, this master plan put major emphasis on infrastructure (bridges, highways and cloverleaves) but also proposed the creation of a new administrative centre for Abidjan, consisting of a number of prestigious building projects. To house the fast-growing population of Abidjan, the plan proposed a number of 'new towns' in the periphery of the existing city, often combined with industrial zones. Even if the 1961 master plan for Abidjan was quickly outdated because of the city's rapid demographic growth, it became an influential model for many architects and planners working in Sub-Saharan Africa. For the Congolese President Mobutu, the plan's provision for a new and modern city centre was an especially appealing example of how to design an up-to-date African capital city that could represent a new, postcolonial nation.

A Master Plan for Kinshasa, 1967

The intended administrative structure of the MFU quickly turned out not to work. Not only were the administrative constellation and public institutions left by the Belgians very different than the French ones, but they also had become paralysed by the collapse of the state machinery after independence. The former link of the MFU with the Public Works Service of the Town Hall of Kinshasa and the national Department of Public Works was replaced by a direct connection between the MFU and the services of the Congolese President Mobutu, granting the MFU the powers of a centralised organ but simultaneously turning it into a politicised service that regularly had to comply with the president's desires.¹³

¹⁰ On French technical assistance in the field of urban planning in its former colonies, see: Sophie Dulucq, *La France et les Villes d'Afrique Noire Francophone. Quarante ans d'intervention (1945-1985)* (Paris: L'Harmattan, 1997), 60.

¹¹ Emile Onema, *Assistance technique française au Congo 1965 - 1970* (Kinshasa: Université Lovanium, 1971), 70.

¹² Olivier Christin and Armelle Filliat, 'Abidjan, un urbanisme capital', in: Maurice Culot and Jean-Marie Thiveaud (eds.), *Architectures françaises Outre-mer* (Liège: Mardaga, 1992), 239-256.

¹³ Barrière-Constantin, *Intervention en matière d'Urbanisme à Kinshasa*, op. cit. (note 9).

industriële zone van Limete. In het masterplan van 1967 werden de dimensies van deze oostelijke uitbreiding echter sterk opgevoerd, wat resulteerde in een voorstel voor een nieuwe stad, een 'Ville Est', die van de bestaande stad zou worden gescheiden door de luchthaven en een uitgestrekt militair terrein. Ondanks de gigantische schaal (200 vierkante kilometer) zou deze stadsuitbreiding toch slechts een half miljoen inwoners accommoderen, verspreid over vier satellietsteden. In die zin betekende dit voorstel een grove onderschatting van de reële demografische groei die in de daaropvolgende jaren zou plaatsvinden.¹⁶ De satellietsteden waren opgevat als autarkische suburbs met een hoge graad van diensten en faciliteiten, zoals markten, scholen en gemeenschapscentra. De aanleg van industriële, semi-industriële en zelfs landbouwzones rond deze huisvestingsgebieden moest hoge werkeloosheid onder de Afrikaanse bevolking vermijden. Verbindingen met autowegen en het spoor moesten een regelmatige, snelle verbinding met de bestaande stad verzekeren. Maar omdat deze satellietsteden doorgaans als doelgroep mikten op inwoners met lagere inkomens, die zich geen eigen wagen, en vaak zelfs ook geen publiek transport konden veroorloven, droeg het plan het risico in zich om de toch al beperkte mobiliteit van de inwoners nog verder in te perken en daardoor de polarisatie tussen rijk en arm die de stad sinds de onafhankelijkheid karakteriseerde, te verscherpen. Het masterplan van 1967 droeg dus een echo van de koloniale stadsplanning in zich. Het bood nieuwkomers, noch de onderklasse een kans om echt deel uit te maken van de stad, maar verbande ze simpelweg naar de periferie. Het ontwerp van Arzac herhaalde daarmee de modernistische zoneringsprincipes en de anti-stedelijke attitude versus de armste bevolkingsgroepen, die typerend was geweest voor de op segregatie gebaseerde, koloniale stadsplanning uit de naoorlogse periode, en voor de aanpak van de Belgische architect en urbanist Maurice Heymans in het bijzonder.¹⁷

Behalve een oostelijke uitbreiding omvatte het masterplan van de MFU ook een voorstel voor de bouw van een nieuw stadscentrum, waarvan het ambitieuze ontwerp inspeelde op Mobutu's streven om Kinshasa, op dat

moment na Lagos de dichtst bevolkte stad van Subsaharisch Afrika, om te vormen tot een hoofdstad met internationale uitstraling. Samen met diverse architectenbureaus, investeerders en bouwondernemingen werkte de MFU een concreet project uit, dat naast huisvesting ook overheidsgebouwen, commerciële complexen, kantoortorens en faciliteiten voor cultuur en vrije tijd omvatte. Een uitgestrekt publiek plein langs een immense boulevard moest publieke demonstraties, zoals marsen en parades mogelijk maken. In zijn schaal en architecturale ambitie kon het masterplan uit 1967 zich meten met eerdere stadsprojecten van Belgische architecten. Dezelfde monumentale aanpak typeerde bijvoorbeeld het project voor 'Le Grand Léo' dat Georges Ricquier in 1948-1949 had getekend in het kader van het Tienjarenplan voor de Sociale en Economische Ontwikkeling van Belgisch Congo.¹⁸

Toch verschilde het voorstel van de MFU op één belangrijk punt: de locatie van het stadscentrum. De snelle stedelijke groei na de Tweede Wereldoorlog had immers als gevolg dat de administratieve en commerciële centra van het koloniale Kinshasa die langs de rivier de Congo waren gelegen, een steeds meer perifere positie ten opzichte van het geometrische centrum van de stadsfiguur innamen. Bovendien bleven ze voor het overgrote deel van de Kinois veraf gelegen en gescheiden van hun woonzones door de vroegere 'zones neutres' die niet alleen een fysieke, maar ook een mentale barrière vormden. Dat was de reden waarom de MFU opteerde om het nieuwe stadscentrum, het 'Futur Centre Ville', precies in de 'zone neutre' in te planten die voorheen de vooroorlogse stad scheidde van de stadsuitbreiding uit de jaren vijftig. Maar tegen de tijd dat de MFU het project effectief wilde uitvoeren, was de site al volledig toegeëigend door *squatters*. Ze werden met harde hand geëvacueerd om plaats te maken voor de realisatie van wat uiteindelijk een op westerse normen geïnspireerde en uitgeruste

¹⁶ De bevolking van Kinshasa steeg van 901.520 inwoners in 1967 tot 2.443.900 in 1976.

¹⁷ Maurice Heymans, 'Notes d'Urbanisme Colonial', *Rythme*, nr. 3 (1949).

¹⁸ Georges Ricquier, 'Léopoldville', in: Ministère des Colonies (red.), *Urbanisme au Congo* (Brussel: Éditions de Visscher, 1951), 23-77. Zie ook: Lagae, 'Léopoldville - Bruxelles. Villes miroirs', op. cit. (noot 2).

In 1967, two years after the MFU started its activities, an initial master plan for Kinshasa was presented.¹⁴ Drawn by the French engineer-architect Auguste Arzac, this regional development plan or 'Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme' had two main objectives. In response to the fast-growing squatter population, a phenomenon that the MFU perceived as very unfavourable, the master plan proposed a series of new towns on the eastern periphery of the existing city, combined with huge industrial zones. The plan also put forward a new administrative and commercial centre within the existing urban fabric to replace the colonial ones that were located along the Congo River. The 1967 master plan thus was closely indebted to the French planning activities in other African cities, those in Abidjan in particular, while the proposal for the eastern extension also showed great resemblance to the master plan drawn up for the Paris region only two years before, which aimed at solving the urban demographic growth via the establishment of a series of connected and self-supporting 'new towns'.¹⁵

If the MFU master plan thus can be positioned within the then current practices of French urbanism, both in and outside France, it nevertheless also followed and expanded in many respects earlier projects of the Belgian post-war colonial planning apparatus. In fact, the initial impetus for an eastern extension of Kinshasa was already given during the colonial era with the erection of the satellite town Ndjili, the origin of which was closely linked to the industrial zone of Limete. In the 1967 master plan, the dimensions of this eastern expansion were augmented, turning it into a separate city, a *Ville Est*, divided from the existing city by the airport and vast military terrains. In spite of its enormous scale (200 km²), it would only provide accommodation to half a million people, divided over four satellite towns. As such, the proposal implied a huge underestimation of the demographic growth that would occur in the following years.¹⁶ The satellite towns were conceived as self-contained suburbs and comprised a high level of services and facilities, such as markets, schools and community centres, to counter the long dis-

tances to the existing public utilities. Industrial, semi-industrial and even agricultural zones were planned in conjunction with the housing areas to avoid huge unemployment figures among the African inhabitants. Connections to a motorway and railway were planned to ensure regular and direct communication with the existing city. But since these satellite towns were aimed to house the low-income category of the population, which often could not afford a proper car or even public transport, the plan in fact risked enforcing the limited mobility of the inhabitants and even strengthening the polarised structure of rich and poor that characterised the city after independence. Echoing colonial urban policy, the 1967 master plan did not offer opportunities for newcomers to the city and the existing underclass to really belong to the city, but simply banned them to its periphery. Arzac's plan reiterated the modernist zoning principles and anti-urban attitude towards the poor characteristic of segregationist post-war colonial town planning, in particular that proposed by the Belgian architect Maurice Heymans.¹⁷

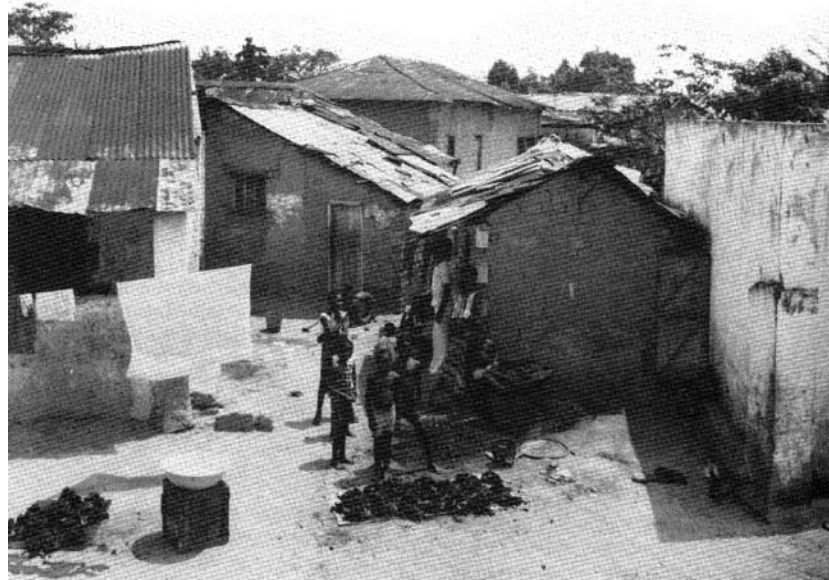
Besides the eastern extension, the MFU master plan also provided for the creation of a new city centre, the ambitious design of which was in tune with Mobutu's aim of turning Kinshasa, at that time the second most populated city in Sub-Saharan Africa after Lagos, into a capital city of international standing. In collaboration with several architecture firms, investors and building companies, a project was developed consisting of government buildings, commercial establishments and office spaces, as well as public housing, cultural and leisure facilities. In addition to this, a huge public square was projected along an immense boulevard to be used for public demonstrations such as 'marches and parades'. In its scale and architectural ambition, the

¹⁴ Auguste Arzac, *Kinshasa, Rapport Justificatif du Schéma Régional d'Urbanisme* (Kinshasa: MFU, 1967).

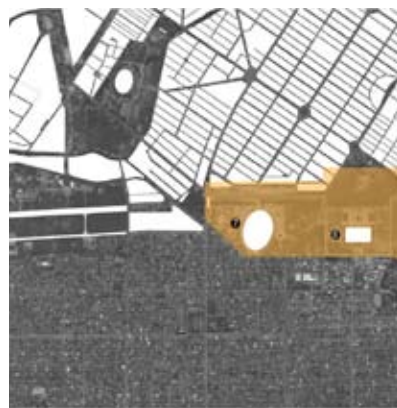
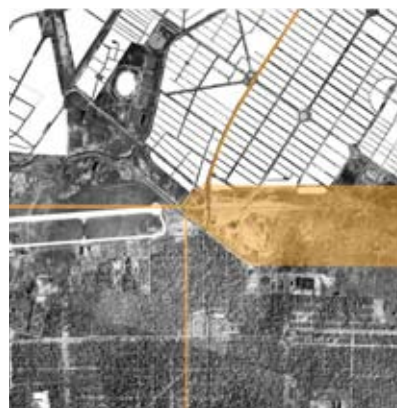
¹⁵ Pierre Merlin, *Les Villes Nouvelles* (Paris: Presses Universitaires de France, 1969).

¹⁶ The population of Kinshasa increased from 901,520 in 1967 to 2,443,900 in 1976.

¹⁷ Maurice Heymans, 'Notes d'Urbanisme Colonial', *Rythme*, no. 3 (1949).



Volkswijk (*cité*) in Kinshasa / Indigenous neighbourhood (*cité*) in Kinshasa
(Uit / Source: Marc Pain, *Kinshasa: La ville et la cité* (Parijs / Paris: Orstom, 1983), 212)

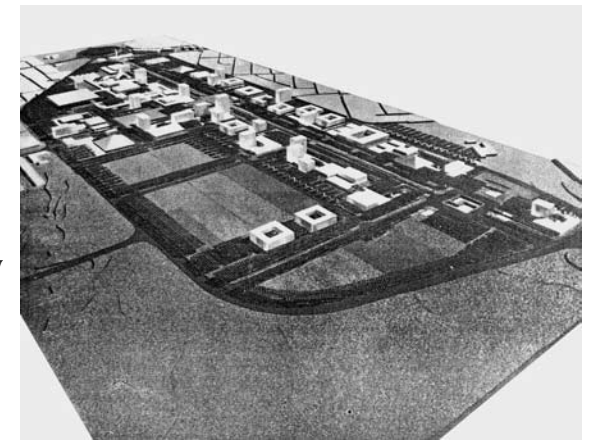


Impressie van het MFU-project voor een nieuw stadscentrum voor Kinshasa, 1967 (boven) en gerealiseerde situatie (onder). Montage op historische foto's, Daan De Vree (UGent) / Evocation of the 1967 MFU-project for a new urban centre of Kinshasa (top) and situation as built (bottom). Photomontage on historical images by Daan De Vree (UGent) (Uit / Source: luchtfoto/aerial photograph 1955, coll. Department of Geology, Royal Museum of Central Africa, Tervuren, courtesy RMAC & HP.1965.14.469, coll. MRAC, foto/photo A. Van den Heuvel (Inforcongo), 1945, MRAC, Tervuren  )

1967 master plan was comparable to previous urban projects developed by Belgian architects. Indeed, the plan for 'Le Grand L o', developed in 1948-1949 by Georges Ricquier in the context of the 'Ten Year Plan for the Social and Economic Development of the Belgian Congo', displayed the same monumental characteristics.¹⁸

The MFU proposal, however, differed significantly in its choice of location for the city centre. In fact, because of the rapid urbanisation after the Second World War, Kinshasa's administrative and commercial centres that were situated along the edge of the Congo River had become peripheral. Moreover, for the majority of the *Kinois*, they were separated from the living quarters by the former neutral zones, creating both a physical and mental distance. The new city centre, a *Futur Centre Ville* planned by the MFU, was therefore to be located in the former 'neutral zone' that separated the pre-war city from its post-war extensions. By the time the MFU planned to build the new city centre on this location, however, the site had already been fully appropriated by squatters. They were removed in a heavy-handed way in order to prepare the site for the construction of what was in fact a Western-inspired and super-equipped white elephant in the middle of popular, yet poorly equipped African neighbourhoods characterised by one-storey houses, backyards and a semi-rural atmosphere. Because of this the planned ring road around the city centre, which was meant to divert car traffic, would have created a rupture within the existing urban fabric leading to an even less smooth connection between the different municipalities of Kinshasa, especially for pedestrians.

Other heavy infrastructural projects, such as a vast highway connecting the eastern city to the existing city and leading to an inner ring road, an outer ring road around the city and a bridge across the Congo River to Brazzaville, were also part of the 1967 master plan for Kinshasa. This emphasis on infrastructure forms a third point of similarity between Belgian colonial and French planning, as some of the French proposals echoed earlier designs. Yet very little of all this was implemented.



Voorstel voor volkshuisvesting, 'Ville Est', MFU, 1975 / Proposal for public housing projects, Ville Est, MFU, 1975
(Uit / Source: Michel Gerard, *Planification Habitat Information*, n. 81, (Parijs / Paris: SMUH, 1975))

The bridge for instance, which was to be linked to an International World Trade Center, was never executed, due to tensions between the two Congos situated on either side of the river, a conflict that worsened after independence.

In retrospect, one cannot but establish that contrary to the MFU's discourse, the 1967 master plan and the consequent planning action did not redevelop the most badly affected urban areas that had been defined as priority areas of intervention, but rather focused on the most affluent areas of the city and the newly built exclusive residential neighbourhoods, a phenomenon reminiscent of the preferential treatment of the European quarters by the colonial Public Works services.¹⁹ As a result, the gap between the

¹⁸ Georges Ricquier, 'Léopoldville', in: *Ministère des Colonies* (ed.), *Urbanisme au Congo* (Bruxelles: Editions de Visscher, 1951), 23-77. See also Johan Lagae, 'Léopoldville - Bruxelles. Villes miroirs', op. cit. (note 2).

¹⁹ For a list of all the interventions of the operational department of the MFU and the Public Works services of the city, see: René de Maximy, *Kinshasa, Ville en suspens* (Paris: ORSTOM, 1984), 191-192.

'witte olifant' was te midden van volkse Afrikaanse buurten vol woningen van doorgaans één bouwlaag, die de meest elementaire voorzieningen mankeerden en een semi-rurale atmosfeer uitstraalden. De door de MFU geplande ring rond het nieuwe centrum, de zogenaamde 'ceinture automobile' die bedoeld was om het autoverkeer af te leiden, zou dan ook een sterke breuk in het stedelijk weefsel hebben teweeggebracht en daardoor, ondanks de initiële opzet, zeker voor voetgangers hebben geleid tot een nog minder vlotte overgang tussen de verschillende gemeenten van Kinshasa.

Het masterplan van 1967 bevatte ook een passage met betrekking tot infrastructuur, met daarin onder meer een brede autoweg die de nieuwe oostelijke stadsuitbreiding met de bestaande stad moest verbinden, een buitenring rond de gehele stad en een brug over de rivier de Congo die Kinshasa zou verbinden met Brazzaville. In die nadruk op infrastructuur lag een derde parallel met de Belgische koloniale planning. Maar nauwelijks iets van die voorstellen werd uitgevoerd. De brug die had moeten uitmonden in een internationaal World Trade Center bijvoorbeeld, werd nooit gerealiseerd, onder meer door oplopende spanningen tussen de beide landen aan weerszijden van de stroom, een conflict dat na de onafhankelijkheid trouwens zou escaleren.

Terugblikkend kan alleen maar worden vastgesteld dat in tegenstelling tot het discours van de MFU, het masterplan van 1967 niet prioritair interventies voorstelde in de meest achtergestelde stedelijke gebieden, maar vooral focuste op de meer welgestelde zones en de nieuw opgetrokken, eerder exclusieve woonwijken, een fenomeen dat gelijkloopt met de preferentiële behandeling van de Europese wijken door de koloniale planningsdienst.¹⁹ De kloof tussen goed uitgeruste zones en onderontwikkelde wijken nam bijgevolg toe en versterkte de polarisatie in de stad, die al bestond onder het koloniale regime.

MFU's tweede fase in Kinshasa

Het masterplan van 1967 bleek al gedateerd op het moment van zijn publicatie. De stedelijke groei van Kinshasa had het plan al ingehaald, maar ook andere factoren speelden een rol.

Zo bleek de implementatie van dit masterplan financieel onhaalbaar voor een ontwikkelingsland. De Congolese overheid had bovendien nagelaten om een wettelijk en institutioneel raamwerk op het vlak van stedenbouw op te zetten, waarbinnen dit plan had kunnen worden uitgevoerd. Toch betekende dit niet dat de Fransen vertrokken, integendeel. In 1972 werd een nieuw team uitgestuurd dat deze keer bestond uit geografen, sociologen en antropologen. Onder leiding van de geograaf Jean Flouriot werkte dit team aan een socio-ruimtelijke analyse van de actuele stedelijke condities in Kinshasa om op basis daarvan een nieuw masterplan uit te werken, dat in vergelijking met het plan uit 1967 beter zou aansluiten op de ruimtelijke en demografische context van het moment.

Dit interdisciplinaire team bracht de ruimtelijke structuur van Kinshasa in kaart door middel van enquêtes die waren opgesteld door lokale werknemers van de gemeentelijke diensten van Kinshasa. Het produceerde op die manier een uitputtende survey met een opmerkelijke diepgang. Deze aanpak mocht dan al vernieuwend zijn in een Congolese context, binnen het milieu van Franse planners die zowel in Frankrijk als in voormalige koloniale gebieden actief waren, maakte hij op dat moment opgang, wellicht onder invloed van het werk van de Franse socioloog Henri Lefebvre. In navolging van diens ideeën trachtte het team van Flouriot de gebouwde vorm van Kinshasa te begrijpen vanuit het perspectief van de lokale, Afrikaanse gemeenschap. De interdisciplinaire studie was dan ook opgevat als een alternatief voor de als universeel inzetbaar geachte technocratische methodologie die de gangbare planningspraktijk stuurde.²⁰ Een vergelijkbaar engagement met de Afrikaanse stedelijke realiteit werkte door in de collectieve huisvestingsprojecten die het team van Flouriot bedacht. Via participatieprojecten die waren geïnspireerd door het 'self-help housing'-concept dat John Turner in de Latijns-

¹⁹ Voor een lijst van alle interventies van de operationele afdeling van de MFU en de stedelijke dienst van Openbare Werken, zie: René de Maximy, *Kinshasa, Ville en suspens* (Parijs: Orstom, 1984), 191-192.

²⁰ René de Maximy, een van de medewerkers van het team-Flouriot, verwijst meermaals naar het werk van Lefebvre in zijn boek: *Kinshasa, Ville en suspens* uit 1984, op. cit. (noot 19).

well-equipped and non-equipped areas was increased and the polarisation of the city, which had existed since colonial times, was further strengthened.

The Second Phase of the MFU in Kinshasa

The rapid urban growth of Kinshasa made the 1967 master plan obsolete the very moment it was published. But there were also other reasons that may explain its failure. First of all, the implementation of this master plan seemed largely unaffordable for a developing country. Secondly, as the Congolese authorities did not meet their promise of developing a legal and institutional framework for urban planning, there was no context within which to gear its implementation. The French did not leave, however. Instead, in 1972 a new team of geographers, sociologists and anthropologists, headed by geographer Jean Flouriot, ventured into a sociospatial analysis on the contemporary urban conditions of Kinshasa, the aim of which was to develop a new master plan that would be more in accordance with the actual spatial and demographic circumstances than had been the case in the 1967 proposal.

The interdisciplinary team mapped the spatial structure of Kinshasa through polls defined by local employees of the municipality of Kinshasa, producing an exhaustive survey of exceptional depth. Although this approach of sociospatial analysis was very pioneering in the Congolese context, it was in fact flourishing within the milieu of French urban planners in France and in its former colonies at the time, probably under the influence of the work of the French sociologist Henri Lefebvre. Following Lefebvre, Flouriot's team tried to comprehend the built form of Kinshasa within the local context of the African society, hoping this interdisciplinary analysis 'from below' would provide an alternative to the common urban planning practices that developed planning proposals on the basis of data compiled by using a technocratic methodology considered universally applicable.²⁰ A similar commitment to local African urban realities pervaded the public housing projects elaborated by the Flouriot team. Through participa-

tion projects inspired by the 'self-help housing' concept introduced by John Turner in the Latin American context, these public housing programmes also referred to the Team 10 public housing strategies for 'the greatest number'.²¹ Because of its dynamism and promising results, the amount of collaborators on Flouriot's team was gradually augmented from eight in 1972 to 85 in 1975. That year, the MFU presented the *Atlas de Kinshasa*, a lavishly produced and prestigious work that was promoted by the MFU as the first complete city survey in Sub-Saharan Africa and presented at embassies, airports and urban study offices worldwide.²²

The 1975 *Atlas de Kinshasa* also contained a second master plan, aimed at housing 3.75 million inhabitants by the year 2000, which again signified a huge underestimation of Kinshasa's actual urban growth.²³ In spite of the innovative, interdisciplinary sociospatial analysis that had been conducted, the plan proposal differed only slightly from the first, 1967 master plan.²⁴ It was even more utopian, projecting an eastern expansion of Kinshasa up to the port of Maluku, at a distance of about 50 km from the new city centre, and even considered the urbanisation of the enormous 'Bateke plateau' in the remote surroundings of Kinshasa. This proposition was all the more stunning since Kinshasa's urban growth was in reality taking place in a western direction, along the important trade route to the cities of Matadi and Boma in the Lower-Congo region. The 1975 master plan was as much disconnected from local realities as the previous one.

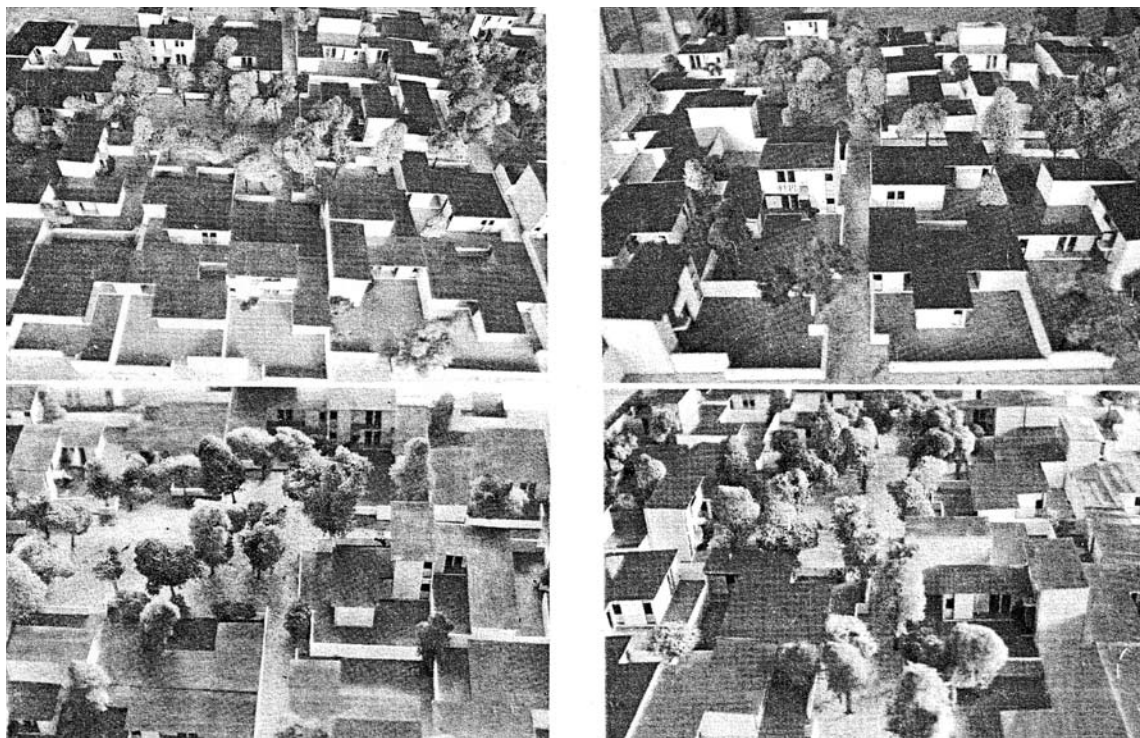
²⁰ René de Maximy, who was one of the collaborators of the Flouriot-team, often refers to the work of Lefebvre in his 1984 book *Kinshasa, Ville en suspens*, op. cit. (note 19).

²¹ In documents of the MFU and SMUH, reference is made to John Turner's work, as well as to the ideas of TEAM 10. See, for instance: Michel Gerard (SMUH), *Planification Habitat Information*, no. 81 (Paris: SMUH, 1975), 78.

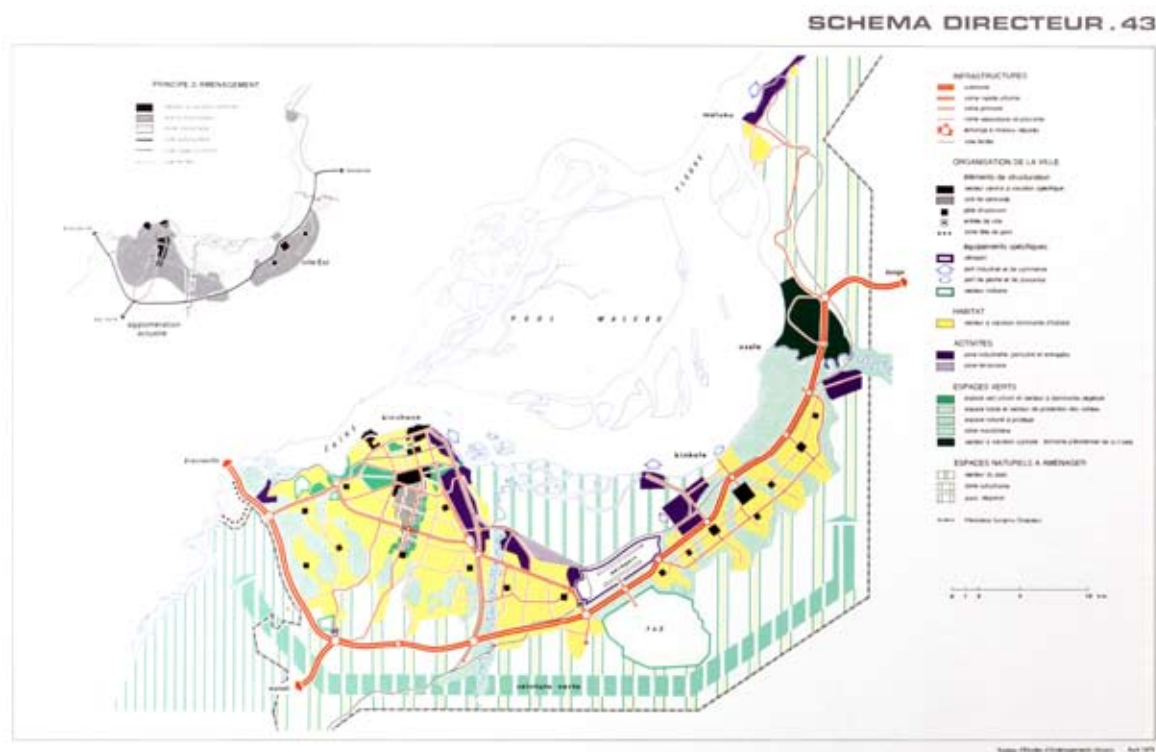
²² Jean Flouriot et al., *Atlas de Kinshasa* (Paris: Institut Géographique National, 1975). The atlas contains 44 plates which were complemented in 1978 by 22 more plates (edited by Marc Pain).

²³ By the year 2000 the number of inhabitants of Kinshasa exceeded six million people.

²⁴ Flouriot, *Atlas de Kinshasa*, op. cit. (note 22), plates 43 and 44. The master plan is also discussed in a number of other sources of the MFU (and of the BEAU, as the MFU was later called).



Voorstel voor volkshuisvesting, 'Ville Est' / Proposal for public housing, 'Ville Est'
(Uit / Source: Michel Gerard, *Planification Habitat Information*, n. 81 (Parijs / Paris: SMUH, 1975))



Algemeen masterplan voor Kinshasa, MFU, 1975 / Master plan for Kinshasa, MFU, 1975
(Uit / Source: Jean Flouriot et al., *Atlas de Kinshasa* (Parijs / Paris: Institut Géographique National, 1975), pl. 43)

This is further evidenced by the fact that the 1975 plan retained the earlier proposition for a new monumental city centre, and also projected unaffordable infrastructural works, such as a high-priced, ultra-modern metro network and large-scale provisions for motorised transport. As only 3 per cent of Congolese households possessed a car at the time, the master plan failed to respond to the actual needs of the average *Kinois*, who was forced to walk the city over extremely long distances in his daily struggle for life. Besides, as in past urban plans, the proposed distinction between 'housing areas' and 'residential housing areas of high standard' did not by accident coincide with the African and European quarters of the colonial era, thus further polarising the city along distinctions of social class.

The MFU's Swansong

Of the MFU's projected low-cost housing based on assisted self-help construction to establish the eastern city, only the small township of M'Pasa was actually executed. But as neither public transport facilities nor urban services or infrastructural amenities were ever implemented, the township quickly developed into a remote village-like neighbourhood, completely separated from Kinshasa by the airport and military zones. During the following years, in spite of the efforts of Flouriot's team, it became evident that such modest housing projects were no priority for the Congolese Government and, moreover, that they were not fully supported even within the MFU.

Indeed, by 1975, the MFU itself seemed strongly divided between, on the one hand, the Flouriot-team of geographers, sociologists and anthropologists who were responsible for the urban survey and, on the other, the team of engineers, architects and urban planners that were in charge of defining planning actions.²⁵ While the former promoted a participatory approach towards solving the housing issue of the squatter population, taking into account local realities, the latter adhered to Western planning principles and were in favour of a repressive approach to spontaneous settlements. The internal dispute led the French

planning mission to a discouraging impasse which prevented the further development of the master plan.

In 1977, the French development programme FAC, and with it the MFU, withdrew from Kinshasa and the French flow of money to Kinshasa was halted. France understood that its planning mission in Kinshasa had come to a standstill and feared a loss of face. International developments, however, also played a role in the consequent withdrawal of the FAC and the MFU from Kinshasa. The 1973 oil crisis, for instance, resulted in a decreasing amount of money and resources made available for developing cooperation in France and the rest of the world, while the rise of multilateral development programmes by the UN, the IMF and the World Bank, although not very successful either, undermined the monopoly position of the French in the urban planning of Kinshasa.

Because of the withdrawal of the FAC, the MFU, which in 1973 had changed its name to 'Bureau d'Études et d'Aménagements Urbains' (BEAU), was put under the direction of the Congolese Department of Public Works. As a result, it lost its operational department and was reduced to an office exclusively focused on urban planning studies.²⁶ In the following years, the 1975 master plan was further elaborated without real concerns for possible implementation, and the BEAU quickly became paralysed by apathy and, like many of the Congolese institutions, corruption.

Imported Architecture versus Urbanisation without Planning

Notwithstanding the fact that the 1975 master plan for Kinshasa remained a paper proposal, the MFU did realise some projects in Kinshasa. Apart from some road works, the most visible traces are a number of prestigious, large-scale building complexes that were designed as part

25

This internal conflict is discussed in an article by René de Maximy, 'L'humanisme et les acteurs de l'urbain: culture, savoir et pouvoir dans une métropole du Tiers Monde, Kinshasa', *Espace Géographique*, vol. 14 (1985) no. 3.

26

In 1978, the BEAU also appointed its first director of Congolese origin, Kankonde Mbuyi, who is still in charge of the planning office today (2010).

Amerikaanse context had geïntroduceerd, refereerden deze projecten ook aan de woonstrategieën die binnen Team 10 voor 'het grootste aantal' werden uitgedacht.²¹ Omwille van het dynamisme en de eerste, veelbelovende resultaten, kon het team van Flouriot snel worden uitgebreid van acht leden in 1972 tot 85 in 1975. Dat jaar presenteerde de MFU de *Atlas de Kinshasa*, een rijkelijk geïllustreerd en luxueus uitgegeven rapport dat de MFU presenteerde als de eerste volledige stedelijke survey in heel Subsaharisch Afrika. Het werk circuleerde in kringen van ambassades, luchthavens en stadsplanningsbureaus wereldwijd.²²

De *Atlas de Kinshasa* bevatte een tweede masterplan dat was opgesteld vanuit de premisse dat de stad in 2000 3,75 miljoen inwoners zou tellen. Opnieuw was dat een belangrijke onderschatting van de reële stedelijke groei.²³ Ondanks de vernieuwende interdisciplinaire socio-ruimtelijke survey die eraan was voorafgegaan, verschilde dit tweede masterplan nauwelijks van het planvoorstel uit 1967.²⁴ Het was zelfs nog utopischer van karakter. Zo voorzag het in een oostelijke stadsuitbreiding tot aan de haven van Maluku, op 50 kilometer afstand van het nieuwe geplande stadscentrum. Ook het immense 'Bateke'-plateau in de wijde omgeving van Kinshasa werd als een te verstedelijken gebied beschouwd. Eigenlijk waren die voorstellen onthutsend, aangezien de werkelijke stedelijke groei van Kinshasa in westelijke richting optrad, langs de belangrijke handelsweg die de stad verbond met Matadi en Boma, centra in de Beneden-Congo regio. In die zin was het masterplan van 1975 al even losgekoppeld van de lokale realiteit als eerdere planprojecten.

Dat blijkt ook uit het feit dat de idee uit vroegere planprojecten om een nieuw, monumentaal stadscentrum te bouwen in het masterplan van 1975 was behouden, samen met grootschalige en peperdure infrastructuurwerken, zoals een ultramodern metronetwerk en uitgebreide voorzieningen voor autoverkeer. Toch bezat op dat moment slechts 3 procent van de Congolese huishoudens een wagen. Opnieuw beantwoordde dit plan dus niet aan de reële noden van de gemiddelde *Kinois*, die nog steeds verplicht was om lange afstanden te voet te overbruggen in zijn dagelijkse strijd om te

overleven. En net zoals in eerdere planvoorstellen, versterkte het masterplan van 1975 ook nu weer de polarisatie van de stad volgens sociale klasse: er gold een duidelijk onderscheid tussen gebieden voor 'huisvesting' en die voor 'residentieel wonen met hoge standaard', waarbij deze twee categorieën woongebieden niet toevallig samenvielen met de voormalige wijken voor Afrikanen en Europeanen uit de koloniale tijd.

De zwanenzang van de MFU

In de oostelijke stadsuitbreiding had de MFU voorzien om huisvesting voor de lage klasse te realiseren, volgens het principe van begeleide 'self-help construction'. Maar enkel in de M'Pasa-wijk werd deze aanpak daadwerkelijk toegepast. Omdat noch de geplande publieke voorzieningen, noch de infrastructurele faciliteiten en de connectie met het publieke transportnetwerk waren gerealiseerd, ontwikkelde M'Pasa zich snel tot een afgelegen wijk met een dorpskarakter, die volledig van Kinshasa was gescheiden door de luchthaven en een militair terrein. Ondanks de inspanningen die het team van Flouriot zich op dit vlak getroostte, bleek in de daarop volgende jaren dat dit soort bescheiden woonprojecten absoluut geen prioriteit vormden voor de Congolese overheid. Maar zelfs binnen het MFU werden dergelijke initiatieven niet altijd ondersteund.

Tegen 1975 bleek de MFU immers zelf sterk intern verdeeld tussen, aan de ene kant, het team van geografen, sociologen en antropologen dat onder leiding van Flouriot verantwoordelijk was voor de stedelijke survey, en aan de andere kant de equipe van architecten en ingenieurs die instonden voor de uitwerking van concrete

21

In diverse documenten van de MFU en de SMUH wordt gerefereerd aan het werk van John Turner en de ideeën van Team 10. Zie bijv.: Michel Gerard (SMUH), *Planification Habitat Information*, nr. 81 (Parijs: SMUH, 1975), 78.

22

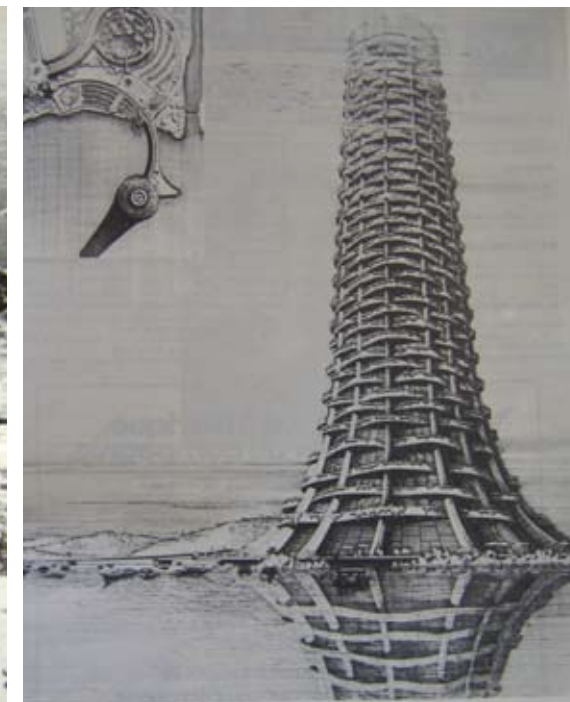
Jean Flouriot et. al., *Atlas de Kinshasa* (Parijs: Institut Géographique National, 1975). De atlas bevat 44 platen, waaraan in 1978 nog 22 werden toegevoegd (onder redactie van Marc Pain).

23

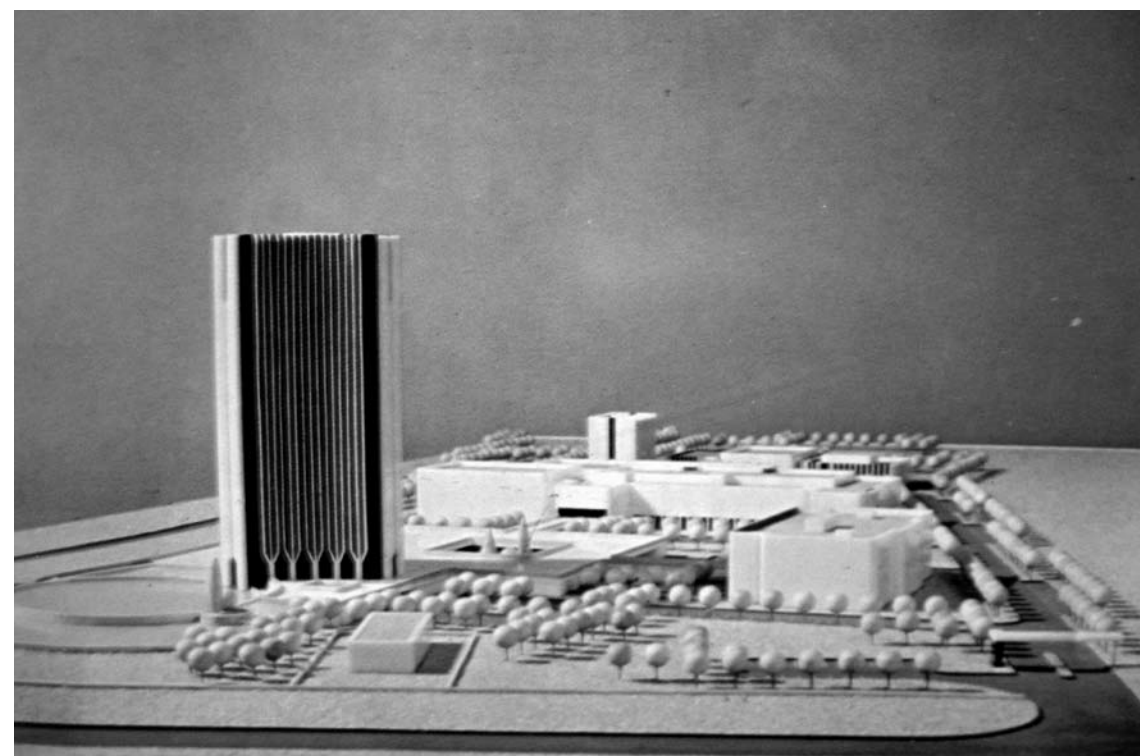
Tegen 2000 telde Kinshasa meer dan 6 miljoen inwoners.

24

Flouriot, *Atlas de Kinshasa*, op. cit. (noot 22), platen 43 and 44. Het masterplan wordt ook toegelicht in een reeks andere documenten van de MFU (en het BEAU, zoals het MFU later werd genoemd).



Ontwerp voor een administratief centrum (l) en een International World Trade Center (r), architect H. Chomette, 1975 / Design for an administrative complex (l) and an International World Trade Center (r), architect H. Chomette, 1975 (Uit / Source: 'L'année de l'amitié Franco-Zairoise. Une coopération appréciée', Europe-Outremer, n. 548 (1975))



A. Arsac en M. Dougnac, *La Cité de la Voix du Zaïre*, 1974 / A. Arsac and M. Dougnac, *La Cité de la Voix du Zaïre*, 1974 (Uit / Source: brochure 'Sodeteg Engineering présente 'la Cité de la Voix du Zaïre' (Sodeteg Engineering, 1974))

planmatige interventies.²⁵ Voor de eerstgenoemden diende het huisvestingsprobleem van de *squatter population* te worden opgelost volgens een participatieproces, waarbij lokale realiteiten in acht werden genomen, terwijl laatstgenoemden een westerse planningsbenadering aankleefden en voorstander waren van een repressief beleid ten opzichte van spontaan gegroeide nederzettingen. Dit interne conflict bracht de Franse stedenbouwkundige missie in een impasse, die een verdere ontwikkeling van het masterplan verhinderde.

In 1977 beëindigde Frankrijk het FAC-ontwikkelingsprogramma, en daarmee meteen ook de opdracht van de MFU in Kinshasa. De Franse geldstroom richting Kinshasa werd ook stopgezet. Het leek alsof Frankrijk het falen van zijn stedenbouwkundige missie inzag en vreesde voor gezichtsverlies. Maar ook andere, meer internationale ontwikkelingen helpen deze Franse terugtrekking uit Kinshasa te verklaren. Door de oliecrisis van 1973 waren er sowieso minder middelen voor ontwikkelingssamenwerking beschikbaar, niet alleen in Frankrijk dus, en bovendien werd de monopoliepositie van Frankrijk op het vlak van stadsplanning in Kinshasa meer en meer aangetast door de opkomst van multilaterale samenwerkingsprogramma's van onder meer de VN, het IMF en de Wereldbank.

Door de stopzetting van het FAC-programma kwam de MFU, die sinds 1973 opereerde onder een nieuwe naam, 'Bureau d'Études et d'Aménagements Urbains' (BEAU), onder het gezag van het Congolese Departement voor Publieke Werken te staan. Het verloor daarbij zijn operationele dienst en werd gereduceerd tot een studiebureau dat zich enkel nog diende toe te leggen op stedenbouwkundige studies.²⁶ In de daarop volgende jaren zou het masterplan van 1975 verder worden uitgewerkt zonder dat er nog enige garantie bestond op mogelijke uitvoering. Het duurde dan ook niet lang voordat het BEAU verviel in complete apathie en, net zoals veel Congolese instellingen, compleet werd gecorrumpeerd.

Geïmporteerde architectuur versus verstedelijking 'van onderuit'

Het masterplan voor Kinshasa uit 1975 mocht dan wel een voorstel op papier blijven, dat neemt niet weg dat de MFU wel degelijk enkele projecten in Kinshasa uitvoerde. Naast een aantal wegenwerken vormt een aantal grootschalige, prestigieuze bouwcomplexen er de meest tastbare getuige van. We kunnen denken aan de 'Cité de la Voix du Zaïre', ontworpen als onderdeel van de plannen uit 1967 en 1975 voor een nieuw stadscentrum, of het internationale congrescentrum. Die complexen zijn van de hand van Franse architecten als Olivier Cacoub, Henri Chomette, Auguste Arsace of M. Dougnac, en werden gerealiseerd door Franse bouwondernemingen en gefinancierd met geld van Franse investeerders.²⁷ Dankzij het Franse monopolie op de uitvoering van dergelijke dure bouwprojecten, kon een substantieel deel van de Franse investering in ontwikkelingssamenwerking worden gerecycleerd door de Franse private en publieke sector. Op die manier zorgde ze niet zozeer voor een boost van de Congolese, dan wel van de Franse economie. Het was een praktijk die Frankrijk trouwens ook in tal van andere voormalige koloniale gebieden bezigde.²⁸

Toch ontving Frankrijk voor de uitvoering van deze peperdure gebouwen belangrijke steun van de Congolese autoriteiten, en van president Mobutu en zijn entourage in het bijzonder. Ook al waren de gevolgen voor de Congolese nationale schuld desastreus, de president zette dergelijke projecten in om alle overblijvende sporen van het kolonialisme uit te wissen en zijn eigen soevereiniteit in de gebouwde ruimte te markeren. Tussen de MFU en de president bestond een sterke alliantie, waarbij de partners

25

Dit interne conflict wordt aangehaald door René de Maximy in zijn artikel: 'L'humaniste et les acteurs de l'urbain: culture, savoir et pouvoir dans une métropole du Tiers Monde, Kinshasa', *Espace Géographique*, jrg. 14 (1985) nr. 3.

26

In 1978 werd de eerste BEAU-directeur van Congolese afkomst aangesteld, Kankonde Mbuyi. Hij is vandaag, in 2010, nog steeds op post.

27

Voor informatie over deze projecten, zie: Toulhier, *Kinshasa. Architecture et paysage urbains*, op. cit. (noot 2), 106 e.v.

28

J. Adda en M.C. Smouts, *La France face au Sud. Le miroir brisé* (Parijs: Karthala, 1989), 45-46; Michel Coquery, 'La coopération française face aux problèmes posés par l'urbanisation du Tiers-Monde. Entretien', *Politique Africaine*, nr. 17 (1985).

of either the 1967 and 1975 master plans for the new city centre, such as the *Cité de la Voix du Zaïre*, or the ones for the International World Trade Center. Designed by French architects such as Olivier Cacoub, Henri Chomette, Auguste Arsac or M. Dougnac, they were constructed by French building companies after having been financed by French investors.²⁷ Therefore, thanks to the French monopoly position in the construction processes of these expensive projects, a large part of the French investments in developing aid was recycled by the French private and semi-public sector, and boosted the French, rather than the Congolese economy, a practice that France also applied in other former colonial territories.²⁸

Nevertheless, the French received great support to construct these high-priced buildings from the Congolese authorities and from president Mobutu and his entourage in particular. Although these projects had baleful consequences for the Congolese national debt, the president used them to erase all remaining traces of colonialism and represent his sovereignty in built space. A solid alliance between the MFU and the Congolese President existed, both partners supporting each other's interests. It is significant, for instance, that when Mobutu nationalised Congo's economy in the early 1970s, in an attempt to get rid of the significant number of foreign traders and entrepreneurs still active in the country, France remained a privileged partner to the Congolese State.²⁹ Even though Mobutu would not prove an altogether reliable ally, granting large construction contracts to the Chinese, France was deeply involved in financing and erecting several building complexes that served the Congolese President and his entourage. Consequently, in the course of time, the MFU lost its role as a transparent instrument for urban planning and a means of building local planning expertise.

In the time frame of the MFU presence in Kinshasa, the city's population grew from 700,000 in 1965 to 2,500,000 in 1977. This urbanisation process took place in an almost complete absence of effective urban planning on the ground and was in reality directed by a

massive appropriation of space by the inhabitants of Kinshasa. But even if the city rapidly developed without guidance from above and without following the new land-use policy, its urbanisation was neither 'informal' nor chaotic. Local chiefs, often in collaboration with land surveyors and local municipalities, extended the colonial grid, parcelled large areas in the periphery of Kinshasa and helped supervise the constructions of housing and public functions like markets, schools and churches.³⁰ In the absence of overall planning, this urbanisation 'from below' remarkably enough strengthened the importance of the colonial infrastructure, networks and facilities, including the spatial logic of racial segregation, which was gradually replaced by an economic and social stratification. Today, with the role of official urban planning almost having been left behind completely and with a feeling of urban crisis being omnipresent due to the ever-failing urban hardware, the utopian dream of a clean and monumental city, as embodied by the French and Belgian urban planners, has never seemed greater than before among *Kinois*.

27

For information on these projects, see Toulhier, *Kinshasa. Architecture et paysage urbains*, op. cit. (note 2), 106 ff.

28

J. Adda and M.C. Smouts, *La France face au Sud. Le miroir brisé* (Paris: Karthala, 1989), 45-46; Michel Coquery, 'La coopération française face aux problèmes posés par l'urbanisation du Tiers-Monde. Entretien', *Politique Africaine*, no. 17 (1985).

29

On this operation of nationalising Congo's economy, a phenomenon known as the 'zaïrianisation', see Isidore Ndaywel è Nziem, *Histoire générale du Congo. De l'héritage ancien à la République Démocratique* (Paris: Duculot, 1998), 729-730.

30

This urbanisation process of Kinshasa is discussed in Marc Pain, *Kinshasa: La ville et la cité* (Paris: Orstom, 1983) and De Maximy, *Kinshasa, Ville en suspens*, op. cit. (note 19).

elkaars belangen steunden. Het is in dat opzicht betekenisvol dat Frankrijk een geprivilegieerde partner van de Congolese overheid bleef, ook toen Mobutu begin jaren zeventig Congo's economie nationaliseerde in een poging om zich te ontdoen van het nog steeds grote aantal buitenlandse handelaars en ondernemers, dat in het land actief was.²⁹ Frankrijk was sterk betrokken in het financieren en optrekken van diverse gebouwcomplexen voor de president en zijn entourage, ook al zou Mobutu zich niet altijd een even betrouwbare partner tonen, door bijvoorbeeld ook belangrijke bouwcontracten te gunnen aan China. De MFU van haar kant verloor in de loop van de tijd haar statuut als een transparant instrument voor stadsplanning en een actor in het opbouwen van lokale expertise.

In de tijdspanne waarbinnen de MFU actief was in Kinshasa, groeide de stedelijke bevolking aan van 700.000 in 1965 tot 2.500.000 in 1977. Deze verstedelijking voltrok zich nagenoeg volledig zonder aansturing via een effectieve stedenbouwkundige planning, maar werd in realiteit aangedreven door een massale toeëigening van de ruimte door de inwoners van de stad. Toch betekent deze afwezigheid van een planning van bovenaf en het achterwege laten van een officieel beleid op het gebied van landeigendom nog niet dat deze ontwikkeling 'informeel' valt te noemen, of dat ze compleet chaotisch was. Het koloniale stadsgrid werd vaak door lokale chefs uitgebreid, niet zelden in overleg met landopzichters en lokale besturen. Op die manier werden grote gebieden aan de rand van Kinshasa geparcelleerd. Tegelijk hielpen dergelijke chefs bij het optrekken van woningen en publieke voorzieningen zoals markten, scholen en kerken.³⁰ In afwezigheid van een overkoepelende planning, versterkte deze verstedelijking 'van onderuit' opmerkelijk genoeg het belang van de koloniale infrastructuur, alsook de ruimtelijke logica van de raciale segregatie die langzamerhand werd vervangen door een economische en sociale stratificatie.

Vandaag, op een moment dat de rol van de officiële stadsplanning nagenoeg helemaal lijkt uitgehold en er een alomtegenwoordig gevoel heerst van stedelijke crisis door een voortdurend falen van de stedelijke hardware, lijkt de utopi-

sche droom van een nette en monumentale stad zoals belichaamd in de Franse en Belgische stadsplanning, meer dan ooit te leven onder de *Kinois*.

Vertaling: Johan Lagae

29

Over deze nationalisatie van Congo's economie, die bekend staat onder de term 'zaïrianisation', zie: Isidore Ndaywel è Nziem, *Histoire générale du Congo. De l'héritage ancien à la République Démocratique* (Parijs: Duculot, 1998), 729-730.

30

Dit proces van verstedelijking in Kinshasa wordt besproken in: Marc Pain, *Kinshasa: La ville et la cité* (Parijs: Orstom, 1983) en De Maximy, *Kinshasa, Ville en suspens*, op. cit. (noot 19).