

MINISTERE DES AFFAIRES FONCIERES

COMMISSION NATIONALE DE LA REFORME FONCIERE

PROGRAMME D'APPUI A LA FORMULATION DE LA POLITIQUE FONCIERE NATIONALE

- **Le processus de la réforme foncière en RDC : hier, aujourd'hui et demain**
 - *Presentation*
 - *Raphaël KASONGO Kabusa Mbukani*
 - **Consultant ONU habitat en appui à la CONAREF**
 - **Septembre 2019**



Sommaire

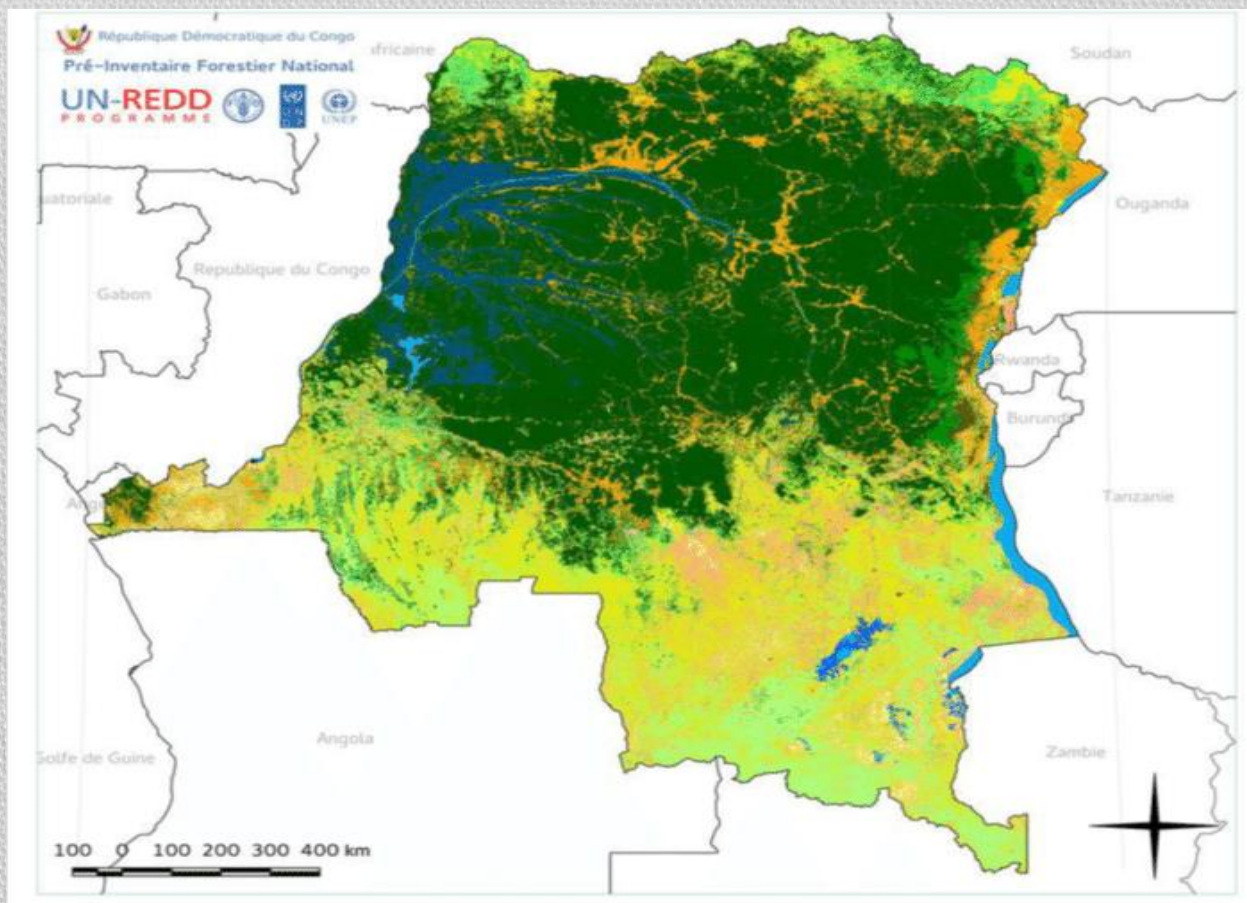
1. Contexte et justification de la réforme foncière
2. Fondement juridique et cadre du processus
3. Objectifs assignés à la réforme foncière
4. La démarche opérationnelle
5. Ancrage institutionnel de la réforme foncière
6. Déclinaison provinciale du processus de la réforme foncière
7. Etat actuel du processus
8. Les prochaines étapes

Contexte et justification de la réforme foncière en Rép. Dém. Congo:

Contexte global

Contexte international

Contexte national

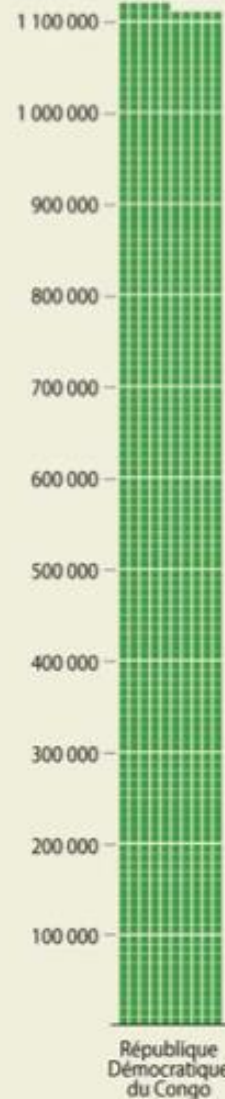


- | | |
|--|---|
| 1 Dense moist forest | 11 Grassland |
| 2 Submontane Forest | 12 Aquatic grassland |
| 3 Mountain Forest | 13 Swamp grassland |
| 4 Edaphic Forest | 14 Sparse (<15%) vegetation |
| 5 Mangrove | 15 Mosaic cultivated areas/vegetation (herbaceous or shrubs) |
| 6 Forest/savanna mosaic | 16 Agriculture (> 70%) |
| 7 Rural complex (forest area) | 17 Irrigated agriculture (> 70%) |
| 8 Closed to Open Deciduous Woodland | 18 Bare areas |
| 9 Savanna woodland-Tree Savanna | 19 Artificial surfaces and associated areas (Urban areas > 50%) |
| 10 Shrubland and shrubland with sparse trees | 19 Artificial surfaces and associated areas (Urban areas > 50%) |

République Démocratique du Congo: un stock de carbone menacé

Forêts denses en Afrique Centrale

Hectares



Stock moyen de Carbone

Tonnes par Hectare

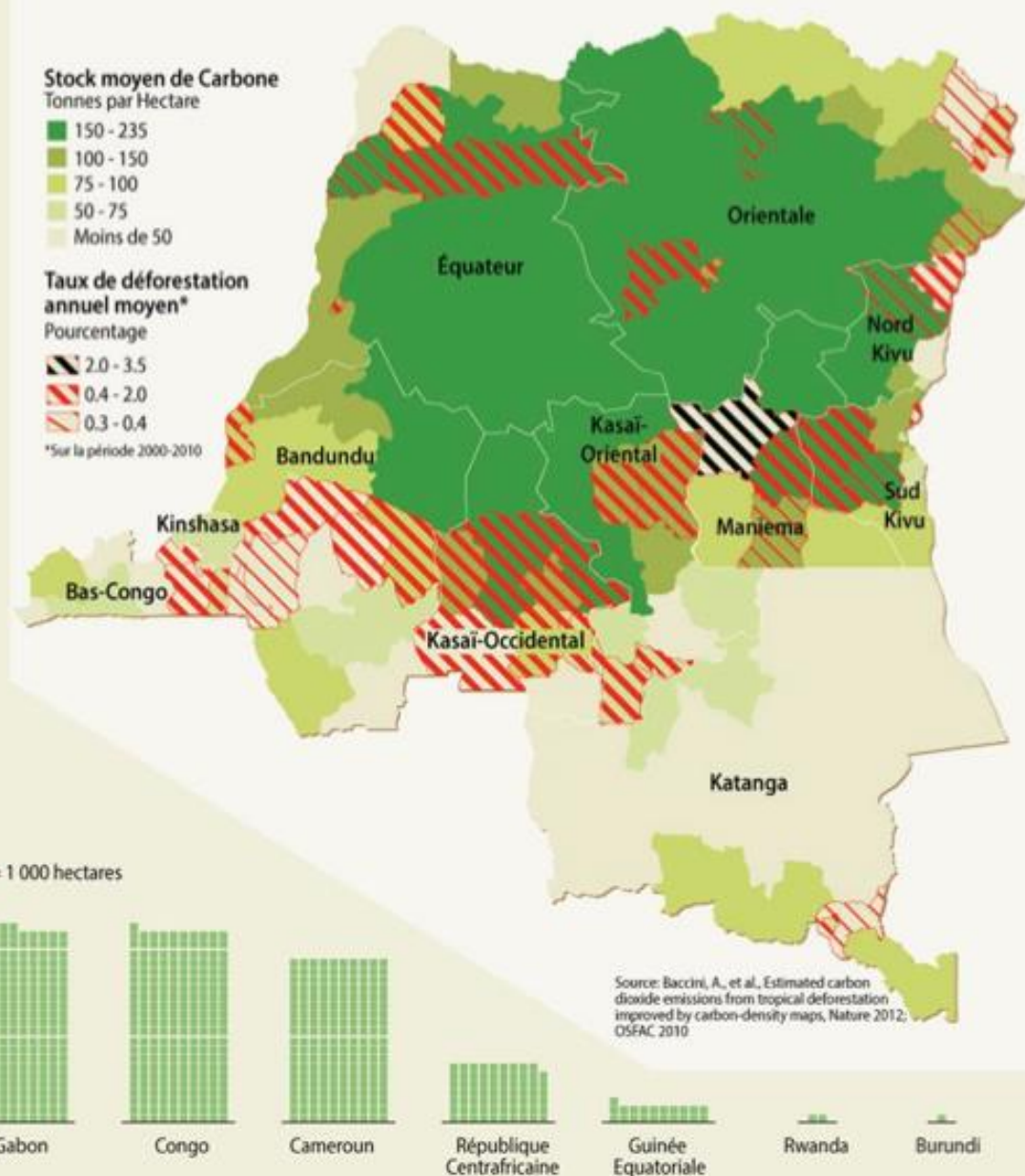
- 150 - 235
- 100 - 150
- 75 - 100
- 50 - 75
- Moins de 50

Taux de déforestation annuel moyen*

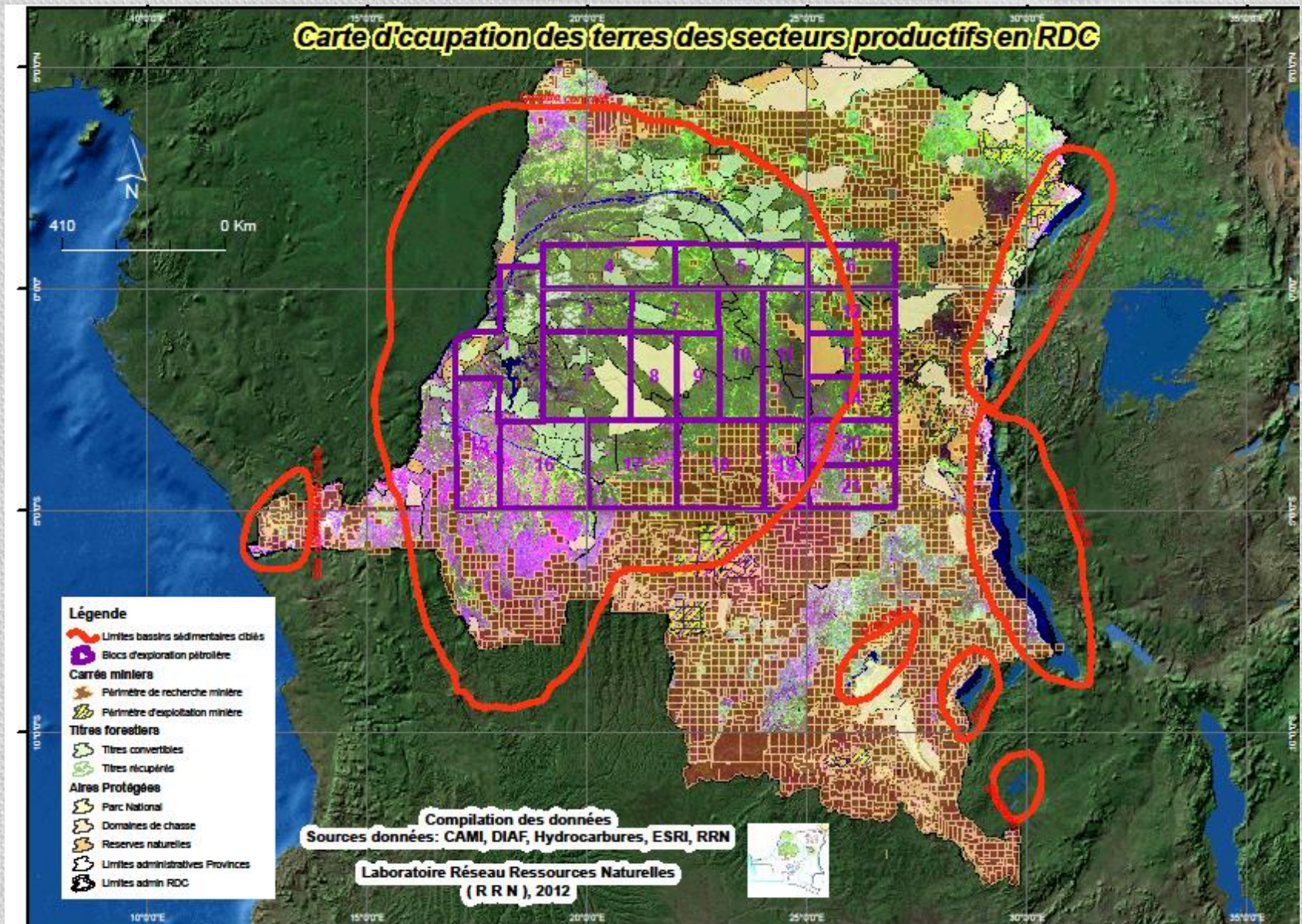
Pourcentage

- 2.0 - 3.5
- 0.4 - 2.0
- 0.3 - 0.4

*Sur la période 2000-2010



Enjeux & défis nationaux et provinciaux de sécurisation des terres entre intérêts en compétition





Contexte global

- Un bilan des ressources en terre déjà très alarmant à l'échelle du globe:
 - 29% des terres émergées (14.900 millions d'hectares); dont seulement 22% sont africaines;
 - 22% seulement sont cultivables (3.278 millions d'hectares); de nombreuses surfaces étant constituées de déserts (17%), de glaces (10%), de pentes trop fortes (18%) ou tout simplement frappées par un climat trop froid (16%), etc.
 - 71% des terres émergées se trouvent dans l'hémisphère Nord (au dessus de l'Equateur)
 - 2,5% des eaux planétaires sont douces (donc utilisable pour l'agriculture)

Contexte international

- Vient ensuite le besoin de satisfaire la demande toujours ascendante en produits alimentaires et agricoles au bénéfice d'une population mondiale, dont les prévisions de croissance montrent que d'ici 2050, elle pourra partir de 7,6 milliards de personnes aujourd'hui à 9,8 milliards (Rapport 2017, Division Population du Département des Affaires Economiques et Sociales des Nations Unies)
- Il y a aussi d'autres facteurs externes qui émergent au niveau planétaire:
 - les changements, qui assèchent et dégradent les terres
 - les migrations climatiques qui génèrent des conflits sociaux liés à l'accès à la terre.
- la diminution de l'aide au développement allouée au secteur de la terre FAO, l'Etat des ressources en eau et en terre pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde, Rapport Synthèse, 2011, p. 11.

Contexte national

- Un important potentiel agricole, non suffisamment mis en valeur et compétition dans l'affectation des terres:
 - 135 millions d'hectares de terres agricoles arables, représentant à peu près 34% de la superficie totale du territoire national; seul moins de 10% de ce potentiel est affectivement mis en valeur: les terres congolaises restent moins attractives pour les investissements;
 - réseau hydrographique le plus important et le plus dense d'Afrique,
 - Une augmentation fulgurante des demandes des terres pour diverses destinations sectorielles, mais non coordonnées engendrant des conflits avec les communautés locales et autres groupes sociaux

Fondement juridique et cadre du processus

Fondement juridique et cadre du processus

- **Absence d'une politique foncière nationale** à jour;
- **Anachronisme** du régime foncier actuel issu de la loi du 20 juillet 1973, face aux nouveaux enjeux sur le foncier;
- **Conflits des compétences** sur les terres entre différents ministères intervenant dans l'affectation des terres;
- Un système foncier marqué par une **forte centralisation** des fonctions, en déphasage avec les options levées par le pays en matière de décentralisation;
- **Mariage amorcé** mais resté inachevé entre les systèmes traditionnels d'accès à la terre et le système du droit moderne issu de la décolonisation; etc.

Fondement juridique et cadre du processus (suite)

- Les **engagements internationaux** issus des instruments juridiques internationaux et régionaux, non relayés dans le système de gouvernance foncière en place (Cadre et Lignes Directrices de l'UA pour les politiques foncières en Afrique, les Directives volontaires de la FAO, etc.);
- Des **avancées issues des autres réformes sectorielles ayant incidence sur le foncier**, non relayées par le cadre de gouvernance foncière actuelle (la prise en compte de la protection de l'environnement, la conservation de la biodiversité, loi fixant le statut des chefs coutumiers, prise en compte de la nécessité de protection des forêts, etc.)

Fondement juridique et cadre du processus (suite)

- C'est compte tenu de toutes ces considérations que le Gouvernement a décidé d'initier un processus de la réforme foncière en 2012
- Cette réforme s'inscrit aujourd'hui dans la **Stratégie Cadre National REDD+**, laquelle a été déclinée dans un document programmatique dénommé « Plan d'Investissement REDD+ » pour la période allant de 2016 à 2020);
- Ce Plan contient 18 Programmes des réformes prioritaires à entreprendre, dont celui de la Réforme Foncière

Fondement juridique et cadre du processus (suite)

- Un Programme d'appui à la Réforme Foncière a été mis en place et dont la gestion a été confiée à **l'UN-Habitat**, dans le cadre d'un partenariat avec le Ministère National des Affaires Foncières;
- Ce Programme d'Appui à la Réforme Foncière fait partie intégrante du Programme de la Réforme Foncière (**Document Programmatique de la RF, adopté en 2013 et revu en avril 2018**);

Fondement juridique et cadre du processus (suite)

- La réforme foncière s'inscrit aussi dans le nouveau cadre programmatique du développement pour la période 2019-2050 dénommé "Programme National Stratégique du Développement" (PNSD);
- Ce plan s'est donné comme vision de booster le développement économique et social du pays et de bâtir les fondements devant permettre de:
 - (i) faire de la RDC un pays à revenu intermédiaire en 2021;

Fondement juridique et cadre du processus (suite)

- (ii) accélérer la croissance et le développement social et hisser le pays au rang d'une économie émergente à l'horizon 2030 ; et
- (iii) élever le pays au rang des économies industrialisées à l'horizon 2050.
- La Politique Foncière Nationale s'inscrit dans le cadre de la mise en oeuvre de ce plan.

La terre, notre mère commune (Pape François)

« La réforme se fonde dès lors sur la vision d'une RD Congo :

- *pacifiée,*
- *socialement intégrée et*
- *économiquement dynamique*

en raison de l'amélioration de la gouvernance foncière.

D'où le Gouvernement a adopté pour devise :

- **Ø la terre pour nous unir et non pour nous diviser;**
- **Ø la terre pour nous nourrir et non pour nous affamer;**
- **Ø la terre pour nous enrichir et nous pour nous appauvrir »**

Objectifs assignés à la réforme foncière

Objectifs assignés à la réforme foncière

- Les objectifs suivants sont assignés à la réforme foncière:
 - **Doter la RDC d'une politique nationale foncière,** définissant une vision nationale stratégique et des objectifs gouvernementaux claires, assortis des lignes directrices (options fondamentales) pour la gouvernance foncière, qui puissent servir de repère aux pouvoirs publics et aux administrés;
 - **Doter la RDC d'une loi reflétant les options fondamentales de la nouvelle politique foncière;**

Objectifs assignés à la réforme foncière

- Les objectifs suivants sont assignés à la réforme foncière:
 - **Réformer l'administration foncière et renforcer ses capacités** pour qu'elle soit apte à répondre aux nouvelles demandes issues de la réforme ainsi qu'aux demandes des administrés
 - **Elaborer un plan foncier national**, appelé à traduire les priorités de la politique foncière nationale selon une programmation à court, à moyen et à long terme ;. ce plan est aussi appelé à être décliné en programmes sectoriels

La démarche opérationnelle

La démarche opérationnelle globale

Référence -Feuille de route de la réforme adopté en 2012, page 21-26.

1. Formulation de la politique foncière
2. Révision de la loi foncière et harmonisation des textes juridiques en matière foncière et dans les secteurs associés
3. Conception d'un programme de mise en œuvre et mise en cohérence des responsabilités institutionnelles
4. Diffusion de l'information au public, formation et renforcement des capacités en appui à la mise en œuvre de la réforme;

La démarche opérationnelle spécifique à l'élaboration de la politique foncière nationale

La démarche adoptée et suivie pour la formulation de la nouvelle politique foncière nationale a été articulée suivant les étapes suivantes :

- Proposition d'un plan de travail stratégique pour la formulation de la Politique Foncière Nationale ;
- Réalisation d'une revue supplémentaire, juridique, thématique et/ou institutionnelle du secteur foncier, en capitalisant sur toutes les études et données antérieures ;
- l'élaboration de la première architecture du Document de politique foncière nationale ;
- Sa validation par les parties prenantes;
- sa validation technique, suivie de
- sa validation politique.

Ancrage institutionnel de la réforme foncière

L'ORGANIGRAMME DE LA CONAREF

Le Décret n° 021 du 09 décembre 2015 ci-dessus évoqué, en son article 3, a structuré la CONAREF en quatre Organes, à savoir :

1. Le Comité de Pilotage
2. La Cellule Technique
3. Le Secrétariat Permanent
4. Les Coordinations Provinciales

D'où l'on va tirer **l'expression graphique qui en fait l'organigramme**, que nous allons représenter ci après, explicitant les composantes, les liens verticaux et horizontaux de collaboration entre les organes.

1. Le Comité de Pilotage

**Présidé par le Ministre en charge des Affaires Foncières,
Président de la CONAREF, et constitué des Ministres ayant
des attributions à incidence sur le foncier;**



**Son Excellence Monsieur
le Ministre des Affaires Foncières
Président de la CONAREF.**



Le Comité de Pilotage est l'organe **décisionnel**, l'organe **politique** d'orientation et de validation.

1. Le Comité de Pilotage

COMPOSITION DU COMITE DE PILOTAGE

En plus de la Présidence de la République, conformément au Décret n° 021 du 09 décembre 2015 en son article 5, sont membres du **Comité de Pilotage de la CONAREF**, les Ministres ayant dans leurs attributions les secteurs ci-apres :

- 01 Les Affaires Foncières
- 02 La Justice
- 03 L' Aménagement du Territoire
- 04 L' Agriculture
- 05 Les Mines
- 06 L' Environnement
- 07 La Décentralisation et Réformes Institutionnelles
- 08 Le Développement rural
- 09 L' Urbanisme et habitat
- 10 Les Hydrocarbures
- 11 L' Intérieur et sécurité
- 12 Les Affaires coutumières

2. La Cellule Technique

La Cellule Technique est l' ***organe de participation de toutes les parties prenantes au processus*** , l'organe technique où se conçoivent les projets

2. La Cellule Technique

COMPOSITION DE LA CELLULE TECHNIQUE

Conformément au **Décret n° 021 du 09 décembre 2015 en son article 8**, sont membres de la **Cellule Technique**, les Délégués des Ministères ayant des attributions à incidence sur le foncier, dont les Ministres siègent au Comité de Pilotage, à raison d'une personne par Ministère, à l'exception du Ministère des Affaires Foncières qui en compte deux.

2. La Cellule Technique

COMPOSITION DE LA CELLULE TECHNIQUE

Conformément au **Décret n° 021 du 09 décembre 2015 en son article 8**, en plus des Délégués des Ministères ayant des attributions à incidence sur le foncier, sont membres de la **Cellule Technique**, les Délégués représentant les structures et organisations ci-après:

- **La Commission Permanente de la réforme du droit Congolais;**
- **L' Association des Autorités Traditionnelles;**
- **La Federation des Entreprises du Congo, “F.E.C.” ;**
- **Les Partenaires au Développement soutenant la réforme;**
- **Les cooperatives agricoles émanant de l'Organisation des Femmes Paysanes;**
- **Un chercheur / Professeur d'Universités**

3. Le Secrétariat Permanent

Le Secrétariat Permanent est l'organe de **gestion courante** de la réforme, organe d'**Administration** chargé d'assister la Cellule Technique et le Comité de Pilotage dans l'accomplissement de leurs missions.



Le Coordonnateur de la CONAREF

3. Le Secrétariat Permanent

COMPOSITION DU SECRÉTARIAT PERMANENT

Conformément au Décret n° 021 du 09 décembre 2015 en son article 11, la composition, l'organisation et le fonctionnement du Secrétariat Permanent sont fixés par Arrêté du Ministre ayant les Affaires Foncières dans ses attributions.

D' où l'Arrêté Ministériel:

N°122/CAB/MIN. AFF.FONC/2016 du 15/07/2016

modifiant et complétant l'Arrêté Ministériel

N°028/CAB/MIN. AFF.FONC/2016 du 15/04/2016 portant

Composition, Organisation et Fonctionnement du Secrétariat Permanent de la Commission Nationale de la Réforme Foncière, « CONAREF » en sigle.

4. Les Coordinations Provinciales de la CONAREF

Conformément au Décret n° 021 du 09 décembre 2015 en son article 3, *les Coordinations Provinciales de la CONAREF, constituent l'organe de décentralisation du processus. Leur création est de la compétence du Ministre des Affaires Foncières*

D' où l'Arreté Ministériel:

N°29/CAB/MIN.AFF.FONC/2016 du 15/04/2016 portant Création des Coordinations Provinciales de la Commission Nationale de la Réforme Foncière, « CONAREF » en sigle.

L'ORGANIGRAMME DE LA CONAREF

Faisant suite à tout ce qui précède, il a été donc possible et facile de représenter toute la littérature ci-dessus, sous forme d'un **graphique** qui en fait **l'organigramme**, disposant les composantes ainsi que les liens verticaux et horizontaux de collaboration entre les organes.

Plusieurs scénarios ont été esquissés afin de comprendre le fonctionnement de chaque pièce composant cet organigramme et représentés comme suit :

L'ORGANIGRAMME DE LA CONAREF/ **présentation sommaire**

**MINISTERE
DES AFFAIRES FONCIÈRES**

COMITE DE PILOTAGE

CELLULE TECHNIQUE

SECRETARIAT PERMANENT

**COORDINATIONS
PROVINCIALES (26)**

Tel serait la représentation
graphique et simpliste, de
l'organigramme de la
CONAREF.

L'ORGANIGRAMME DE LA CONAREF

La Cellule Technique

CELLULE TECHNIQUE

Président
et

MEMBRES

GT 1

GT 2

GT 3

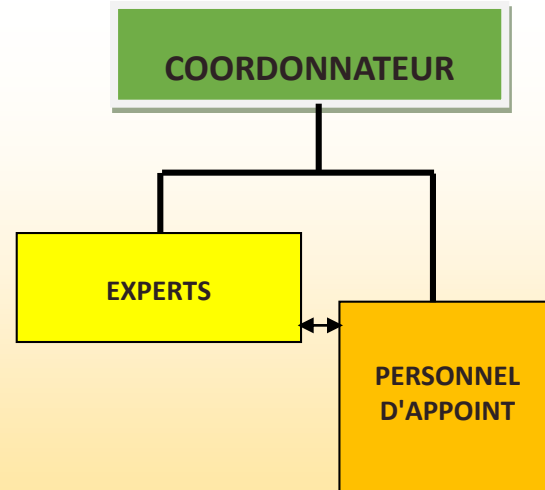
GT 4

GT 5

L'ORGANIGRAMME DE LA CONAREF

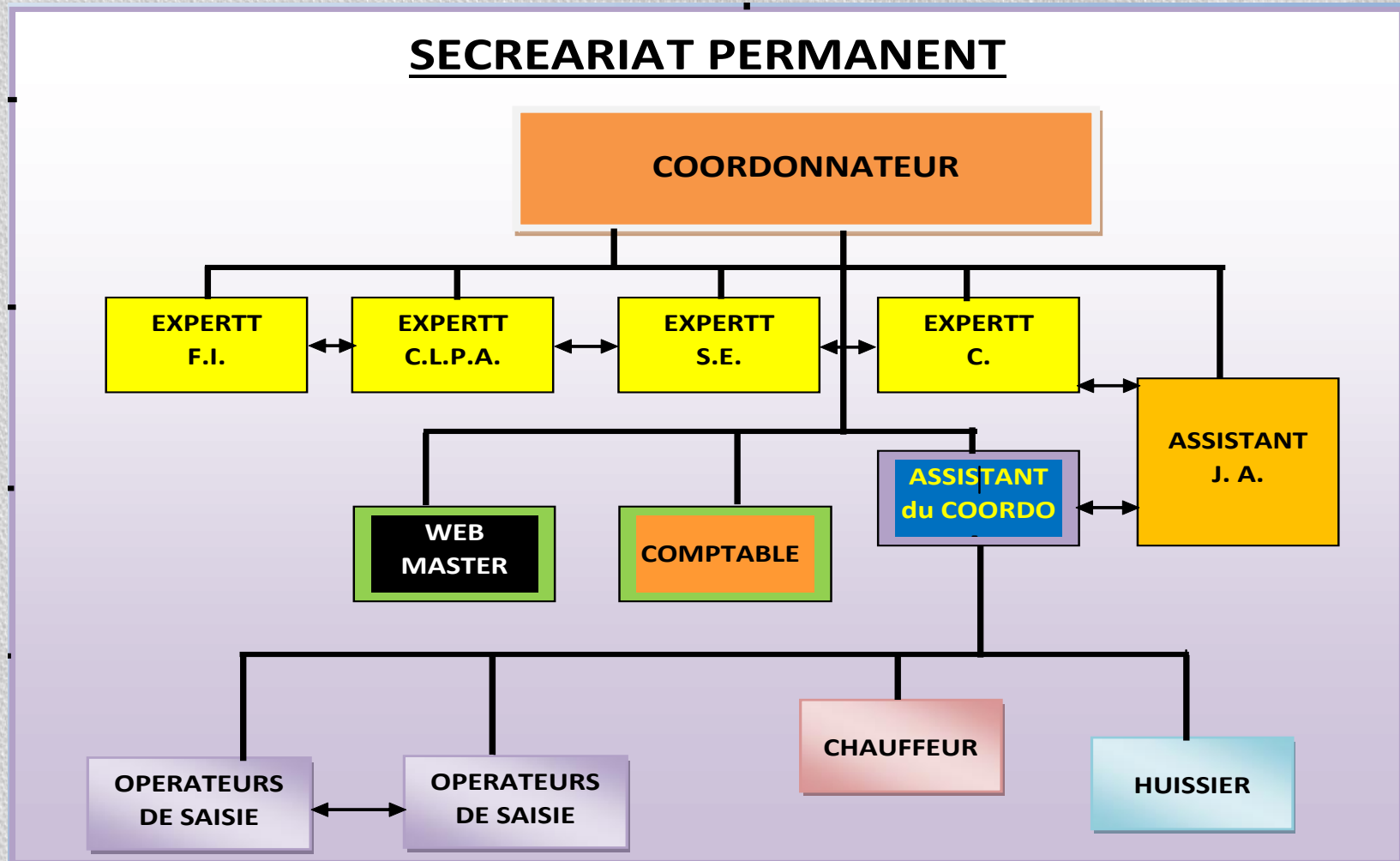
Le Secrétariat Permanent

Par esquisses progressives, l'exercice est de comprendre la composition et le fonctionnement de chaque organe; d'où l'on a procédé comme suit :



LE SECRETARIAT PERMANENT

Présentation détaillée



L'ORGANIGRAMME DE LA CONAREF

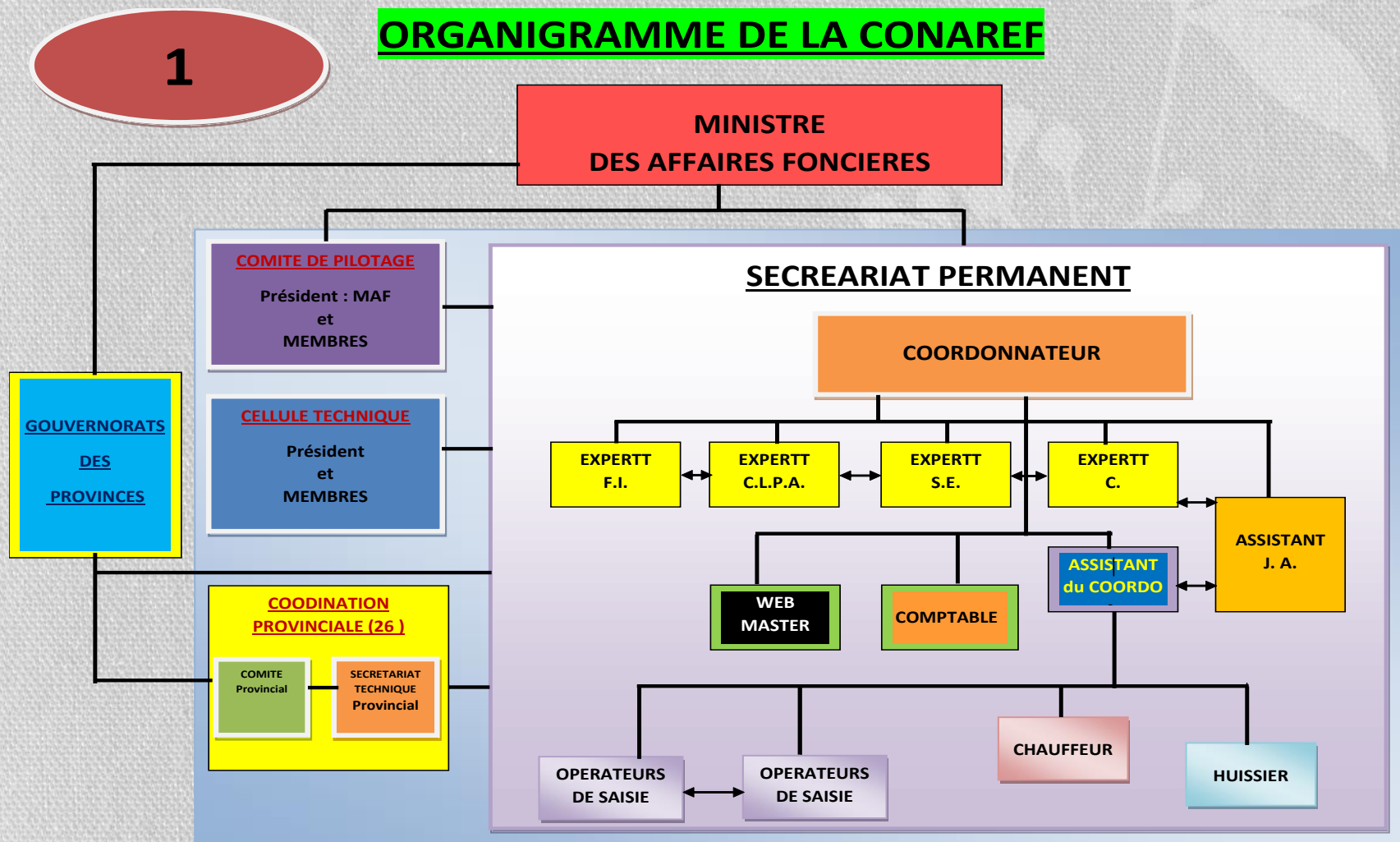
Les Coordinations Provinciales

COORDINATION PROVINCIALE (26)

**COMITE
Provincial**

**SECRETARIAT
TECHNIQUE
Provincial**

L'ORGANIGRAMME DE LA CONAREF



Déclinaison provinciale du processus de la réforme foncière

Déclinaison provinciale du processus de la réforme foncière

- Les activités de la réforme foncière sont prévues pour être relayées au niveau provincial et local par le biais des **coordinations provinciales**, dont la mise en place et la désignation des membres incombe au Gouverneur de Province;
- Les coordinations provinciales sont des plates-formes multi-acteurs, qui sont chargées d'assurer la participation et la représentativité des parties prenantes provinciales dans les activités de la réforme au niveau des provinces;
- Elles ont vocation à servir d'ancrage aux consultations provinciales dans le cadre de l'élaboration de la politique et de la loi et pour la validation de tous les autres livrables y afférents.

- **« les CONAREFs en provinces sont des cadres de concertation et de participation inclusives et multi -acteurs de la reforme foncière ;**
- **elles permettent au niveau de la province de réunir les acteurs et de proposer au niveau national des pistes réalistes et innovantes pour permettre d'évoluer vers une politique nationale foncière et conséquemment vers une nouvelle loi ;**
- **le Secrétariat Permanent de la CONAREF à travers son plan et sa stratégie de communication , s'appuie sur cette plate forme en province pour amener la population à adhérer à la reforme foncière . »**

(Comité de gestion du programme foncier de FONAREDD tenu le 25 mai 2018)

coordinations provinciales de la réforme foncière:

Besoins de se doter d'une feuille de route réaliste :Processus

- 1. S'approprier le document de programmation en son chapitre sur la déclinaison en province de la réforme,**
- 2. Répertorier les questions à débattre à partir notamment des études de références menées sur le SIF (système d'information foncière), des 6 dimensions de la politique foncière, etc**
- 3. Etablir un agenda du travail pour en débattre et porter les conclusions au Gouvernement provincial et Assemblée provinciale,**
- 4. Organiser le circuit de communication en province, avec les autres provinces et le SP de la CONAREF ;**
- 5. Mettre en œuvre cet agenda en termes d'activités,**
- 6. Rendre compte des résultats atteints sur le plan de la réforme (les plus grandes conclusions sont les édits en province et des programmes concrets de transformation des conflits ;**

Etat actuel du processus de la réforme foncière

Etat actuel du processus de la réforme foncière

- Actuellement, la CONAREF, avec l'appui technique de l'ONU-Habitat et l'appui financier de la Norvège, à travers le FONAREDD, et de DFID, s'attèle à mettre en œuvre le Programme National d'Appui à la réforme foncière, avec les actions suivantes à son actif à ce jour :
- **Pour le Jalon I**
 - **Les outils structurants de la CONAREF sont élaborés** (, Manuel des Procédures financières et comptables, Plan de renforcement des capacités, Plan et Stratégie de communication, méthodologie de déclinaison en province des CONAREFs; etc.): tous ces outils sont en cours de mise en œuvre.
 - **La capacité de planification de la CONAREF a été renforcée**, à travers une culture de planification annuelle des activités –PTBA, assortie des mécanismes d'évaluation et de suivi des activités et du respect du chronogramme de production des livrables attendus;

Etat actuel du processus de la réforme foncière (suite)

Pour le Jalon 2

- Le draft I du Document de Politique Foncière Nationale a été produit, sur la base de:
 - Un rapport d'état des lieux initial de la situation de la gouvernance foncière, lui-même construit sur la base de:
 - nombreux rapports d'études, d'expériences pilotes, menées ça et là dans le pays;
 - repères tirés des autres pays africains ayant initié des processus d'élaboration des politiques foncières (Madagascar, le Rwanda, le Burkina Fasso;
 - standards internationaux, régionaux et sous-régionaux, notamment les Cadre et Lignes Directrices de l'UA sur les Politiques Foncières en Afrique, les Directives Volontaires de la FAO, etc.;

Etat actuel du processus de la réforme foncière (suite)

Pour le Jalon 2

- **La charpente de la loi foncière relayant les options de la nouvelle politique foncière est en cours de production.** Il est prévu que cette première charpente soit soumise aux discussions entre les experts, dans le cadre des groupes thématiques, avant d'être développée ensuite et soumise aux consultations multi-acteurs ;

Etat actuel du processus de la réforme foncière (suite)

Pour le Jalon 3

- Le cadre théorique de la mise en place d'un Système d'Information Foncière, SIF au bénéfice des communautés locales a été produit;
- Un premier draft du registre foncier communautaire modèle est en cours de production;
- Un premier draft du guide méthodologique à l'intention des communautés locales est également en cours de production;
- Une charte foncière locale modèle, en cours de développement
- Les expériences pilotes des systèmes locaux d'informations foncières dans 4 provinces (Maindombe ,Ituri, Kwilu,Kasai oriental) sont en cours de développement

Etat actuel du processus de la réforme foncière (suite et fin)

Pour le Jalon 3-Implémentation du RFC pour une gestion foncière adaptée au contexte

Composantes du RFC

- 1) Cadre juridique spécifique : les chartes foncières locales
- 2) Cadre institutionnel participatif en phase avec la décentralisation
- 3) Cadre spatial inspiré du STDM
 - ❖ Cartographie participative des terroirs
 - ❖ Cartes socio foncières (plan parcellaires)
 - ❖ Numérisation et énumération
 - ❖ Mise en place des certificats fonciers coutumiers
 - ❖ Organisation de l'archivage et des registres

(Pour le Jalon 3 suite et fin)

Implémentation du RFC pour une gestion foncière adaptée au contexte

Composantes du RFC

- 1) Cadre juridique spécifique : les chartes foncière locales
- 2) Cadre institutionnel participatif en phase avec la décentralisation
- 3) Cadre spatial inspiré du STDM
 - ❖ Cartographie participative des terroirs
 - ❖ Cartes socio foncières (plan parcellaires)
 - ❖ Numérisation et énumération
 - ❖ Mise en place des certificats fonciers coutumiers
 - ❖ Organisation de l'archivage et des registres

Les prochaines étapes...

Les prochaines étapes...

- I. Organisation des consultations multi-acteurs sur :
 - la déclinaison provinciale des activités de la réforme foncière déjà en cours de mise en œuvre depuis 2018 ;
 - Le document de politique foncière, en vue de la production du draft 2 ,déjà en cours de mise en œuvre depuis aout 2019 ;
 - Les outils du Jalon 3 (registre foncier communautaire, charte foncière locale, guide méthodologique, etc.)
- II. Conduite des études additionnelles en appui à la formulation de la politique foncière (évaluation de loi foncière, liens entre la REDD et le foncier, les aspects de coordination intersectorielle);
- III. Finalisation des outils du Jalon 3 (SIG, Registre foncier communautaire, guide méthodologique, charte foncière locale)

Les prochaines étapes...

- Organisation des groupes thématiques pour permettre aux experts d'harmoniser sur les grandes articulations de la loi foncière censée relayer les options de la nouvelle politique foncière;
- L'élaboration de la loi, suivi du processus de sa consultation;
- Poursuite des expériences pilotes et capitalisation du retour de ces expériences;
- Évoluer petit à petit vers le profil du plan foncier national ;

MERCI MINGI
ASANTE
MATONDO MINGI
Twasa kidila



MERCI

Raphael Kasongo Kabusa

Expert National REDD+

Consultant National -UN HABITAT en appui à la CONAREF

kasongokabusa@gmail.com

Tel+24399771455/+243813133942

