



RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO
MINISTÈRE DES AFFAIRES FONCIÈRES
COMMISSION NATIONALE DE LA REFORME
FONCIÈRE



DOCUMENT DE PROGRAMMATION

*Réforme foncière pour la reconnaissance et la
sécurisation des droits fonciers*

Mars 2018



FONDS NATIONAL
REDD
RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO



BANQUE MONDIALE

UN HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE



GLTN
GLOBAL LAND TOOL NETWORK

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Ces dernières années, la question foncière est au cœur du débat en République Démocratique (RD) Congo en raison de ses répercussions négatives sur la situation politique, sociale, culturelle, et économique du pays .La prolifération des pratiques foncières (informelles) en marge de la loi, l'accaparement et la « thésaurisation » foncière par les élites, les lotissements pirates, la pluralité d'instances d'intervention dans la gestion foncière, la variété des modes de preuve des droits fonciers, les usages opportunistes des textes légaux, les coûts informels des transactions foncières,... sont autant d'indicateurs de ***l'inefficacité de la législation foncière.***

Par ailleurs, les contraintes qui s'imposent à l'administration foncière face aux défis liés à la transparence et à la gestion des informations foncières, les conflits entre la loi et les coutumes en milieu rural et périurbain, le nombre toujours croissant des conflits fonciers qui menacent la paix et la cohésion sociales, surtout dans les zones post conflits, le caractère peu incitatif du régime foncier vis-à-vis des investissements nationaux et internationaux ainsi que la faible cohérence institutionnelle entre les différents ministères ayant des compétences à incidence sur les terres, témoignent d'***un profond malaise dans le secteur foncier.***

Face à un tel tableau, en juillet 2012, à la suite d'un atelier national de lancement de la réforme foncière, qui a débouché sur l'adoption d'une feuille de route consensuelle, la RD Congo s'est lancée dans une option irréversible d'engager cette réforme sur la base des principes de participation, de décentralisation, de respect de l'environnement, de respect des droits de l'Homme, des droits des femmes et des droits des minorités. ***La réforme se fonde sur la vision d'une RD Congo pacifiée, socialement intégrée et économiquement dynamique en raison de l'amélioration de la gouvernance foncière.***

Trois objectifs spécifiques sous-tendent cette réforme à savoir :

- Reformier le secteur foncier en vue de limiter, voire éradiquer les conflits fonciers et les violences d'origine foncière.
- Assurer la sécurité juridique aux droits fonciers des personnes physiques et morales, publiques et privées avec une attention particulière aux personnes vulnérables, aux femmes et aux enfants, que ces droits soient issus de la loi ou de la coutume ;
- Stimuler l'investissement productif basé sur le foncier, dans le respect de la durabilité environnementale.

Pour atteindre ces objectifs, *cinq composantes* sont développées en tenant compte des besoins dans le court, moyen et long terme en matière d'amélioration de la gouvernance foncière. Chaque composante devra produire un résultat global, et des produits secondaires, à travers un lot d'activités identifiées.

Composante 1. Elaboration d'un Document de Politique Foncière

a. Résultat de la composante :

D'ici à 2020, un Document de Politique foncière prenant en compte les préoccupations des parties prenantes et intégrant les tendances lourdes au niveau national et international est validé et soumis à l'adoption des instances compétentes.

b. Produits intermédiaires

- i. **Produit 1.1.** La CONAREF reçoit l'appui nécessaire pour rendre tous ses organes fonctionnels et opérationnels, tant au niveau national que provincial, pour accomplir ses missions (outils structurants, cadre organique, moyens techniques, moyens de fonctionnement).
- ii. **Produit 1.2.** La structuration et la participation effective des groupes de parties prenantes majeures sont assurées, en vue de leur permettre d'apporter une contribution effective au processus de la réforme foncière ; la participation effective des parties prenantes et de l'Administration foncière à travers des ateliers, fora et autres activités de consultation et de concertation, est également assurée :
- iii. **Produit 1.3.** Le projet de Document de Politique Foncière est produit et soumis à la validation des parties prenantes locales, provinciales et nationales avant sa transmission au Gouvernement pour adoption et promulgation ;
- iv. **Produit 1.4.** Des canaux de communication et d'échanges d'information sur les activités menées par les acteurs de terrain susceptibles de renseigner le processus de la réforme foncière, ainsi que sur le processus de la réforme foncière sont mis en place et rendus **opérationnels**.

Composante 2. Reconnaissance et sécurisation des droits fonciers individuels et collectifs : expériences pilotes et dispositions intermédiaires.

a. Résultat de la Composante :

D'ici à 2022, Les droits fonciers individuels et collectifs des personnes physiques et morales et des communautés locales, tant en milieu rural qu'urbain, sont sécurisées de manière adéquate ; les continuums des droits fonciers et des mécanismes alternatifs de gestion des conflits fonciers sont intégrés au dispositif de gouvernance foncière.

b. Produits intermédiaires :

Produit 2.1. Les acteurs et les initiatives de terrain en matière de reconnaissance et de sécurisation des droits fonciers locaux ainsi que de résolution des conflits fonciers sont recensés et une base de donnée tenue au niveau de l'Administration foncière.

Produit 2.2. Les expériences de terrain réussies en matière de reconnaissance, de clarification et de sécurisation de droits fonciers ainsi que de résolution de conflits fonciers et immobiliers, tant en milieu urbain que rural sont reproduites dans des contextes locaux différents et les résultats capitalisés.

Produit 2.3. Un dialogue entre l'Administration Foncière, le pouvoir coutumier et les acteurs de terrain sur les questions foncières est engagé.

Produit 2.4. Les titres et occupations sans titres de terres agricoles font l'objet d'une revue en vue de leur mise en conformité avec les dispositions des lois Foncière et Agricole quant à la régularité des titres d'occupation et à leur mise en valeur effective

Produit 2.5. Des textes réglementaires capitalisant les résultats des activités sous ce composante sont élaborés et validés par les parties prenantes

Composante 3. Amélioration de la Gouvernance Foncière et de l'Efficacité de l'Administration foncière ;

a. Résultat de la composante :

D'ici Décembre 2022, le niveau de performance de l'Administration Foncière est amélioré et son efficacité accrue

b. Produits intermédiaires :

Produit 3.1. Les procédures de gestion foncière et la tenue des données foncières sont modernisées en faisant recours aux Nouvelles Technologies de l'information et de la Communication.

Produit 3.2. Un programme d'Information, Education et Communication rattaché au processus de la réforme et au fonctionnement de l'Administration foncière est défini et mis en œuvre.

Produit 3.3. Un appui matériel, technique et pédagogique est apporté aux institutions de formation du personnel de l'Administration foncière (3 écoles nationales du cadastre, l'Institut des Géomètres INBTP, l'Institut des Urbanistes ISAU), en adéquation avec la modernisation du système, et la mise à niveau des ressources humaines de l'Administration Foncière est assurée.

Composante 4. Adoption et harmonisation des législations et réglementations sectorielles;

a. Résultat de la composante :

D'ici Juin 2023, Un projet de Loi Foncière révisée, intégrant les évolutions du cadre légal national et du contexte international, les orientations stratégiques de l'aménagement du territoire, les leçons tirées du Projet PDU (avec la Banque Mondiale), les résultats de la révision du Code de l'urbanisme en cours de mise en œuvre avec l'appui de la Banque Mondiale, les préoccupations des parties prenantes et contenant des dispositions harmonisées entre les secteurs concourant au foncier est soumis au Gouvernement pour adoption et promulgation. Le texte est assorti des principaux textes d'application identifiés.

b. Produits intermédiaires :

Produit 4.1. Un projet de Loi Foncière est produit de manière participative, validé au sein des instances de la CONAREF et en Atelier National, et soumis au Gouvernement pour adoption.

Produit 4.2. Les textes d'application essentiels dérivant du Projet de Loi Foncière sont élaborés et proposés à la signature au niveau de compétence indiqué (Premier-Ministre, Ministre, Gouverneur de Province, Ministre Provincial, etc.) tant au niveau national que provincial.

Produit 4.3. Les textes légaux et réglementaires produits sont, selon le cas, promulgués, publiés, distribués et vulgarisés par tous les canaux disponibles.

Composante 5 Aspects transversaux et questions émergentes

a. Résultat de la composante

- La réforme foncière est menée en adéquation avec celle de l'aménagement du territoire, Urbanisme, Agriculture, Forêt, Environnement et Mines, et tient compte des exigences de planification dans les processus d'occupation et d'utilisations des espaces du territoire national à différents niveaux (national, provincial, local) ;

- Les processus d'attribution des terres sont assortis des exigences d'étude d'impact sur l'environnement et le social et de présentation, suivie de l'approbation préalable, d'un plan de gestion environnementale et sociale ;

- Les besoins en terres pour l'implantation des projets de développement des services environnementaux (MDP, REDD+ et autres) sont pris en compte dans les processus de la réforme, de la planification, et assortis des mécanismes garantissant la permanence des investissements réalisés dans le temps et dans l'espace ;

SOMMAIRE

1	Contexte de la réforme foncière.	9
1.1.	Un contexte juridique marqué par les conflits entre les textes officiels et les pratiques de gestion foncière	12
1.1.1.	Les nouvelles options politiques sur le statut des terres.....	12
1.1.2.	Le dualisme du régime juridique relatif au foncier.	12
1.1.3.	Pratiques foncières en marge de la loi.	13
1.1.4.	La persistance des conflits fonciers.	13
1.2.	Le contexte socio-culturel : rapport entre accès à la terre, identité et revendications communautaires	14
1.3.	Un contexte économique marqué par l'inadéquation du régime foncier aux besoins d'investissements économiques.	16
1.4.	Un développement urbain incontrôlé et non planifié.	17
1.5.	Les aspects transectoriels de la gouvernance des terres peu ou mal maîtrisés.	18
1.6.	Une administration foncière en quête de performance	19
1.7.	Lien insuffisant entre gouvernance foncière et politique environnementale.	19
1.8.	Les récentes évolutions.	20
2	Processus de la réforme foncière en R.D. Congo	28
2.1.	La consultation nationale pour dégager une feuille de route consensuelle	28
2.2.	Présentation de la feuille de route aux Partenaires Techniques et Financiers.	29
2.3.	L'analyse de la Gouvernance foncière en RD Congo.	20
2.4.	Vision et Objectifs de la réforme foncière	24
2.4.1.	Vision de la réforme foncière	24
2.4.2.	Objectifs spécifiques	25
2.4.2.1.	Reformer le secteur foncier en vue de limiter, voire éradiquer les conflits fonciers et les violences d'origine foncière.	25
2.4.2.2.	Apporter la sécurité juridique aux droits fonciers des personnes physiques et morales publiques et privées avec une attention particulière aux personnes vulnérables, aux femmes et aux enfants, que ces droits soient issus de la Loi ou de la coutume ;	25
2.4.2.3.	Stimuler l'investissement productif basé sur le foncier dans le respect de la durabilité environnementale.	25
2.5.	Valeurs et Principes de la réforme foncière	25
2.5.1.	Valeurs sous-tendant la réforme foncière	25
2.5.2.	Principes de la réforme foncière	26

3	Cadre Programmatique de la réforme foncière	31
3.1.	Programme Quinquennal du gouvernement congolais 2012-2016	31
3.2.	La lettre de Mission du Ministère des affaires foncières (2013-2017)	31
3.3.	Le programme de réforme du secteur agricole	31
3.4.	Les programmes de stabilisation et de pacification des zones post conflits	32
3.5.	Le programme National REDD+ Erreur ! Signet non défini.	
3.6.	Les directives volontaires pour une gouvernance responsable des ressources naturelles	34
3.7.	Les principes Pinheiro sur la restitution des logements et des biens des réfugiés et personnes déplacés	36
3.8.	Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique Subsaharienne	38
3.9.	La convention sur les droits des peuples autochtones et l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des minorités et des femmes	39
3.10.	La convention de la CIRGL sur les droits de propriété des personnes de retour	40
4	Etapes et composantes de la réforme foncière	42
4.1.	Retour sur la feuille de route de la réforme foncière	42
4.2.	Composantes de la réforme foncière	43
5	Stratégie de mise en œuvre	61
5.1	Un processus bâti sur l'existant	61
5.2	Apprendre des expériences pilotes	61
5.3	Apprendre des autres expériences	61
5.4	Tenir compte de la dimension sous régionale	61
5.5	Droit à l'autosuffisance alimentaire Erreur ! Signet non défini.	
5.6	Droit à un habitat décent Erreur ! Signet non défini.	
5.7	Promouvoir une approche conforme aux objectifs de développement durable Erreur ! Signet non défini.	
5.8	Un pilotage basé sur une approche multisectorielle	62
5.9	Coordonner les efforts entre partenaires	62
6.	Stratégie de Communication	63
7.	Suivi et Évaluation	64
8.	Cadre des résultats du programme révisé.	65
9.	Les facteurs de risque	75
10	Tableau des responsabilités	76

1. CONTEXTE DE LA RÉFORME FONCIÈRE.

Le gouvernement de la République Démocratique du Congo a lancé les chantiers du développement économique et social, dans lequel le foncier occupe une place de choix comme support des investissements porteurs de croissance et comme facteur de cohésion sociale et politique. Il est observé, cependant, que le régime foncier actuel, tel qu'il découle de la loi du 20 juillet 1973, s'est avéré être un facteur limitant au regard des progrès attendus des processus d'occupation et d'utilisation des terres que l'on aurait voulu concertés, intégrés et durables.

Données de base sur la RDC (source : Atlas des populations et pays du monde, 2017)	
Population (palmarès : 16^e)	89 762 749 habitants (2017)
Croissance démographique	3,30 % / an
Superficie	2 345 410 km ²
Densité	38,27 habitants / km ²
PIB (palmarès : 91^e)	42,056 milliards \$USD (2016)
PIB/habitant (palmarès)	499 \$USD (2016)
Croissance du PIB	9,00 % / an (2016)
Espérance de vie (palmarès)	51,46 ans (2015)
Taux de natalité	43,69 ‰ (2015)
Indice de fécondité	6,45 enfants / femme (2015)
Taux de mortalité (palmarès)	13,27 ‰ (2015)
Taux de mortalité infantile (palmarès)	88,62 ‰ (2015)
Réseau Hydraulique	Bassin Fleuve Congo
Surface boisée	155 millions Hectares
Indice de développement humain	
Indice de pauvreté humaine	
Nombre de déplacés internes	
Taux d'urbanisation	
Taux d'accès à l'électricité	

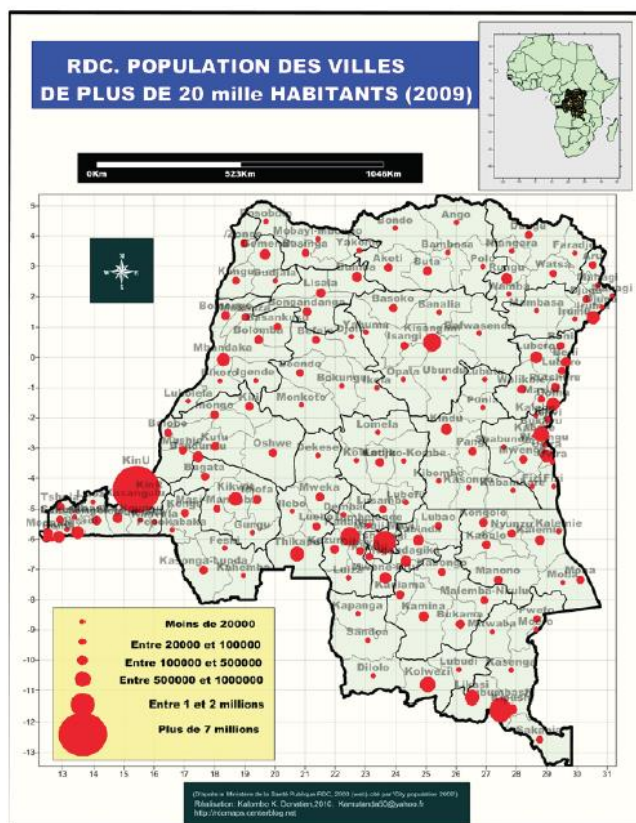
Taux d'accès à l'eau potable	
Terre arables	80 millions Hectares
Situation administrative	26 provinces, 145 territoires, 33 villes, 137 communes urbaines, 173 communes rurales, 470 secteurs, 264 chefferies,

L'absence d'une politique foncière adaptée aux nouvelles orientations stratégiques de développement durable (Objectifs du Millénaire pour le Développement) et aux évolutions enregistrées par le pays sur le plan politique, économique, social, culturel et environnemental est signalée comme une des causes majeures des déficits que l'on déplore aujourd'hui. Elle a donné lieu à l'émergence d'un système et de pratiques qui ne favorisent pas la productivité des terres. Dans un tel contexte, plutôt que d'être un instrument de pacification sociale et l'un des supports du développement économique, ce système pollué par la corruption et l'inefficacité de l'Administration foncière a abouti à des résultats mitigés, qui se sont traduits notamment par l'insécurité de la tenure foncière en milieu rural et périurbain, la prédominance des pratiques en marge de la loi en milieu urbain, la prolifération des conflits fonciers, la thésaurisation ou la spéculation foncières, la valorisation insuffisante des ressources en terres et de leurs produits, etc.

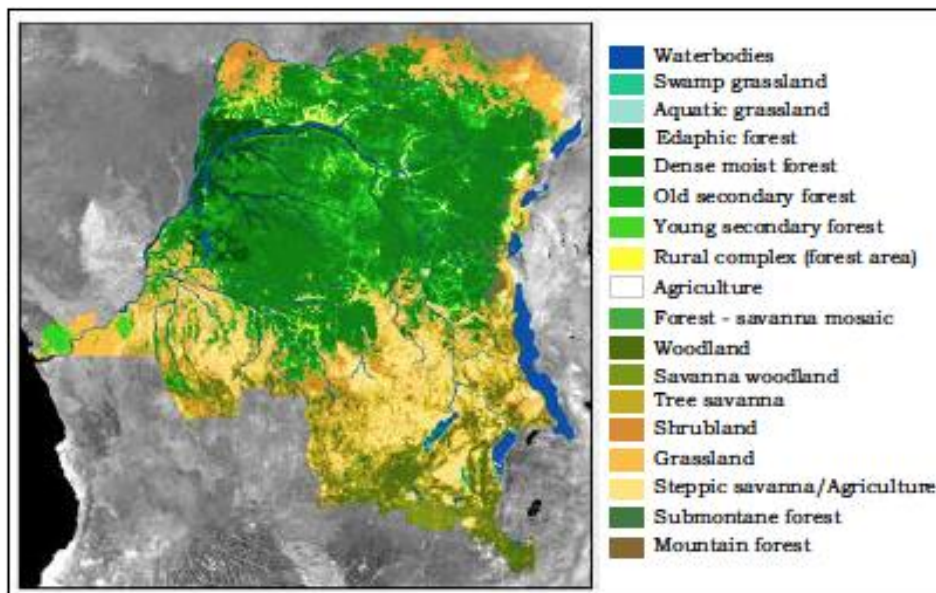
L'effectivité très relative du cadre juridique régissant le foncier et son inadéquation au contexte social et culturel, sont dès lors largement reconnues. Elles prennent leur source tant dans les motivations qui ont prévalu lors de l'adoption de la loi que dans les logiques de fonctionnement du système social congolais. En effet, la loi du 20 juillet 1973 précitée visait, d'une part, à uniformiser le droit foncier congolais, d'autre part, à conférer à l'Etat Congolais l'indépendance économique à travers la nationalisation du sol et la domanialisation des terres dites « indigènes » sous le régime précédent. Ce qui a permis non seulement de récupérer les terres dont la colonie avait dépossédé les « indigènes » congolais à travers sa théorie des terres vacantes et sans maître, mais aussi d'anéantir les pouvoirs des chefs coutumiers qui avaient tendance à remettre en cause la légitimité tant de l'Etat nouveau issu de la décolonisation que de ses dirigeants.

Les options de politique et de législation foncières levées dans ce contexte particulier de concurrence entre les élites traditionnelles et les nouvelles élites à l'aube de l'accession du pays à l'indépendance, et de recherche de l'indépendance économique, posent aujourd'hui un problème de pertinence, mieux d'adéquation avec un contexte socioculturel, économique, environnemental mondial, régional, national et local en mutation rapide.

Tenant compte des évolutions socio-économiques du pays et de nouvelles orientations que suggère la vision modernisatrice du gouvernement congolais, plusieurs facteurs justifient la mise en route d'un débat autour de la gouvernance foncière en RD Congo : facteurs juridiques, politiques, économiques, et socioculturels.



Répartition et densité des populations sur l'ensemble du territoire ¹



Répartition des forêts en République Démocratique du Congo, ²

¹ Réalisée par Donatien K. Kalombo d'après les données du Ministère de la Santé.

² Van Custen et al, 2009, Mapping and Characterizing the Vegetation Types of the Democratic Republic of Congo using SPOT Vegetation Time Series, *International Journal of Applied Earth Observation*. 2009

1.1. UN CONTEXTE JURIDIQUE MARQUÉ PAR LES CONFLITS ENTRE LES TEXTES OFFICIELS ET LES PRATIQUES DE GESTION FONCIÈRE

1.1.1. LES NOUVELLES OPTIONS POLITIQUES SUR LE STATUT DES TERRES.

La constitution du 18 février 2006 n'affirme plus, comme toutes les autres constitutions antérieures, le principe de l'appropriation publique des terres et des ressources naturelles. Chacune de ces constitutions reprenait l'expression habituelle : « le sol et le sous-sol appartiennent à l'Etat ». La nouvelle constitution énonce plutôt que l'Etat Congolais exerce une souveraineté permanente sur les ressources naturelles (article 9). Deux tendances se dégagent autour de l'interprétation de cette disposition constitutionnelle. La première soutient que l'expression « souveraineté » employée par le constituant à l'article 9, renferme bien l'idée de la propriété et véhicule, dès lors, l'idée que l'Etat continue à détenir un droit de propriété sur les terres et les ressources naturelles. La seconde tendance estime que, par cette disposition et celles des articles 34, 56 et 57 de la même constitution, le constituant a voulu : i) ôter à l'Etat Congolais l'appropriation des terres et des ressources naturelles, ii) conforter davantage les droits fonciers coutumiers, collectifs et individuels, et ouvrir une porte à l'appropriation privative des terres, qui irait au-delà du modèle concessionnaire actuel, sans pour autant l'abolir. Cette seconde tendance soutient que le bilan de l'application de ce principe n'a pas permis d'encourager les investissements fonciers et la valorisation des terres congolaises, outre la marginalisation des communautés locales qu'elle a occasionnée dans les milieux ruraux.

Cette controverse autour du statut des terres et des autres ressources naturelles est un facteur limitant pour la valorisation des terres congolaises dans une optique de développement économique et social, en ce qu'elle repose la question de la sécurisation foncière qui, elle-même, constitue une composante essentielle à la fois du développement rural et de la garantie aux investissements fonciers. La réforme foncière initiée par le gouvernement congolais est le cadre par excellence pour apporter les clarifications nécessaires, en adéquation avec les nouvelles options constitutionnelles.

1.1.2. LE DUALISME DU RÉGIME JURIDIQUE RELATIF AU FONCIER.

Ce dualisme découle des choix politiques suivants traduits dans la loi du 20 juillet 1973 sur le foncier : a) l'Etat détient sur les terres un droit de propriété (article 53 et suivants) b) les communautés locales détiennent sur les terres des droits coutumiers collectifs d'occupation coutumière légalement reconnus (article 387, 388 et 389). Dans les faits, ce dualisme se traduit par la réalité suivante : bien que la loi précitée de 1973 confie à l'Etat congolais la propriété exclusive des terres, qu'elles soient urbaines ou rurales, la majeure partie de ces

terres continue à relever du régime coutumier dans lequel les chefs coutumiers revendiquent une légitimité historique et sociale de gestion. L'article 389 de la loi précitée du 20 juillet 1973 qui avait annoncé la signature d'une ordonnance présidentielle pour réglementer les droits fonciers collectifs et individuels de nature coutumière n'a pas été suivi d'effet jusqu'à ce jour. Les conséquences qui en découlent sont, d'une part, l'absence d'outils de sécurisation des terres coutumières au profit des communautés locales, et, d'autre part, des contraintes aux investissements fonciers en milieu rural, du fait de l'imprécision du régime des terres détenues ou occupées sur une base coutumière.

1.1.3. LES PRATIQUES FONCIÈRES EN MARGE DE LA LOI.

Les milieux urbains sont une parfaite illustration des écarts que l'on observe entre les prescriptions de la loi et la réalité telle que se présente sur le terrain. En effet, la situation urbaine en RD Congo se caractérise par une occupation de sites impropres à la construction et aux activités agricoles et le développement d'un marché foncier qui échappe au contrôle des pouvoirs publics. Une enquête initiée par le Ministère des Travaux Publics, Aménagement du Territoire, Urbanisme et Habitat en 1999 dans la partie agglomérée de la Ville de Kinshasa indique que près de 15% de parcelles des terres sont acquises auprès des chefs coutumiers ou par occupation de fait. Ce constat est aussi perceptible dans les autres villes du pays, avec, aujourd'hui, des proportions plus importantes encore, ayant entraîné l'émergence d'un marché foncier « au noir » et des ventes illégales de terrain.

Ce sombre tableau s'explique non seulement par l'absence d'instruments pertinents de planification foncière en milieu urbain, mais aussi par l'inadéquation des dispositions légales et réglementaires existantes. Cette crise foncière en milieu urbain est aujourd'hui amplifiée par l'inexistence d'une administration foncière efficace, disposant de moyens de gestion et de contrôle appropriés ; tout cela exacerbé par une forte centralisation dans la prise des décisions en matière de gestion foncière. Une gestion efficace devrait reposer sur la décentralisation de la gouvernance foncière et le renforcement des capacités des provinces et des entités territoriales décentralisées.

1.1.4. LA PERSISTANCE DES CONFLITS FONCIERS.

Dans la ville de Kinshasa et dans beaucoup d'autres grandes villes du pays, en effet, il est signalé que 80% des conflits fonciers soumis aux cours et tribunaux se rapportent, directement ou indirectement, au foncier et à l'immobilier (stellionat, délivrance de faux documents, conflits favorisés par une mauvaise gestion des archives, absence

d'informatisation des données cadastrales et immobilières, etc.)³. Dans les provinces de l'Est et de l'Equateur, il est signalé un nombre important de conflits fonciers liés aux mouvements de populations (retournés et déplacés). Entre 2009 et 2013, plus de 4.000 conflits fonciers ont été enregistrés dans les trois provinces de l'Est (Nord Kivu, Orientale/Ituri, et Sud Kivu)⁴. Ces conflits fonciers sont permanents aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain.

L'engorgement des tribunaux par les conflits s'explique aussi par une incapacité du système judiciaire congolais à donner des réponses rapides et appropriées. Pour combler ces lacunes, on note l'émergence de formes alternatives de résolution des conflits, dont l'approche la plus courante devient la médiation, en plus de la justice coutumière rendue en milieu rural, qui aide tant soit peu à régler les conflits fonciers de nature coutumière. Si ces méthodes alternatives de résolution des conflits fonciers ont démontré leur efficacité, elles se butent cependant à une contrainte de taille, tirée de leur non intégration dans le dispositif institutionnel du contentieux foncier.

1.2. LE CONTEXTE SOCIOCULTUREL : DYNAMIQUE DE LA PERCEPTION DU SOL ET DE SA GOUVERNANCE, RAPPORT ENTRE ACCÈS À LA TERRE, IDENTITÉ ET REVENDICATIONS COMMUNAUTAIRES

Le gros des populations de la RDC vit des activités rurales et les principaux investissements sont étroitement fondés sur le sol (agriculture, mines, bois). La terre prend une forte prégnance dans la conception de la vie, au point que, pour nombreux, elle est inscrite dans le registre métaphysique du sacré (divinités, esprits des ancêtres).

Les populations rurales perçoivent la terre d'abord en référence à sa valeur d'usage en tant que pourvoyeuse d'aliments et de revenus couvrant les besoins des ménages, assurant ainsi la reproduction de la famille et de la communauté. Elle est donc une composante essentielle de la vie. Acquise souvent au prix du sang lors des conquêtes, la possession du sol résulte de l'histoire de la communauté. Elle participe de ce fait à l'identité de cette dernière. En être dépossédée signifie mort physique et en même temps mort « sociale », c'est-à-dire disparition de la communauté en tant qu'entité sociale et culturelle. Le droit de propriété collective du territoire communautaire (terre, eaux, forêts, etc.) sont des droits sur les terres ancestrales. Leur valeur d'usage va donc au-delà de la vie matérielle en couvrant la perception sociale de la terre en tant qu'outil d'identité communautaire ; la terre étant une composante de la compréhension de la « nation » telle qu'elle avait toujours existé.

De la valeur d'usage du sol à la violence à base foncière.

En permettant de produire la nourriture, le sol est une ressource vitale pour tout rural. Toutes les dimensions sociales et sociologiques (rapports de pouvoir, lignages, système foncier) autour du sol relèvent des stratégies sociales de protection du sol collectif afin de permettre la jouissance individuelle. Toute menace à la jouissance du droit au sol est

³ Rapport LGAF, Février 2013, CODELT/Banque Mondiale.

⁴ Base de Données sur les conflits fonciers, UN Habitat, 2013, Programme Foncier à l'Est de la RDC.

ressentie comme une atteinte à la vie et la survie de la communauté. La valeur d'usage du sol est très déterminante des rapports de forces et de pouvoir au sein des communautés locales rurales. Elle est donc déterminante de la perception sociale du sol et des comportements qui vont en résulter.

La transcendance du pouvoir coutumier comme issu des ancêtres conquérants du territoire de la communauté, en fait de droit, le répartiteur et garant de la jouissance de la ressource collective « sol ». Le passage d'une culture fondée sur la valeur d'usage des biens et services vers une culture fondée sur leur valeur marchande va perturber les règles de jeu foncier, d'une part, par l'intrusion de nouveaux acteurs (État, investisseurs, administration foncière et judiciaire, etc.), d'autre part, par la transformation qualitative des anciens acteurs (chefs coutumiers, chefs de lignages et chefs de terre). L'émergence et le développement d'un marché foncier a privé à des ménages de plus en plus nombreux, la jouissance du droit au sol ou à la vie ; suscitant une levée de boucliers pour défendre « leurs » terres.

Survivance du pouvoir coutumier et rapports de pouvoir foncier.

Les conflits les plus violents ont porté sur les terres rurales et touché dramatiquement les « communautés locales » qui sont une survivance de différentes nations précoloniales « congolaises » par l'État colonial. Elles restent des entités sociales spécifiques et historiquement déterminées ; identifiées par un espace foncier précis et délimité, une organisation sociale et un patrimoine culturel spécifiques fondés sur la coutume (lignages, chefs de terre, autorités coutumières, coutumes, croyances, langues). L'ensemble des communautés locales de la RDC, constitue la « communauté nationale » ou nation congolaise⁵.

Le pouvoir coutumier et le système foncier coutumier sont parmi les survivances majeures des formes antérieures d'organisation des communautés locales et qui coexistent avec la nouvelle organisation sociale où prédominent le droit écrit et l'État comme acteur social central. Les habitants des espaces ruraux et périurbains vivent et fonctionnent dans cette coexistence atypique. La survivance d'un acteur ou d'une pratique y est déterminée par la dynamique des rapports sociaux ou de force entre les composantes sociales parties prenantes dans la question foncière qui construisent leurs stratégies en surfant sur les deux registres sociaux en coexistence avec dominante.

Ainsi, le pouvoir coutumier et le système foncier rural survivent dans la dépendance avec l'État, acteur social détenteur du monopole de la violence collective. L'État fonctionne sous couvert de l'idéologie de l'intérêt général, déclaré être sa mission. De même le pouvoir coutumier est lui aussi adossé sur l'idéologie du caractère communautaire du sol et de la transcendance ancestrale du pouvoir. Les rapports de force entre différents acteurs sociaux en vue de préserver leurs intérêts objectifs vont déterminer les stratégies et les pratiques autour de l'enjeu foncier.

Ces intérêts peuvent être convergents, comme ceux des investisseurs et de l'état pour augmenter leurs capitaux ou les rentrées dans le trésor public. Ils peuvent aussi être divergents et mêmes souvent opposés comme ceux des paysans avec ceux des investisseurs et de l'État ; ceux des chefs coutumiers et ceux des paysans ; etc.

⁵ La nationalité congolaise est du reste définie en fonction de cela. Les communautés locales ne sont donc pas un épiphénomène social.

Des situations de déni ou de restriction des droits d'accès aux terres existent à l'égard de certains groupes sociaux.

Des revendications spécifiques sont élevées par certains groupes sociaux qui se plaignent soit d'être victimes de dénis de droits d'accès à la terre, soit des restrictions majeures qui ne leur permettent pas de tirer les avantages que la terre peut procurer. Au nombre de ces groupes figurent notamment : i) les populations chasseurs cueilleurs, dit « pygmées », qui revendiquent à leur profit la reconnaissance à la fois de leur identité culturelle, distincte de celle des communautés voisines, et des droits fonciers propres que la loi et les coutumes locales leur dénie ; ii) les femmes, qui sont frappées dans certaines contrées du pays des limitations d'accès aux droits fonciers et immobiliers, aggravant ainsi leur vulnérabilité, et les plaçant ainsi dans la difficulté à contribuer de manière efficace à l'équilibre du ménage et de la famille.

Enfin, l'identité culturelle s'affirmant à l'intérieur d'un espace géographique délimité de manière plus ou moins consensuelle entre communautés voisines, la question d'allochtonie pose quant à l'identité culturelle de communautés issues de différentes vagues de migration, de grands mouvements historiques des populations. Dans le cadre de ces migrations, les membres des communautés allochtones venues s'installer sur les terres des communautés qui revendiquent la qualité d'ayants-droit, se voient frappées des restrictions d'accès à la terre ; ce qui renforce leur situation de vulnérabilité. Ceci explique certains conflits intercommunautaires, notamment dans la partie Est du pays. Des groupes d'organisations de la société civile portent le plaidoyer tendant à obtenir l'amélioration du statut des droits fonciers pour les catégories sociales susmentionnées. La réforme foncière en cours devra apporter des réponses à de telles problématiques.

1.3. UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE MARQUÉ PAR L'INADÉQUATION DU RÉGIME FONCIER AUX BESOINS D'INVESTISSEMENTS ÉCONOMIQUES.

En levant l'option, dès 1966, pour le principe de la domanialité, l'ambition évidente du nouvel État devenu propriétaire foncier exclusif était de canaliser les éventuels immenses revenus fonciers vers son portefeuille. Et pourtant, depuis près d'un demi-siècle de vie, l'État Congolais peine à engranger les dividendes espérées à travers l'instauration de la domanialité. Le foncier demeure le faible contributeur aux recettes de l'État. Sur le plateau de BATEKE, à titre illustratif, seulement 17% des terres cultivables sont mises en valeur, tandis que 5% ont une mise en valeur jugée suffisante. L'État, sur le plan économique, ne tire aucun profit de l'exploitation de son sol. La modicité des recettes issues de la valorisation des terres congolaises témoigne à suffisance de l'inefficacité des orientations et des mécanismes qui ont été mis en place, sous le couvert du principe de la domanialité. De même, les critiques sur la discrimination entre nationaux et étrangers dans la catégorisation générique des droits réels fonciers devront trouver des réponses bien articulées. La durée actuelle de l'emphytéose (25 ans) s'est avérée insuffisante pour assurer

la mise en valeur économique continue des terres domaniales incultes ; elle ne s'accommode point de la nécessité de stabiliser les investissements fonciers. La carence d'un système fiable de sécurisation des titres ou d'inscription hypothécaire et le difficile accès à l'information foncière viennent tout autant contribuer au maintien d'un régime foncier qui a longtemps gelé le marché immobilier et s'est révélé hostile aux crédits fonciers ou immobiliers. Ainsi donc, la mise en place de Zones Economiques Spéciales, l'intensification agricole, la demande internationale pour les investissements fonciers à grande échelle et la nécessité de remonter la côte congolaise sur des instruments de classement internationaux comme le « Doing Business » en appelle à des réformes, dont celle foncière, en vue d'adresser les aspects économiques liés au foncier. Il faut aussi noter que le prix élevé des terrains et un accès inégal aux droits de propriété faussent le marché foncier, comme l'a relevé la Revue de l'urbanisation (Banque Mondiale)

1.4. UN DÉVELOPPEMENT URBAIN INCONTRÔLÉ ET NON PLANIFIÉ.

L'urbanisation est un phénomène inéluctable. Le taux d'urbanisation d'un territoire national est un des indicateurs du niveau de développement d'un pays. Or, en RDC, l'occupation des terres dans la quasi-totalité des villes du pays reste caractérisée notamment par : i) un énorme gaspillage des réserves foncières dû à un développement urbain en tâche d'huile - d'où la forme linéaire des villes qui étend (allonge) les réseaux- et la multiplication des parcelles individuelles comme unité urbaine élémentaire -la Revue de l'urbanisation a mis en cause la grande taille des parcelles ; ii) la détérioration de la qualité de l'environnement urbain par l'occupation des zones de restriction que sont les plaines inondables, les fortes pentes, des sites instables soumis à des mouvements tectoniques et des espaces boisés ; iii) la superposition des titres sur un même bien foncier urbain suite à l'incapacité de l'administration de produire des plans d'urbanisme adapté et des documents cadastraux adéquats ; iv) les conflits de compétence entre l'administration foncière et celle de l'urbanisme et habitat ; v) la pression périurbaine continue sur des terres agricoles, vi) l'accès très limité à des titres fonciers et immobiliers sécurisés, etc.

La croissance urbaine et périurbaine ou l'élargissement continu des villes au détriment de la campagne est un phénomène irréversible. La question n'est pas de maîtriser la croissance urbaine, mais plutôt de planifier l'espace territorial de manière harmonieuse et durable. D'où la nécessité pour la RDC de se doter d'une politique d'Aménagement du Territoire assortie des instruments de gestion de l'espace, à savoir : le Schéma National d'Aménagement du Territoire, les plans provinciaux d'aménagement, les Schémas Directeurs d'Aménagement Urbain (Kinshasa venait de se doter d'un Schéma d'orientation stratégique de l'agglomération (le SOSAK) ou les Plans d'Urbanisme Directeurs, voire les plans particuliers d'aménagement des zones économiques spécifiques

mais aussi des logements ou autres, des plans particuliers d'aménagement des aires protégées, etc. Le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) permet de visualiser tant les axes structurants de communication (routes, rivières, voies ferrées, aéroports, etc.) que le macro zonage de l'espace national. La meilleure connaissance de la vocation et des fonctions naturelles spécifiques de différentes zones, espaces territoriaux à travers le SNAT permettrait d'éviter les spéculations foncières, particulièrement les pressions périurbaines sur les terres. Plus de trente ans après, les textes annoncés pour organiser l'aménagement et l'équipement du territoire, les investissements concertés et la promotion immobilière, n'ont pas été pris. La réforme foncière devrait être menée en intégrant l'impérieuse nécessité d'une interaction adéquate, d'une intégration harmonieuse et d'une complémentarité entre les questions foncières et celles de l'urbanisation. Ainsi les résultats du Projet de développement urbain (PDU) mis en œuvre dans neuf villes avec l'appui de la Banque Mondiale et la révision annoncée du Code de l'Urbanisme devront être intégrées au processus de la réforme foncière”

1.5. LES ASPECTS TRANS-SECTORIELS DE LA GOUVERNANCE DES TERRES PEU OU MAL MAITRISÉS.

Les processus d'affectation des espaces qui sont menés actuellement, ne sont pas intégrés : ils continuent à être menés les uns indépendamment des autres, entraînant ainsi des conflits d'usage des espaces et des situations de superposition des droits, qui risquent d'être très préjudiciables pour la maîtrise et le contrôle des occupations et des utilisations des espaces. Les différents Ministères en charge de la gestion des ressources naturelles délivrent, chacun, des titres d'accès aux terres et d'exploitation des ressources naturelles⁶ - sans tenir compte ni intégrer les titres déjà attribués par les autres ministères sur les mêmes espaces. Cette situation s'explique par le fait que, jusqu'à ce jour, la RDC ne dispose ni d'un document de politique nationale d'aménagement du territoire, ni d'une loi-cadre en la matière devant organiser les principes directeurs de planification, d'affectation et de contrôle des utilisations des espaces, tant urbains que ruraux. La réforme foncière devrait être menée dans la complémentarité avec celle de l'aménagement du territoire dans laquelle elle est appelée à s'inscrire pour prendre en charge les aspects liés à la distribution des terres à usage résidentiel, agricole, commercial, administratif et industriel ainsi que tous les aspects liés à la sécurisation foncière et immobilière. Le fait que cette dernière réforme est lancée en même temps que la réforme foncière est heureux, en ce qu'il permet de garantir une cohérence entre les deux réformes et, le cas échéant, de résoudre de manière plus harmonieuse tous les aspects connexes.

⁶Blocspétroliers pour le Ministère des Hydrocarbures, carrés miniers pour le Ministère des Mines, concessions forestières pour le Ministère de l'Environnement et les concessions foncières et agricoles pour le Ministère des Affaires Foncières,

1.6. UNE ADMINISTRATION FONCIÈRE EN QUÊTE DE PERFORMANCE

Une administration foncière dépassée et moins apte à répondre aux demandes du secteur. L'état actuel de l'administration foncière n'a pas permis une bonne application de la législation en la matière, en raison des contraintes d'ordre administratif, technique, juridique, social et économique, ayant comme conséquence la détérioration de tout le système de gestion des terres en RDC. Cette administration n'a pas, dès lors, été en mesure de mettre en place tous les instruments requis et, le cas échéant, de répondre à toutes les demandes qui s'adressent à elle. Ces écueils se traduisent notamment par les éléments qui suivent : i) la faiblesse des capacités de prise charge du secteur, elle-même inhérente à l'ensemble de l'administration publique congolaise ; ii) l'absence d'équipements modernes pour la gestion des informations foncières et immobilières et la conservation des archives, entraînant de la sorte l'altération des informations sur les propriétés tant privées que publiques ; iii) l'inexistence d'un cadre d'harmonisation entre les différentes administrations ayant des attributions connexes au secteur foncier et immobilier. Il en a résulté, entre autres : i) la lourdeur et l'allongement des procédures d'octroi des titres, ainsi que la diversification des coûts informels ; ii) la prolifération des occupations anarchiques ne reposant sur aucun instrument de planification ; iii) la multiplicité et la persistance des conflits fonciers, entraînant une insécurité sur les droits fonciers qui restent dans la majeure partie des cas non clarifiés, équivoques et incertains. Ce tableau sombre de l'administration foncière fait appel à l'approfondissement de l'analyse sur les causes profondes à la base du dysfonctionnement de l'administration foncière ainsi qu'à des réponses les mieux adaptées au diagnostic complet qui aura été posé.

1.7. LIEN INSUFFISANT ENTRE GOUVERNANCE FONCIÈRE ET POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE.

L'absence d'un système opérationnel pour une bonne gouvernance environnementale. La RDC accuse encore d'énormes déficits normatifs et institutionnels en matière de prise en charge des incidences des programmes et projets sectoriels sur l'environnement et le social. Les attributions des titres fonciers, notamment pour l'exploitation des terres à grande échelle, n'intègrent pas la prise en compte de leurs impacts sur l'environnement et le social. La loi foncière elle-même est muette sur la question. Sur le terrain, il est déploré, notamment en matière agricole, l'utilisation de certains engrais et herbicides, qui, par le fait du ruissellement des eaux de pluies, polluent les rivières et les lacs, dont sont largement tributaires les populations locales. Les impacts négatifs que le recours à de tels produits ont sur la faune sauvage et aquatique et sur la santé humaine ne sont pas pris en compte. En matière des mines, l'exercice des activités minières provoque d'importantes pollutions des sols, de l'air et de l'eau, avec des conséquences néfastes sur la santé humaine, la dégradation de l'environnement et la perte de la biodiversité. Consciente de

ces problèmes, la RDC a fini par se doter d'une nouvelle loi cadre sur l'environnement, qui assujettit à une étude d'impact environnemental et social préalable tout projet de développement, d'infrastructures ou d'exploitation de toute activité industrielle, commerciale, agricole, forestière, minière, de télécommunication ou autre, susceptible d'avoir un impact sur l'environnement et la vie des populations. Un décret délibéré en Conseil des Ministres détermine les différentes catégories de projets ou d'activités soumis à cette étude, son contenu, les modalités de son approbation ainsi que la procédure de consultation du public. En vue d'une cohérence à établir entre la réforme de la gouvernance environnementale et la réforme foncière en cours, et étant donné que la question de l'acceptabilité sociale et de la conformité environnementale dans les projets d'investissement en général et d'utilisation des terres en particulier est au cœur de la politique du développement durable, la réforme foncière engagée par le gouvernement congolais est, dès lors, appelée, d'une part, à s'inscrire dans la complémentarité avec les nouvelles exigences que renferme la loi-cadre sur l'environnement, en intégrant les considérations environnementales et sociales, en amont et en aval des processus d'attribution des terres et de déploiement des projets fonciers.

De nouveaux processus environnementaux émergents en déphasage avec les articulations du régime foncier actuel. Les préoccupations de lutte contre les changements climatiques ont fait naître de nouveaux besoins en terres pour le développement des projets de valorisation des services environnementaux, dans le cadre des processus du Mécanisme pour le Développement Propre (MDP) et de Réduction des Emissions dues à la Déforestation et de Dégradation des forêts (REDD+), qui ne sont pas pris en compte par le dispositif légal et institutionnel actuel. La réforme foncière en cours devrait ouvrir des options pour répondre à ces nouveaux développements.

2. ANALYSE DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE EN RD CONGO.

Une évaluation de l'administration foncière au Sud-Kivua été récemment commanditée par la Coopération Suisse (Bureau de représentation en RDC). Les leçons suivantes qui sont généralisables mutatis mutandis à l'ensemble des provinces de la RDC, ont été tirées de cette évaluation :

1. Les logiques néo-patrimoniales qui caractérisent le système social congolais dans son ensemble, prennent un relief particulier dans l'administration foncière et mettent la législation foncière en échec.
2. Les lacunes de la législation foncière dans un environnement institutionnel caractérisé par la prévalence des logiques et pratiques très éloignées de l'idéaltype de l'Etat rationnel-légal, constituent un facteur aggravant du dysfonctionnement de l'administration foncière. En effet, aucune des ordonnances présidentielles

prévues aux articles 71, 389 et 393 de la loi foncière n'a été prise à ce jour. Ces articles disposent respectivement :

Article 71 : *Une ordonnance présidentielle fixe :*

1° *Les règles régissant la création des circonscriptions urbaines, leur détermination et la mise sur le marché de parcelles de terre dans ces circonscriptions ;*

2° *Les critères qui déterminent les diverses catégories des terres, les prix, les loyers et redevances y afférents et les conditions spécifiques applicables à chacune de ces catégories ;*

3° *Les conditions générales de mise en valeur pour chaque catégorie de terre, si besoin en est ;*

4° *Les conditions relatives au maintien et au changement de la destination des terres ;*

5° *Les mesures de publicité obligatoires ;*

6° *Les critères qui déterminent la priorité pour l'obtention de concession ;*

7° *Les conditions relatives à l'introduction des demandes ;*

8° *Les frais auxquels donnent lieu l'examen des demandes, l'établissement des contrats, les annotations, les constats de mise en valeur et la délivrance des copies des contrats et des plans*

9° *Les taxes d'extraction et de prélèvements des matériaux, qui ne sont pas considérés comme des substances concessibles par la législation sur les mines et les hydrocarbures.*

10° *Les formalités de résiliation, de résolution, de transferts et de renouvellement des contrats ainsi que de renonciation.*

Article 389: *Les droits de jouissance régulièrement acquis sur ces terres (des communautés locales) seront réglés par une Ordonnance du Président de la République.*

Art. 393 : *Une ordonnance du Président de la République fixera les conditions et les modalités auxquelles seront subordonnées les concessions sur les droits fonciers et immobiliers visées ci-dessus.*

Néanmoins, ceux des zaïrois qui, avant l'entrée en vigueur de la présente loi, ont occupé et exploité ces biens à leur profit, d'une manière régulière et ininterrompue, peuvent, dans les 12 mois qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi, régulariser leur situation auprès du Département compétent.

3. L'ambiguïté des interventions successives des autorités centrales et provinciales au cours des quatre dernières décennies a ouvert la voie à toutes sortes d'abus de l'administration foncière. Référence est faite ici aux déclarations d'abandon, à la zaïrianisation, aux arrêtés de « désaffectation » et aux arrêtés d'attribution des parcelles. Assez souvent s'en suivent des morcellements et la création des « poches » au bénéfice des autorités et/ou des agents de l'administration foncière.

4. L'usage opportuniste de certaines dispositions de la loi foncière notamment les articles 69 et 393 al 2 est quant à lui responsable des interférences des autorités territoriales dans la gestion foncière et des spoliations des biens du domaine foncier et immobilier privé de l'Etat.

5. La multiplication des circonscriptions foncières au cours des trois dernières décennies s'est accompagnée d'un véritable chaos dans la gestion des archives, plus spécialement des registres et des plans cadastraux ; ce qui explique les cas de plus en plus nombreux de superposition des titres fonciers et immobiliers.

6. Les droits fonciers des communautés locales sont indéterminés, les terres occupées par ces communautés ayant été domanialisées par l'article 387 de loi foncière. Du fait de cette domanialisation, les règles applicables à ces terres, l'autorité gestionnaire de ces terres et la nature des droits des détenteurs des droits coutumiers sont ambigus. Ceci est responsable d'une prolifération des pratiques en marge de la loi et des coutumes et constitue la source majeure de l'insécurité juridique et des incertitudes que vivent les populations rurales.

7. La mise en œuvre de la loi du 20/07/1973 par l'administration foncière a été globalement un échec. Non seulement il y a ineffectivité de la loi, mais en plus cette dernière a été inefficace.

L'ineffectivité de la loi du 20/07/1973 s'observe notamment en ce qui concerne les droits fonciers conférés par l'administration foncière, la procédure d'enregistrement des terres, la procédure de renouvellement des titres, la procédure de mutation, les opérations de lotissement, la pratique de morcellement, la rectification des croquis, le remplacement des certificats d'enregistrement, la gestion des contentieux fonciers, la rédaction des certificats d'enregistrement, la délivrance des titres en milieu rural sans enquête préalable et le changement de destination des terres concédées.

Le triomphe des pratiques (informelles) en marge de la loi, l'accaparement et la thésaurisation foncière par les élites, la prolifération des conflits fonciers, les lotissements pirates, la pluralité d'instances d'intervention dans la gestion foncière, la variété des modes de preuve des droits fonciers, les usages opportunistes des textes légaux, les coûts informels des transactions foncières,... sont autant d'indicateurs de l'inefficacité de la loi foncière.

8. Les conflits fonciers auxquels donnent lieu les lacunes de la législation et les dysfonctionnements de l'administration foncière, mettent en scène divers acteurs non concernés par la gestion des terres ou le règlement des litiges fonciers. Ceci aggrave le chaos né des situations décrites plus haut.

9. Le profil du personnel, le cadre du travail de l'administration foncière, la logistique dont elle dispose, les ressources financières à sa disposition et les rationalités qui président à la gestion du personnel, compromettent substantiellement l'espoir de l'avènement d'une administration foncière rationnelle, légale, citoyenne et efficace. La formation de la plupart des agents, la manière dont ils ont été recrutés, la gestion des carrières et l'application du régime disciplinaire amènent à la conclusion que ce qui est recherché fondamentalement, ce n'est ni la compétence de l'agent, ni la maîtrise du secteur, encore moins l'inscription du foncier dans le processus de développement national. Pour tous, l'administration foncière est simplement un cadre, mieux une position qui permet de saisir les opportunités qu'offre la gestion foncière, illicites soient-elles.

10. Dans l'imbroglio juridique, institutionnel et des pratiques administratives et populaires, le rôle du Ministère provincial en charge des affaires foncières est très ambigu. Les attributions qu'il revendique en vertu de l'arrêté du Gouverneur, sont celles qui sont reconnues au Ministre national des Affaires Foncières par l'ordonnance du Président de la République n° 08/074 du 24 décembre 2008. Par ailleurs, le Ministre provincial des affaires foncières n'a pas de compétence lui reconnue en la matière. Il n'est pas autorité foncière au sens de l'article 183 de la loi du 20/07/73. Il n'exerce pas non plus un pouvoir disciplinaire quelconque sur les agents de l'administration foncière. Par une délégation tacite, il exerce dans le secteur les prérogatives dévolues au gouverneur de province par l'article 28 al 4 de la loi sur la libre administration des provinces laquelle dispose : « Il (le gouverneur) dispose de l'administration publique en province. A ce titre, tous les services publics provinciaux et nationaux en province sont placés sous son autorité ». En effet, « le Ministre provincial (n°) est responsable (que) de son département ministériel. Il applique le programme du Gouvernement provincial dans son ministère sous la coordination et l'autorité du Gouverneur de province ».

11. Les pratiques innovantes de sécurisation foncière, de gestion foncière décentralisée à base coutumière et de médiation des conflits fonciers promues par les organisations de la Société civile et les acteurs de la coopération au développement constituent dans le contexte légal actuel un combat d'arrière-garde. Pour être efficaces, elles ont besoin d'un minimum de formalisation. Elles sont par contre avant-gardistes dans la perspective de la réforme foncière et du cadre juridique et institutionnel qui en découlera.

Une étude de base sur la gouvernance foncière a été également réalisée par CODELT sur financement de la Banque Mondiale et de la Belgique. Cette étude a permis d'identifier les grands enjeux et faiblesses dans le système actuel de gouvernance foncière. L'étude a fait l'objet d'une validation en Février 2013, au cours d'un atelier national réunissant les représentants de la société civile, les gouvernements provinciaux, les partenaires bilatéraux, les chefs coutumiers et des experts fonciers internationaux. Les conclusions de

l'étude ont aussi été présentées aux ministères ayant trait au foncier (Ministère de l'Aménagement du Territoire, Agriculture, Mines, Forêts et Environnement, Décentralisation).

Les recommandations suivantes dérivent de l'analyse de la gouvernance foncière :

- i) Mettre en place une plateforme multisectorielle et multi acteurs dans le cadre de la réforme foncière pour harmoniser les politiques et décisions entre les différents ministères;
- ii) Mener des actions pilotes pour la collecte des données et informations qui puissent constituer la matière pour la réforme foncière : simplification du processus de la délivrance des certificats/titres; démarcation des champs / cartographie forêts/ terre communautaires; charte foncière rurale (mieux codifier les droits fonciers locaux); régularisation foncière urbaine;
- iii) répliquer l'étude CAGF-LGAF au niveau provincial et local pour cerner les spécificités dans la gestion foncière en RD Congo en vue d'une capitalisation pour le développement d'une politique foncière et la révision de la loi foncière actuelle; accompagner la décentralisation foncière au niveau des provinces.

3. VISION ET OBJECTIFS DE LA RÉFORME FONCIÈRE

3.1. VISION DE LA RÉFORME FONCIÈRE

La réforme foncière se fonde sur la vision selon laquelle la République Démocratique du Congo est pacifiée, socialement intégrée et économiquement dynamique en raison de l'amélioration de la gouvernance foncière.

3.2. OBJECTIFS SPÉCIFIQUES

- ✓ Reforme le secteur foncier en vue de limiter, voire éradiquer les conflits fonciers et les violences d'origine foncière.
- ✓ Apporter la sécurité juridique aux droits fonciers des personnes physiques et morales publiques et privées avec une attention particulière aux personnes vulnérables, aux femmes et aux enfants, que ces droits soient issus de la Loi ou de la coutume ;
- ✓ Stimuler l'investissement productif basé sur le foncier, dans le respect de la durabilité environnementale.

4. VALEURS ET PRINCIPES DE LA RÉFORME FONCIÈRE

4.1. VALEURS SOUS-TENDANT LA RÉFORME FONCIÈRE

Les soucis majeurs ci-après devraient orienter les nouveaux choix à opérer :

- Souci de prise en compte du continuum des droits découlant des traditions et des pratiques et d'harmoniser les titres de propriété sur toute l'étendue du pays ;
- Souci de capitaliser/promouvoir les savoir-faire locaux ;
- Souci d'intégrer les nouvelles technologies de l'information et de la communication dans la gestion du foncier ;
- Souci d'harmoniser et coordonner toutes les initiatives et projets pilotes ayant trait au secteur foncier ;
- Souci de décentralisation technique de la gestion du secteur foncier ;
- Souci d'équité par le respect des droits collectifs et individuels tirés de la coutume ;
- Souci de clarté par la détermination de la portée juridique et matérielle des droits des communautés locales et ceux des individus au sein de ces communautés ;
- Souci d'efficacité gestionnaire par l'instauration d'un mécanisme participatif de gestion foncière ;
- Souci de sécurité juridique des transactions foncières en général et des tenures foncières coutumières en particulier, à travers notamment l'enregistrement des opérations auxquelles donneraient lieu les terres des communautés locales ;
- Souci de conformité aux engagements régionaux et internationaux du pays.

4.2. PRINCIPES DE LA RÉFORME FONCIÈRE

Le processus de la réforme foncière sera fondé sur des principes inspirés de la **Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement**, un texte fondamental qui affirme un engagement à l'échelle internationale pour le développement durable. Afin de mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans les différentes sphères d'intervention, il s'agira de prendre en compte l'ensemble des principes suivants:

1. **Satisfaction des besoins essentiels et amélioration de la qualité de vie:** les personnes, la satisfaction de leur besoins essentiels et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature ;
2. **Équité et solidarité sociales:** les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales;
3. **Protection de l'environnement:** pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement ;
4. **Efficacité économique:** l'économie de la RDC doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social; un environnement propice et attractif doit être créé dans le secteur foncier pour favoriser l'investissement ; le foncier doit être une source de profit ; la valorisation de la terre doit viser principalement le secteur agricole et les moyens de subsistance des populations rurales ;
5. **Participation et engagement :** Les femmes, les jeunes, les communautés locales et les peuples autochtones ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles. Leur identité, leur culture et leurs intérêts devraient être reconnus et leur accorder tout l'appui nécessaire afin qu'ils participent efficacement à la réalisation d'un développement durable.
6. **Accès au savoir:** les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en œuvre du développement durable ;
7. **Subsidiarité:** les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés ;
8. **Partenariat et coopération intergouvernementale:** les gouvernements doivent collaborer afin de rendre durable le développement sur les plans environnemental, social et économique. Les actions entreprises sur un territoire doivent prendre en considération leurs impacts à l'extérieur de celui-ci ;

9. **Prévention:** en présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source ;
10. **Précaution:** lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l'environnement;
11. **Protection et valorisation du patrimoine culturel:** le patrimoine culturel, constitué de biens, de lieux, de paysages, de traditions et de savoirs, reflète l'identité d'une société. Il transmet les valeurs de celle-ci de génération en génération et sa conservation favorise le caractère durable du développement. Il importe d'assurer son identification, sa protection et sa mise en valeur, en tenant compte des composantes de rareté et de fragilité qui le caractérisent;
12. **Préservation de la biodiversité:** la diversité biologique rend des services inestimables et doit être conservée pour le bénéfice des générations actuelles et futures. Le maintien des espèces, des écosystèmes et des processus naturels qui entretiennent la vie est essentiel pour assurer la qualité de vie des citoyens;
13. **Respect de la capacité de support des écosystèmes:** les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité;
14. **Pollueur payeur:** les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci
15. **Internalisation des coûts:** la valeur des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale.

5. PROCESSUS DE LA RÉFORME FONCIÈRE EN R.D. CONGO

5.1 LA CONSULTATION NATIONALE POUR DÉGAGER UNE FEUILLE DE ROUTE CONSENSUELLE

La promotion d'une réforme foncière participative en vue de dégager un consensus sur les futures options de gouvernance foncière demeure l'enjeu majeur du processus en cours. Cette approche devrait permettre l'émergence d'un régime foncier susceptible de contribuer à l'amélioration du climat des affaires et au développement des communautés locales, en assurant l'encouragement d'investissements extérieurs et intérieurs dans des projets d'utilisation de terres à petite, moyenne et grande échelle. Les fondements d'un tel régime demeurent l'accès à la sécurité foncière pour tous et une gestion durable et équilibrée de la demande en terres pour les besoins économiques, culturels et identitaires.

En intégrant les évolutions récentes, les éléments clés de la feuille de route déclinés en actions sur le long et le moyen terme, se déclinent dorénavant comme suit :

- a. Doter le pays d'une politique foncière appropriée, qui lèvera les nouvelles options de gouvernance foncière et guidera l'élaboration des textes légaux et réglementaires ;
- b. Étendre la réflexion sur le régime des sûretés;
- c. Développer progressivement et accompagner la promulgation des textes légaux et réglementaires découlant des lacunes de l'actuelle Loi dite « Foncière », notamment un texte réglementant la jouissance des droits fonciers acquis en vertu de la coutume, capitalisant les résultats des expérimentations de terrain sur la sécurisation des droits fonciers coutumiers et les méthodes alternatives de résolution des conflits. Il s'agit en l'occurrence du projet de Décret en cours de discussion, qui devrait consacrer une certaine équité entre les tenures coutumières foncières et forestières en tenant compte de l'évolution de la foresterie communautaire ; ce texte devrait ouvrir la voie à la prise de textes réglementaires organisant la mise en application de ses dispositions importantes ;
- d. Un ou plusieurs textes légaux régissant le régime foncier, immobilier et des sûretés,
- e. Un premier lot de textes réglementaires consacrant les nouvelles orientations de fonctionnement de l'Administration Foncière.

5.2 PRÉSENTATION DE LA FEUILLE DE ROUTE AUX PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS.

Les orientations de la feuille de route ont été présentées aux partenaires techniques et financiers (PTF) au mois d'octobre 2012, à l'occasion d'une table ronde organisée par le Ministère des Affaires Foncières et le Vice-ministre chargé des affaires coutumières afin de décliner les orientations de la réforme foncière, telle que préconisée par le Président de la République. C'était l'occasion de démontrer aux partenaires bilatéraux et multilatéraux le caractère prioritaire de la réforme foncière pour promouvoir un environnement propice au développement économique et œuvrer pour la cohésion sociale. Le Vice Premier Ministre, Ministre des Affaires Coutumières a annoncé les dispositions prises par le gouvernement pour contribuer financièrement à la réforme avec la prévision de crédits budgétaires sur une base annuelle.

5.3 UN PROCESSUS DÉCENTRALISÉ, PARTANT DU BAS VERS LE HAUT :

La démarche se fonde sur l'idée d'un processus participatif partant du bas vers le haut, plutôt que d'un processus consultatif porté par le niveau national et allant vers le niveau provincial.

Il s'agit d'engager parallèlement une double démarche inscrite dans deux horizons temporels : le court terme et le moyen terme. Dans le court terme, partant des acquis et suivant la lettre et l'esprit des articles 203,2 et 204,28 de la constitution et de la loi sur la libre administration des provinces, il s'agira **d'accélérer le processus d'adoption des édits provinciaux organisant les droits fonciers coutumiers et la propriété privée non titrée telle qu'elle résulte de la pluralité des pratiques.** Il s'agit également d'élaborer les mesures d'exécution desdits édits et de mettre en œuvre certaines mesures transitoires préconisées par la feuille de route de la réforme foncière au niveau national. Il s'agit enfin de démultiplier les expériences de gestion foncière décentralisée à base coutumière ou à base des pratiques foncières en milieu urbain ou péri urbain et de mettre en place des structures de médiation foncière là où elles n'existent pas encore.

Tout ceci ne peut bien entendu se réaliser qu'en partenariat entre les acteurs publics et les acteurs intéressés de la société civile avec l'accompagnement des partenaires au développement. Un leadership provincial visionnaire, conscient des enjeux et des problématiques, constitue le gage de l'efficacité des coordinations provinciales de la CONAREF et de leurs relais locaux, lesquels constituent les cadres d'échange privilégiés sur les innovations normatives, institutionnelles et procédurales à mettre en place. Le profil du personnel du Ministère provincial des affaires constituera, selon le cas, un atout ou une hypothèque pour le succès des actions envisagées.

A l'instar du Recueil à l'Usage des Fonctionnaires et des Agents des Services Territoriaux du Congo Belge (RUFAS), un guide ou un manuel de procédures foncières destiné aux intervenants dans les procédures de constatation des droits coutumiers ou de la propriété privée non titrée, de délivrance des titres fonciers, de sécurisation des transactions et d'arbitrage des litiges fonciers devrait être élaboré et vulgarisé.

Pour s'assurer de la cohérence d'ensemble et de l'opérationnalité de la démarche, un document de programmation de la mise en œuvre des édits incluant un plan de travail intégré doit être élaboré. Ce plan de travail est dit intégré parce qu'il tient compte de ce qui sera fait en rapport avec la contribution des provinces à la réforme foncière et celle des secteurs connexes.

Dans le moyen terme, il s'agit d'organiser l'arrimage des processus de consultation dans les provinces aux processus nationaux notamment la réforme foncière, l'élaboration de la stratégie nationale d'aménagement du territoire et du plan national de développement agricole.

Cet arrimage passe d'abord par l'établissement d'un bilan de la mise en œuvre de la loi du 20/07/1973 par l'administration foncière dans toutes les provinces. Ce bilan devrait permettre notamment de répertorier les concessions foncières (selon les droits réels conférés), les droits coutumiers, les propriétés privées non titrées, les conflits fonciers et les instances de résolution. Un second préalable à cet arrimage aux processus nationaux, c'est l'existence d'une vision provinciale de la gouvernance foncière en générale, de l'Aménagement du territoire et de la stratégie provinciale de développement durable. A cet effet, une feuille de route en vue de la matérialisation de cette vision sera élaborée. Parmi les priorités de cette feuille de route provinciale, l'élaboration des notes d'orientation et d'un document de programmation des réformes à l'échelle de la province sera privilégiée. Pour leur conférer de la légitimité, ces documents stratégiques feront l'objet de larges consultations et seront soumis aux Assemblées Provinciales pour adoption. Une fois ces documents adoptés par les Assemblées provinciales, suivra d'une part, l'évaluation des propositions adressées par les provinces à la CONAREF en ce qui concerne la réforme du cadre juridique et institutionnel en matière foncière, d'autre part, l'organisation des consultations.

6. CADRE PROGRAMMATIQUE DE LA RÉFORME FONCIÈRE

6.1. PROGRAMME QUINQUENNAL DU GOUVERNEMENT CONGOLAIS 2012-2016

Le programme gouvernemental a été annoncé par le Premier Ministre en 2012 devant l'Assemblée Nationale. Le leitmotiv est la consolidation de la paix et l'environnement économique, à travers une promotion de l'agriculture à outrance. Mais aussi dans une perspective d'amélioration du cadre de vie et des conditions sociales des populations, le programme s'engage à réformer la loi foncière, la modernisation et la sécurisation des titres fonciers et enfin, la responsabilisation des conservateurs des titres immobiliers pour tout acte répréhensible dans l'exercice de leurs missions.

Nul doute que de telles recommandations doivent se couler dans une démarche cohérente de réforme holistique et intersectorielle. L'amélioration du climat des affaires, la relance des activités agricoles et pastorales sont autant de défis de ce programme du gouvernement qui pourrait trouver des réponses dans l'amélioration de la gouvernance foncière en RD Congo.

6.2. LA LETTRE DE MISSION DU MINISTÈRE DES AFFAIRES FONCIÈRES (2013-2017)

La lettre de mission du Ministère des Affaires Foncières approuvée en Mai 2013 par le Premier Ministre, s'aligne avec les priorités dégagées par la feuille de route sur la réforme foncière. La lettre tourne autour de trois axes prioritaires : i) assainir le secteur du foncier par l'amélioration de la gouvernance foncière et par la réforme du secteur ; ii) lutter contre les conflits fonciers ; iii) lutter contre les occupations anarchiques.

6.3. LE PROGRAMME DE RÉFORME DU SECTEUR AGRICOLE

Le Ministère de l'Agriculture a initié une loi d'orientation pour l'agriculture approuvée en 2012⁷. Le code, qui a connu l'implication de la société civile, contient des dispositions relatives à la gestion foncière, notamment la création des Conseils Agricoles Ruraux de Gestion habilités à traiter les conflits fonciers mais aussi il institue les comités d'affectation des concessions. D'un point de vue global, il est reproché à ce code de ne pas offrir de garantie de sécurisation pour les terres des communautés, dans ce sens qu'il ne suggère aucun mécanisme pour une immatriculation formelle (Art 19) ; de la même

⁷ Loi 11/0022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'Agriculture.

manière, la durée du bail emphytéotique pour les étrangers ne satisfait pas aux attentes des acteurs du secteur privé, représenté par la FEC (Art 16). Avec la révision du code agricole en cours, un nouveau chantier a démarré qui doit être articulé avec la réforme foncière en cours en vue d'arriver à une solution concertée. Ainsi au niveau le plus élevé, trois commissions ont été instituées : i) une commission au niveau de la Présidence pour la revue de l'Article 16 ; ii) une deuxième au niveau de la Primature pour la revue des articles 16, 19, 82 et 83 ; iii) une troisième, enfin, au niveau du Ministère de l'Agriculture pour la conception des mesures d'application du Code Agricole.

6.4. LES PROGRAMMES DE STABILISATION ET DE PACIFICATION DES ZONES POST CONFLITS

La compétition pour l'accès à la terre et aux ressources qu'elle renferme a toujours été un facteur déclenchant des conflits fonciers en RD Congo, particulièrement dans les zones de l'Est. Cette menace pèse toujours, même en période de pacification, avec l'émergence des conflits fonciers et les blocages de la relance des activités de production résultant d'une lutte ardue entre communautés d'une part et d'autre part d'une absence de l'autorité de l'Etat qui ne permet pas d'assurer un minimum de rééquilibrage des droits d'accès à la terre. Dans le processus de stabilisation, le gouvernement avec l'appui de la communauté internationale a initié le programme STAREC dont un des objectifs est de parer aux conflits communautaires, notamment de nature foncière, pour la cohésion sociale ainsi que pour la relance des activités économiques. Cette idée a été répliquée par la résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies du 12 Juin 2012 qui insiste sur la nécessité de parer aux conflits fonciers comme étant une cause des déplacements des populations.

La déclaration de Busan de Décembre 2011, appelé *New Deal pour l'engagement des Etats fragiles*, manifeste aussi les engagements des pays en voie de développement pour une nouvelle approche des pays fragile, notamment post-conflit. Le New Deal encourage des accords politiques inclusifs et la résolution des conflits. Cet objectif doit passer aussi par la mise en route des réformes pour rétablir l'autorité de l'Etat. Mais aussi *l'Accord Cadre pour la Paix, la sécurité et la Coopération pour la République Démocratique du Congo et la Région*, signé à AddisAbeba le 24 Février 2013, encourage la RDC à entreprendre des réformes structurelles des institutions de l'Etat et de promouvoir les objectifs de la réconciliation nationale, de tolérance, et de démocratisation. La réforme foncière doit aussi contribuer à renforcer l'autorité de l'Etat et à adresser les causes des conflits, notamment ceux relatifs au foncier et aux ressources naturelles. La bonne gouvernance et la transparence doivent être les maîtres mots de la réforme foncière pour répondre aux exigences de pacification.

6.5. CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET PROCESSUS NATIONAL REDD+

Depuis janvier 2009, la RDC est engagée dans le processus REDD+ en vue de contribuer à l'atteinte des objectifs poursuivis par différents États-Parties à la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC).

La Stratégie-cadre nationale REDD+ de la RDC donne une grande importance à la réforme foncière – un besoin de sécurisation des terroirs communautaires pour susciter les investissements REDD+ et pour inciter une stabilisation de la production agricole sur les terres rurales dans les zones forestières.

En effet, le contexte foncier actuel constitue un grand frein à l'investissement, national ou international, et entraîne une mise en valeur insuffisante des terres ainsi qu'une vision à court-terme et donc non durable de l'exploitation des ressources naturelles, notamment les ressources forestières. La mise en valeur des terres selon la Loi foncière actuelle n'est de plus pas propice à la REDD+ puisque la coupe de la forêt représente une preuve de mise en valeur mais pas sa préservation (ou alors par l'intermédiaire d'une concession de conservation, réservée à des acteurs disposant de moyens conséquents).

La stratégie place toutefois les aspects relatifs à la tenure foncière au rang des préalables pour la réussite du programme. Ainsi la question relative à la clarification des régimes fonciers, notamment ceux des communautés demeure une préoccupation. Tout en adoptant l'idée d'expériences pilotes, la stratégie a mis l'accent sur les trois éléments suivant, quant à ce qui est du foncier : i) clarifier et documenter les droits fonciers et forestiers locaux ; ii) expérimenter des approches pour enregistrer les droits de manière officielle dans les registres et les documents cadastraux, ii) gérer les conflits fonciers qui peuvent résulter de ces opérations.

Globalement, la pertinence de la question foncière pour la REDD+ se trouve à deux niveaux :

- assurer le respect des sauvegardes sociales par rapport aux droits fonciers (ou d'usage...) des communautés locales et peuples autochtones dans le cadre de la mise en œuvre des interventions REDD+ ;
- réforme plus large de la politique foncière et du cadre légal et institutionnel pour contribuer aux efforts de réduction des émissions liées à la déforestation et la dégradation des forêts.

Le premier volet correspond principalement au fait d'assurer la clarification des droits fonciers et d'usage en amont des procédures liées au Consentement Libre, Informé et Préalable (CLIP) et au partage des bénéfices.

Le deuxième volet est bien plus large et vise à :

- réduire les incitations à la déforestation et la dégradation des forêts.
- utiliser la clarification et la sécurisation foncière comme un des outils structurant du mécanisme incitatif à une meilleure gestion des terres et ressources forestières, que ce soit notamment auprès des communautés locales et peuples autochtones en milieu forestier ou hors forêts, que dans le cadre des investissements productifs pour favoriser leur installation en dehors des forêts (en lien avec l'aménagement du territoire au niveau micro et macro).

Les réalisations d'études d'impact social et environnemental pour les processus d'attribution des terres représentent un point d'entrée majeur pour la REDD+. La sécurité foncière est un préalable pour un programme national de Paiement pour Services Environnementaux (PSE). Et la conclusion d'un contrat de PSE suppose une initiative de relevé des droits et des règles de gestion de l'accès à la terre et aux ressources.

Par ailleurs, les activités REDD+ doivent démontrer un impact en termes de réduction d'émissions, mais également participer à l'amélioration des conditions de vie de la population et à la préservation des écosystèmes. Les accords de Cancún de la Convention-Cadre des Nations unies sur les Changements Climatiques ont reconnu la nécessité de se doter de garanties sociales et environnementales, notamment, le respect des droits des populations autochtones et des communautés locales, la participation pleine et effective de toutes les parties prenantes, la conformité avec les programmes forestiers nationaux et les instruments internationaux. De même, cette disposition recommande aux États d'adresser les questions liées à la gouvernance forestière, à l'égalité des sexes, aux droits fonciers, aux fuites, à la préservation des forêts naturelles et de la diversité biologique. C'est dans cette perspective que la RDC a développé son propre cadre normatif national afin de garantir l'intégration de considérations sociales et environnementales dans la mise en œuvre de REDD+, en pleine compatibilité avec l'accord de Cancun et les cadres normatifs internationaux associés¹.

6.6. LES DIRECTIVES VOLONTAIRES POUR UNE GOUVERNANCE RESPONSABLE DES RESSOURCES NATURELLES

L'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) a rendu public en 2012 un document d'orientation visant à améliorer la gouvernance des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts. D'application facultative, cet instrument expose les principes et normes internationalement reconnus en vue de l'instauration des pratiques responsables en matière de gouvernance foncière.

La FAO propose notamment parmi les principes directeurs d'une gouvernance foncière responsable :

- La prise en compte de tous les droits fonciers légitimes, que ceux-ci soient formellement enregistrés ou non ;
- La protection de tous les détenteurs des droits fonciers légitimes contre la perte arbitraire de leurs droits ;
- La promotion de l'exercice de ces droits, notamment par la reconnaissance des transactions portant sur ces droits et l'accessibilité aux services ;
- L'accès à la justice en cas de violation des droits fonciers légitimes et des indemnisations justes et rapides en cas de privation des droits fonciers légitimes pour cause d'utilité publique.

Ordonnées autour du concept de droits fonciers légitimes, ces principes s'ils sont adoptés par la législation congolaise l'obligeraient d'une part à une remise en question de l'architecture normative en matière foncière inspirée de l'ActTorrens, d'autre part à assortir d'effets juridiques les pratiques populaires et les innovations promues par les acteurs non étatiques (chefs coutumiers et ONGD).

Les directives volontaires nous invitent par ailleurs à intégrer dans le même corpus normatif la reconnaissance juridique des droits fonciers des peuples autochtones et des communautés appliquant les systèmes fonciers coutumiers, l'organisation des marchés fonciers et des opérations de remboursement et autres approches de réorganisation foncière, l'aménagement réglementé du territoire, la fiscalité foncière, les modalités d'estimation de la valeur foncière, de restitution et de règlement des différends sur les droits fonciers et des conflits relatifs aux régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts.

La remise en cause des normes inspirées de l'ActTorrens ne signifie pas toutefois le rejet de l'enregistrement. Au lieu d'être l'acte générateur des droits fonciers, le système d'enregistrement reçoit dans les directives volontaires une autre finalité, à savoir celle « d'inventorier les droits fonciers individuels et collectifs dans le but d'améliorer la sécurité des droits fonciers, y compris les droits détenus par l'Etat et le secteur public, par le secteur privé et par les peuples autochtones et autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers (...). Le système devrait permettre d'enregistrer, d'archiver et de rendre publics les droits fonciers et les devoirs qui y sont associés, y compris les détenteurs de ces droits et devoirs, ainsi que les parcelles et exploitations auxquelles ces droits et devoirs se rattachent » (p. 31).

Les directives volontaires nous invitent enfin à mettre la politique et la législation foncière en phase avec les impératifs environnementaux. Face au changement climatique et aux situations d'urgence (catastrophes naturelles et conflits), l'Etat doit s'assurer que les droits fonciers légitimes des groupes susceptibles d'être touchés sont respectés et protégés par les lois et par les politiques, stratégies et actions visant l'atténuation des effets du changement climatique ou des catastrophes naturelles. Les lois et politiques doivent également veiller à ce que les détenteurs légitimes des droits fonciers participent à la

négociation et la mise en œuvre des programmes d'atténuation des effets du changement climatique ou des catastrophes naturelles et d'adaptation à ces effets.

6.7. LES PRINCIPES PINHEIRO SUR LA RESTITUTION DES LOGEMENTS ET DES BIENS DES RÉFUGIÉS ET PERSONNES DÉPLACÉS

Ces principes ont été adoptés sans vote le 11 août 2005 dans la résolution 2005/21 par la Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'Homme pour orienter les gouvernements nationaux dans le traitement de la question des réfugiés relativement aux logements, terres et/ou biens dont ils ont été privés arbitrairement ou illégalement.

La République Démocratique du Congo, n'étant pas étrangère au phénomène des réfugiés et déplacés, doit tenir compte de cette réalité dans la réforme de la législation foncière

Quatre vagues successives peuvent en effet être distinguées dans les schémas de déplacement des populations en République Démocratique du Congo ces deux dernières décennies.

Entre 1992 et 1996, les conflits interethniques dans certaines provinces ont provoqués des déplacements massifs des populations. C'est le cas des kasaiens chassés du Katanga et des personnes d'expression kinyarwanda du Nord – Kivu poussés à l'exil au Rwanda. En sens inverse, c'est le cas aussi du déplacement des hutus rwandais en RDC au milieu de l'année 1994.

Entre 1996 et 1997, la guerre de l'AFDL a provoqué des déplacements dans l'ensemble du pays. Les plus concernés furent les réfugiés hutus d'origine rwandaise particulièrement qui vont se retrouver en partie en RDC, et pour le reste au Congo Brazza, en Angola et en Centrafrique.

Entre 1998 et 2003, la deuxième guerre du Congo a vu les armées de l'Angola, de la Namibie et du Zimbabwe s'opposer sur le territoire de la RDC aux armées du Rwanda et de l'Ouganda appuyant les rebellions congolaises (RCD ; MLC ; etc.). Au fur et à mesure de l'évolution des combats, le Rwanda et l'Ouganda ont même fini par s'affronter dans l'Est de la RDC. Ces dynamiques et plusieurs conflits, tels que celui de l'Ituri, ont entraîné de nouveaux déplacements de masse.

Dans la période « post conflit » qui commence en juillet 2003, des populations civiles ont continué à subir les attaques des groupes armés. Les combats entre groupes armés et contre l'armée congolaise ont déplacé des centaines de milliers de personnes. Au début 2009, l'offensive militaire conjointe (RDC – Rwanda) contre les rebelles rwandais FDLR, suivie des opérations militaires des FARDC (Kimia II et Amani Leo) a entraîné des déplacements des populations à grande échelle. Plus récemment en 2013, les opérations militaires contre les rebelles du M23 et de l'ADF - NALU ont eu également leur triste lot de réfugiés en quête d'asile en Ouganda et au Rwanda et déplacés internes. A la fin du

mois de juin 2013, le HCR recensait 499 541 réfugiés congolais, 113 362 réfugiés en RDC et 2963799 déplacés internes.

Des mouvements de retour, facilités, forcés ou spontanés sont toutefois observés. Le HCR signale par exemple le rapatriement de plus de 100 000 réfugiés originaires de la RDC au Congo entre avril 2012 et septembre 2013. Les expulsions massives de ressortissants congolais (RDC) du Congo Brazza et de l'Angola ont ramené au bercail un nombre significatif des déplacés congolais.

Selon OCHA, pendant l'année 2009 au Nord – Kivu, 525 000 personnes ont regagné leur région d'origine. Au 25 janvier 2010, le nombre total des personnes retournées au Nord – Kivu a été estimé à 869 495 (2008 – 2010). A la fin du mois de février 2010, sur 628.000 déplacés recensés au Sud –Kivu, 128 000 étaient retournés chez eux.

Au cours du même mois de février 2010, un accord a été signé entre Kigali et Kinshasa concernant le retour de 53632 réfugiés congolais vivant dans les camps au Rwanda (Bucyalimwe, p216).

Les principes Pinheiro reposent sur la conviction que le droit à la restitution des logements, des terres et des biens est essentiel pour le règlement des conflits et la consolidation de la paix après un conflit, le retour dans la sécurité et dans des conditions viables et l'instauration d'un Etat de droit.

Les principes Pinheiro consacrent notamment :

- Le droit à la restitution des logements, des terres et des biens ;
- Le droit de ne pas faire l'objet de discrimination ;
- Le droit à l'égalité entre hommes et femmes ;
- Le droit à la jouissance pacifique (paisible) des biens ;
- Le droit au retour librement consenti dans la sécurité et la dignité.

Lorsque la restitution des logements, des terres et des biens est matériellement impossible, les principes Pinheiro consacrent au bénéfice des titulaires du droit à la restitution le droit à une compensation arrêtée par un tribunal indépendant et impartial. Le droit à la restitution ou à la compensation est reconnu par les principes Pinheiro même aux réfugiés et personnes déplacées qui refusent de retourner malgré la cessation (théorique) des faits à l'origine de l'exil ou du déplacement.

Selon les principes Pinheiro, ont droit à la restitution, non seulement les réfugiés et déplacés ayant franchi les frontières nationales mais aussi aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays.

6.8. CADRE ET LIGNES DIRECTRICES SUR LES POLITIQUES FONCIÈRES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Depuis 2009, les Etats africains ont adopté le cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique, à travers l'Union Africaine, dont la RD Congo est partie prenante. La 13^e session ordinaire de l'Assemblée des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union Africaine tenue en Juillet 2009 à Syrte (Libye), a entériné le Cadre et Principes Directeurs, et a adopté la Déclaration sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique. Cette déclaration a insisté sur les éléments suivants : i) Les Etats membres doivent s'assurer que les lois foncières garantissent un accès équitable à la terre et aux ressources foncières pour tous les utilisateurs de la terre, notamment les jeunes et autres groupes vulnérables ; ii) Le renforcement de la sécurité du régime foncier pour les femmes ; iii) Donner la priorité aux processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique foncière dans les Etats membres, et appuyer la mise en place du cadre institutionnel requis pour à la fois leur élaboration et la mise en œuvre ; iv) Renforcer les capacités humaines, techniques et financières pour appuyer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques foncières

Ce cadre est le résultat consensuel de plus trois ans de consultations et de recherche sur les régimes fonciers en Afrique. Les lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique donnent des orientations en vue d'un renforcement des droits fonciers, l'amélioration de la productivité et des conditions d'existence.

Le cadre et les lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique constituent désormais un élément de référence dans les processus de réforme foncière en Afrique. La participation des auteurs de ce cadre à l'atelier National sur le développement de la feuille de route au mois de Juillet 2012 à Kinshasa, a permis de donner un éclairage sur les principes dégagés dans ce cadre.

Il faut préciser que ce document stratégique n'a pour but « ni d'élaborer un cadre normatif obligatoire, ni d'élaborer une politique foncière à adopter par les Etats membres », précisent ses rédacteurs. L'objectif de ce cadre et lignes directrices est encore moins de donner des leçons aux Etats membres sur la façon de formuler des politiques foncières dans la situation spécifique propre à leur pays ». Le but est de « formuler les principes essentiels qui devraient sous-tendre l'élaboration, le contenu et la mise en œuvre des politiques foncières dans les Etats africains.

Autant que les directives volontaires et les principes Pinheiro, le cadre et lignes directrices sont d'application facultative. Ils énoncent simplement des principes servant à orienter l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du progrès en matière de formulation et de mise en œuvre des politiques foncières.

A la différence de deux premiers instruments qui mettent l'accent, selon le cas, sur les droits fonciers légitimes à protéger absolument ou sur la restitution des logements, des

terres et des biens aux réfugiés et déplacés, le cadre et lignes directrices assignent à la terre une vocation, celle de servir de support essentiel au développement humain durables « lequel inclut : assurer la stabilité sociale, maintenir la croissance économique et réduire la pauvreté, préserver les ressources naturelles contre la dégradation et la pollution ».

A l'instar des directives volontaires, le cadre et lignes directrices plaident pour la reconnaissance de la légitimité des systèmes fonciers autochtones, le renforcement des droits fonciers des femmes, le développement des marchés fonciers et la gestion équilibrée des utilisations alternatives de la terre, c'est-à-dire autres que agricoles.

A propos des utilisations alternatives (l'industrie, les mines, le développement énergétique, les infrastructures, le tourisme et le développement urbain durable), le cadre et lignes directrices assignent aux politiques gouvernementales de « veiller à ce que les populations africaines en retirent le maximum de bénéfices tout en subissant le minimum d'inconvénients. L'agriculture doit demeurer toutefois le moteur de la croissance ».

Hélas, le Cadre et Lignes Directrices font peu cas de la prise en compte des peuples autochtones minorités et réfugiés et déplacés dans l'élaboration des politiques foncières.

6.9. La convention sur les droits des peuples autochtones et l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des minorités et des femmes

En dépit de la complexité des rapports existants traditionnellement entre les peuples autochtones de la République Démocratique du Congo et les autres communautés ou groupes sociaux, la législation foncière ne saurait ignorer la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Cette déclaration dispose respectivement à ses articles 10, 25, 26, 27 et 28 ce qui suit relativement aux terres, territoires et ressources possédés par les peuples autochtones.

Article 10 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

« Les peuples autochtones ne peuvent être enlevés de force à leurs terres ou territoires. Aucune réinstallation ne peut avoir lieu sans consentement préalable – donné librement et en connaissance de cause – des peuples autochtones concernés et un accord sur une indemnisation juste et équitable et, cela est possible, la faculté de retour ».

Article 25 : *« Les peuples autochtones ont le droit de conserver et de renforcer leurs liens spirituels particuliers avec les terres, territoires, eaux et zones maritimes côtières et autres ressources qu'ils possèdent ou occupent et utilisent traditionnellement, et d'assumer leurs responsabilités en la matière à l'égard des générations futures.*

Article 26:

1. *Les peuples autochtones ont droit aux terres, territoires et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisés ou acquis.*
2. *Les peuples autochtones ont le droit de posséder, d'utiliser, de mettre en valeur et de contrôler les terres, territoires et ressources qu'ils possèdent parce qu'ils leur appartiennent ou qu'ils les occupent ou les utilisent traditionnellement ainsi que ceux qu'ils ont acquis.*
3. *Les Etats accordent reconnaissance et protection économiques à ces terres, territoires et ressources. Cette reconnaissance se fait en respectant dûment les coutumes, traditions et régimes fonciers des peuples autochtones concernés.*

Article 27 : *Les Etats mettront en place et appliqueront, en concertation avec les peuples autochtones concernés un processus équitable, indépendant, impartial, ouvert et transparent prenant dûment en compte les lois, traditions, coutumes et régimes fonciers des peuples autochtones, afin de reconnaître les droits des peuples autochtones en ce qui concerne leurs terres, territoires, et ressources, y compris ceux qu'ils possèdent, occupent ou utilisent traditionnellement, et de statuer sur les droits. Les peuples autochtones auront le droit de participer à ce processus.*

Article 28:

1. *Les peuples autochtones ont droit à réparation, par le biais, notamment de la restitution ou lorsque cela n'est pas possible, d'une indemnisation juste, correcte et équitable pour les terres, territoires et ressources qu'ils possédaient traditionnellement ou occupaient ou utilisaient et qui ont été confisqués, pris, occupés, exploités ou dégradés sans leur consentement, donné librement et en toute connaissance de cause.*
2. *Sauf si les peuples concernés en décident librement d'une autre façon, l'indemnisation se fait sous forme de terres, de territoires et de ressources équitables par leur qualité, leur étendue et leur régime économique, ou d'une indemnité pécuniaire ou de toute autre réparation appropriée.*

6.10. LA CONVENTION DE LA CIRGL SUR LES DROITS DE PROPRIÉTÉ DES PERSONNES DE RETOUR

Le protocole sur les droits de propriété des personnes de retour a été adopté par les chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres de la CIRGL le 30 novembre 2006. Inspiré des principes pinheiro sur la restitution des logements, des terres et biens de réfugiés et personnes déplacées, le protocole de la CIRGL assortit d'un caractère obligatoire les principes qu'il consacre. D'une part, il impose aux Etats signataires l'obligation de garantir la récupération des biens au retour des réfugiés et déplacés ou, à défaut le

dédommagement légal pour la perte ou la destruction desdits biens, d'autre part, il crée un cadre juridique pour résoudre les litiges soulevés par la récupération des biens occupés ou détenus auparavant par des rapatriés.

Outre la consécration du droit à la récupération, le protocole engage les États signataires à améliorer les cadres légaux et à simplifier les procédures visant la récupération de ces biens.

L'innovation majeure qu'apporte le protocole aux principes pinheiro, consiste dans la protection des biens des communautés de retour. L'article 7 du Protocole dispose en effet que « les États membres reconnaissent une protection spéciale des biens des communautés, des éleveurs et autres groupes de retour dont le mode de vie est caractérisé par leur dépendance spécifique et leur attachement à leurs terres ».

A défaut de réintégration dans les contrées qu'elles occupaient auparavant, les communautés de retour recevront en d'autres lieux des terres de valeur plus ou moins égale à celles auxquelles elles doivent renoncer ou encore une « juste et rapide » compensation.

7. ETAPES ET COMPOSANTES DE LA RÉFORME FONCIÈRE

7.1. RETOUR SUR LA FEUILLE DE ROUTE DE LA RÉFORME FONCIÈRE

La feuille de route proposée par les participants à l'Atelier National sur la Réforme foncière en RDC propose quatre étapes au cours desquelles des actions spécifiques et opérationnelles seront exécutées. Ces étapes sont les suivantes :

1. Formulation d'une politique foncière ;
2. Révision de la loi foncière et harmonisation des textes juridiques en matière foncière et dans les secteurs associés ;
3. Conception de 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

Aux différentes étapes, les actions ci-après sont envisagées :

Etape I : Formulation de la politique foncière

- Mise en place d'une structure de pilotage et de coordination du programme de la réforme foncière ;
- Consultation des acteurs et identification des problèmes fonciers majeurs ;
- Préparation des documents de travail en vue des discussions ultérieures avec les acteurs ;
- Identification des options institutionnelles, financières et budgétaires ;
- Polissage, examen et approbation de la politique foncière nationale.

Etape II : Révision de la loi foncière et harmonisation des textes juridiques en matière foncière et dans les secteurs associés.

- Analyse critique et évaluation du cadre juridique régissant le secteur foncier ;
- Préparation des drafts de projets de la loi de révision et projets d'actes réglementaires ;
- Organisation des consultations sur les projets de texte ;
- Examen des drafts de lois et règlements en conseil des Ministres ;
- Adoption et promulgation des lois de réforme du secteur foncier.

Etape III : conception des programmes de mise en œuvre et mise en cohérence des responsabilités institutionnelles

- Enquêtes et consultations publiques en vue de l'élaboration d'un plan d'action opérationnelle ;
- Construction d'un consensus sur les stratégies de mise en œuvre ;
- Conception et exécution des projets pilotes ;
- Validation du plan d'action et mobilisation des financements ;
- Redéfinition des compétences des services intervenant dans la mise en œuvre de la réforme foncière ;
- Création et opérationnalité d'une Agence de la mise en œuvre des programmes et projets ;
- Evaluation de l'impact du processus de mise en œuvre de la politique foncière.

Etape IV : Diffusion de l'information au public, formation et renforcement des capacités en appui à la mise en œuvre de la réforme

- Publication au journal officiel d'un recueil des textes relatifs à la réforme du secteur foncier ;
- Vulgarisation du recueil des textes ;
- Renforcement des capacités des acteurs chargés de la mise en œuvre de la réforme : réactualisation des connaissances et renforcement de savoir-faire technologique.

4.1. LES COMPOSANTES DE LA RÉFORME FONCIÈRE

L'approche participative, inclusive et intégrée reste l'option choisie pour la conduite du processus de la réforme foncière. Cette approche permettra au produit final du processus d'être le résultat d'un consensus entre les parties prenantes identifiées. Les activités du processus se regrouperont sous les 4 composantes ci-dessous, correspondant aux résultats à atteindre à l'issue du processus. Les programmes et projets de tous les partenaires du secteur foncier devront s'aligner sur ces résultats :

Composantes	Formulation
Composante 1	Elaboration d'une politique foncière adéquate, adaptée aux évolutions socioculturelles, politiques, légales et institutionnelles nationales, et intégrant les éléments du contexte international ;
Composante 2	Reconnaissance et sécurisation des droits fonciers individuels et collectifs de personnes physiques et morales et des communautés locales et méthodes alternatives de gestion des conflits fonciers ; expérimentations pilote.
Composante 3	Amélioration de la gouvernance foncière et de l'efficacité de l'Administration foncière

Composante 4	Elaboration de textes légaux et réglementaires au niveau national et provincial.
Composante 5	Aspects transversaux et questions émergentes

Composante 1 : Elaboration d'un Document de Politique Foncière.

a. Objectifs

i. Général

Les activités regroupées sous cet axe visent à mettre en place les conditions nécessaires à l'élaboration de la politique foncière, à travers des actions de capacitation des structures d'appui au processus de la réforme foncière et de capitalisation des expérimentations locales.

ii. Spécifiques

- Fournir un appui opérationnel et institutionnel à la Commission Nationale de la Réforme Foncière : formuler des réponses aux problèmes identifiés dans la gouvernance foncière, étudier les forces et faiblesses de chaque solution préconisée et lever les options de politique foncière recommandables à l'autorité gouvernementale.
- Capitaliser les expérimentations de terrain pour renseigner certaines options à lever dans la Politique Foncière ;
- Fournir un appui à l'élaboration participative du document de Politique Foncière :

b. Résultats attendus

Les activités regroupées sous ce composante permettront d'atteindre les résultats ci-dessous :

- A l'issue de deux ans, les structures d'appui à la mise en œuvre de la réforme foncière, notamment les organes de la Commission Nationale de la Réforme Foncière (Comité de Pilotage, Comité Technique, Secrétariat Technique, Coordinations Provinciales) sont dotés de moyens humains, matériels et opérationnels permettant d'assurer leur pleine efficacité ;
- Les Commissions Provinciales de la Réforme Foncière sont installées dans toutes les provinces et pleinement opérationnelles pour organiser la participation au niveau des provinces et la connexion avec le Secrétariat Technique en vue de la capitalisation des résultats atteints en Province, selon le plan de travail repris plus bas ;

- Les acteurs de terrain du secteur foncier sont recensés et des voies d'échange d'informations avec le Ministère des Affaires Foncières sont établies.
- Dès la première année de mise en œuvre, les différentes parties prenantes sont accompagnées dans leur structuration et la préparation de leur plaidoyer en vue d'une plus grande efficacité de leur contribution et de leur participation au processus ;
- L'Administration Foncière reçoit l'appui nécessaire pour une participation plus proactive au processus de la réforme foncière suite à une meilleure connexion avec les autres parties prenantes.
- A l'issue de la troisième année, la version préliminaire du Document de Politique foncière est produite et validée par les parties prenantes, tant au niveau provincial qu'au niveau national.

Composante 2 : Reconnaissance et sécurisation des droits fonciers individuels et collectifs : expérimentations pilote et dispositions intermédiaires.

a. Objectifs

Les activités à mener sous cet axe viseront les objectifs ci-après :

i. Général

Apporter une sécurité juridique à la tenure des différentes personnes physiques et morales, à titre individuel ou collectif, pour les différents usages des terres et améliorer le contrôle de l'Etat sur les diverses utilisations des terres.

ii. Spécifiques

- Assurer la connexion entre les expériences de terrain et l'Administration foncière de façon à capitaliser les résultats des expériences positives ;
- Proposer des mesures intermédiaires susceptibles de connecter les solutions locales en matière de sécurisation de droits fonciers et de résolution de conflits au dispositif légal et institutionnel en vigueur, de manière à leur conférer une certaine reconnaissance en attendant la finalisation du processus, qui devra les intégrer au dispositif légal et réglementaire ;
- Mettre en place des mesures incitatives pour la régularisation de la situation juridique des terres agricoles et leur mise en valeur effective en vue d'augmenter leur contribution aux économies locales et à la réduction de la dépendance vis-à-vis des importations des produits alimentaires de base ;

Ce groupe d'objectifs spécifiques permettra, à la longue, de concilier la légitimité et la légalité en matière de jouissance de droits fonciers communautaires, et de régulariser les situations d'occupation irrégulière en vue de consacrer une tenure plus sécurisée et uniformisée aux différentes formules d'accès à la terre et d'occupation foncière.

b. Résultats attendus

A l'issue de la mise en œuvre des activités prévues sous cet axe, les résultats ci-dessous seront atteints :

- La connexion des acteurs locaux du foncier et de leurs travaux avec l'Administration Foncière tant au niveau national que provincial sera effective ;
- Les mécanismes conférant une légalité aux pratiques locales réussies en matière de sécurisation foncière et de résolution des conflits seront définis, et les textes appropriés seront pris pour les ancrer dans le système légal ;
- Des dispositions légales pour clarifier et sécuriser les droits fonciers individuels et collectifs sont prises et des mesures d'application élaborées.
- Les régimes coutumiers de gestion foncière sont mis en adéquation avec le cadre légal et institutionnel ; un cadre de gestion concertée de la question foncière entre le pouvoir coutumier et l'administration locale est créé et rendu opérationnel.
- Les titres et occupations des terres agricoles seront revus et régularisés le cas échéant, de façon à garantir une mise en valeur effective en vue de la contribution à l'essor du secteur agricole et au trésor public.

c. Activités

Les activités ci-dessous permettront d'atteindre ces objectifs :

- Inventaire des acteurs et des initiatives de terrain en matière de reconnaissance et de sécurisation des droits fonciers locaux ainsi que de résolution des conflits fonciers ;
- Réplication d'expérimentations pilote en matière de reconnaissance, de clarification et de sécurisation de droits fonciers ainsi que de résolution de conflits fonciers et immobiliers, tant en milieu urbain que rural ;
- Dialogue inter-acteurs entre l'Administration Foncière, le pouvoir coutumier et les acteurs de terrain sur les questions foncières ;

- Revue des titres et occupations de terres agricoles en vue de la régularisation et de la mise en valeur des terres occupées ;
- Elaboration de textes réglementaires de portée intermédiaire.

Composante 3 : Amélioration de la Gouvernance Foncière et de l'Efficacité de l'Administration foncière

a. Objectifs

Les activités à mettre en œuvre sous cette composante permettront d'atteindre les objectifs ci-après :

I. Général

Augmenter l'efficacité et l'efficacités de l'Administration foncière à travers une plus grande maîtrise, accessibilité et une fiabilité accrue de l'information foncière et de la procédure de délivrance des titres.

II. Spécifiques

- Améliorer la qualité de l'information foncière ainsi que sa fiabilité, par la modernisation du cadastre et de l'archivage des données ;
- Améliorer la procédure d'octroi du titre à travers l'automatisation de la procédure, l'accès à l'information et la transparence des actes et des coûts associés ;
- Assurer le renforcement des capacités humaines (révision des organigrammes, formation, régularisation de la situation administrative) pour une plus grande efficacité ;
- Faciliter l'accès sécurisé du public à l'information foncière ainsi que le suivi des dossiers par les parties concernées.

b. Résultats attendus

- L'Administration Foncière est modernisée, le cadastre numérisé et la procédure de délivrance des titres informatisée ; des manuels de procédures internes sont élaborés et les textes les institutionnalisant sont pris ;
- Les procédures d'accès et de sécurisation foncière sont allégées et transparentes.
- Les informations et données foncières sont archivées, sécurisées et accessibles ;
- Les capacités techniques, humaines, financières et logistiques de l'Administration Foncières sont renforcées ;
- Les administrations foncières sont plus accessibles aux administrés.

c. Activités

Les activités suivantes sont prévues en vue de l'atteinte des résultats :

- Définir un programme d'Information, Education et Communication rattaché au processus de la réforme et au fonctionnement de l'Administration foncière et en assurer la mise en œuvre ;
- Moderniser les données cadastrales (parcelles, lotissements, circonscriptions foncières) par leur géo référencement et améliorer leur archivage en faisant recours aux nouvelles technologies ;
- Numériser le système d'archivage des dossiers fonciers ;
- Créer et maintenir à jour une base de données géo référencée des terres occupées par les communautés locales et diffuser l'information ;
- Rationaliser la chaîne de perception de l'impôt foncier et des droits, taxes et redevances à percevoir à l'initiative du Ministère des Affaires Foncières
- Mettre en place des instances décentralisées, concertées et paritaires de gestion foncière locale ; définir les modalités d'implication des chefs coutumiers et des instances territoriales locales dans la procédure d'attribution des terres ;
- Informatiser la procédure de délivrance des titres fonciers et immobiliers et en assurer la connexion avec les services publics de perception des recettes dues à l'Etat ;
- Appuyer les institutions de formation du personnel de l'Administration foncière (3 écoles nationales du cadastre, l'Institut des Géomètres INBTP, l'Institut des Urbanistes ISAU) ;

Composante 4 : Production de textes légaux et réglementaires au niveau national et provincial

a. Objectif général

Produire les nouveaux textes devant régir le secteur foncier, immobilier et le régime des sûretés.

b. Résultats attendus

- Le texte actuel de Loi est révisé en reflétant les orientations du document de politique foncière, les résultats des différentes réflexions au cours de la réforme foncière, ainsi que les engagements découlant des instruments régionaux, sous régionaux, africains et internationaux auxquels le pays a adhéré, et qui sont susceptibles d'affecter la gouvernance foncière ;
- Les principaux textes d'application de la nouvelle Loi foncière sont élaborés ;
- Les provinces reçoivent un appui pour prendre des textes au niveau provincial, qui demeurent en harmonie avec la Politique foncière et la nouvelle Loi.

d. Activités

Les activités suivantes sont prévues en vue de l'atteinte des résultats :

- Produire, organiser des consultations et valider les différents textes légaux et réglementaires du secteur foncier.

E. PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LES COORDINATIONS PROVINCIALES.

Phases	Planification des Etapes	Résultats	Méthodologie	Calendrier
<p>Phase I : Adoption des mesures transitoires en vue de l'amélioration du management des circonscriptions et brigades foncières</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Recyclage du personnel de l'A.F sur les textes relatifs à leur statut, leur cadre organique spécifique, le fonctionnement des services publics de l'Etat en général et les techniques modernes en matière de cadastre ; 2. Vulgarisation de la loi et de la fiscalité foncières ; 3. Réorganisation de services en fonction du profil des agents ; 4. Elaboration d'outils de monitoring de la performance des services et des agents ; 5. Dotation des circonscriptions et brigades foncières en instruments techniques en vue de la numérisation du cadastre 6. Amélioration des conditions physiques et psychologiques de travail des agents des services fonciers 7. Coordination des interventions des services impliqués dans la gestion du domaine foncier de l'Etat ; 8. Elaboration et adoption d'un chronogramme d'activités pour l'application des mesures transitoires à la mise en œuvre de la feuille de route de la réforme foncière 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le personnel de l'administration foncière est recyclé et a une meilleure compréhension des textes régissant le secteur et des techniques modernes en matière de cadastre ; 2. La loi et la fiscalité foncières sont vulgarisées auprès du public et des agents de l'A.F ; 3. Les fonctions sont réparties en fonction des compétences et de l'expérience avérées ; 4. Divers outils de monitoring sont élaborés et mis en œuvre ; 5. Les cadastres sont numérisés par les agents recyclés ; 6. Les locaux de travail sont réhabilités et adéquats, les fournitures de bureau et équipements techniques appropriés sont mis à la disposition des services ; le 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planifier et organiser la formation continue des agents 2. Produire des affiches, des brochures et des calicots ; organiser des ateliers de formation et des émissions radiodiffusées 3. Définir les profils des postes 4. Elaborer des modèles d'outils de suivi et de monitoring 5. Acquérir des logiciels et des équipements informatiques appropriés pour la numérisation du cadastre 6. inscrire les dépenses y relatives au budget de la province et solliciter l'appui des partenaires au développement 7. Une circulaire administrative organise cette coordination 	

		<p>personnel est plus satisfait et motivé ;</p> <p>7. - Les services de l'urbanisme, de l'habitat, de l'environnement, de l'hygiène et les ETD concernées se concertent régulièrement avant tout lotissement, morcellement ou attribution des titres fonciers ;</p> <p>- Une circulaire administrative organise cette coordination ;</p> <p>8. - Le chronogramme d'activités est élaboré par le CSF et adopté par le gouvernement provincial</p> <p>- Le chronogramme d'activités est vulgarisé, mis en œuvre et régulièrement évalué</p>	<p>8. La structure du CSF prépare un projet de chronogramme d'activités</p> <p>-Le chronogramme d'activités est soumis à l'approbation du Gouvernement provincial</p> <p>- Le chronogramme d'activités est vulgarisé, mis en œuvre et régulièrement évalué</p>	
<p>Phase 2 :</p> <p>Mise en place du dispositif préparatoire à :</p> <p>-L'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre des édits sur les droits fonciers coutumiers</p> <p>-L'élaboration de la contribution de la province à la réforme foncière</p>	<p>Evaluer les administrations foncières provinciales</p>	<p>Les administrations foncières provinciales sont évaluées</p> <p>Les Gouvernements provinciaux et les Assemblées provinciales sont informés et réagissent aux résultats de l'évaluation</p> <p>Des projets d'édit sont élaborés dans toutes les provinces</p>	<p>Séances de restitution organisées</p>	

	2. Enrichir et vulgariser les résultats des évaluations de l'administration foncière	Validation participative et inclusive des rapports d'évaluation	- Des ateliers de validation sont organisés dans les circonscriptions foncières. - Un atelier provincial de validation est organisé	
	3. Dresser le bilan de la mise en œuvre de la loi du 20/07/1973 dans toutes les provinces.	- Divers répertoires sont disponibles notamment sur les concessions, les droits coutumiers, les concessions non titrées, le domaine foncier public, les conflits fonciers, ...	- TDR pour la constitution des répertoires - Collecte des données - Réalisation et validation des répertoires	
	4. Opérationnaliser les Coordinations provinciales de la CONAREF	Des services techniques des Coordinations provinciales de la CONAREF sont fonctionnels et opérationnels	Mettre en place des services techniques permanents, fonctionnels et opérationnels	
	5. Vulgariser les projets d'édit et organiser un plaidoyer pour leur adoption par les Gouvernements provinciaux et les Assemblées provinciales	-Projets d'édit adoptés par les conseils des Ministres provinciaux - Adoption des édits par les Assemblées provinciales	- Communication sur l'édit inscrit à l'OJ du conseil des Ministres provincial et de la plénière de l'Assemblée provinciale	
	6. Etendre les expériences innovantes de gestion foncière décentralisée à toute la Province	Des expériences innovantes de gestion foncière décentralisée sont en cours dans toutes les provinces et, au sein de celle-ci, dans toutes les entités territoriales décentralisées et améliorent la gouvernance	Susciter la mise en place des mécanismes locaux de gouvernance foncière là où il n'y a pas d'expériences innovantes en cours	

		foncière		
Phase 3 Organisation et opérationnalisation du dispositif de mise en œuvre des édits provinciaux	<p>1. Réaliser des études préparatoires à l'élaboration des mesures d'exécution des édits (le cadre réglementaire de mise en œuvre)</p> <p>2. Elaboration participative et inclusive des documents cadre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - stratégie de mise en œuvre des édits et des mesures d'exécution - chartes foncières types 	<p>Des projets d'arrêté d'application des édits sont adoptés par les Conseils des Ministres provinciaux</p> <p>Des modèles des chartes foncières locales sont élaborés</p>		
	3. Mettre en place un cadre intérimaire provincial de gestion foncière décentralisée	- Mise en place des structures consacrées par les édits	<ul style="list-style-type: none"> - Concertation inter acteurs - Organisation des ateliers au niveau des ETD - Forum provincial - Installation des cellules du CSF au niveau des ETD 	
	4. Elaborer des guides(manuel des procédures foncières à l'usage des intervenants dans la gestion foncière décentralisée telle qu'organisée par l'édit et ses mesures d'exécution)	Des manuels sur les procédures consacrées par les édits et leurs mesures d'exécution sont disponibles		
	5. Elaboration participative et adoption des chartes foncières locales	Des chartes foncières locales sont adoptées dans les ETD	<p>TDR pour l'élaboration des drafts</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recrutement des consultants <p>Réalisation et validation de l'étude</p>	

<p>Phase 4 Elaboration et adoption de la vision provinciale de la gouvernance foncière, de l'Aménagement du Territoire et de la stratégie provinciale de Développement durable</p>	<p>1. Réaliser des études préparatoires à l'élaboration des documents cadre : vision provinciale de la nouvelle gouvernance provinciale, de l'Aménagement de Territoire et stratégie provinciale de développement durable.</p>	<p>Des drafts des notes d'orientation sont disponibles</p>	<p>TDR pour l'élaboration des drafts - Recrutement des consultants - Réalisation et validation de l'étude</p>
	<p>2. Elaboration participative et inclusive des documents cadres : vision provinciale de la nouvelle gouvernance foncière provinciale, de l'Aménagement de Territoire et stratégie provinciale de développement durable.</p>	<p>- Des notes d'orientations sont adoptées par les Gouvernements provinciaux -Les notes d'orientation sont reconverties en notes politiques et adoptées par les Assemblées provinciales</p>	<p>- Atelier d'enrichissement des notes d'orientation - Forum provincial de validation des notes organisées Inscription des notes politiques à l'ordre du jour de la plénière de l'assemblée provinciale</p>
<p>Phase 5 Conduite des processus provinciaux de révisitation des lois sur le foncier et les secteurs connexes</p>	<p>1. Etudes préparatoires sur la méthodologie et le contenu de la contribution des provinces au débat national sur la réforme foncière</p>	<p>La méthode est définie et opérationnalisée et le contenu de la contribution est circonscrite.</p>	<p>- TDR pour l'élaboration du draft - Recrutement d'un consultant - Réalisation et validation de l'étude</p>
	<p>2. Elaboration participative et inclusive des textes (projet de lettre de politique foncière et de code foncier) 3. Elaboration participative et inclusive des mesures d'application. 4. Elaboration participative et inclusive de la révision des textes régissant les secteurs</p>	<p>- Projet de lettre de politique foncière, de code foncier et de cadre réglementaire discuté - La contribution des provinces à la réforme foncière est transmise à la CONAREF</p>	<p>- Organisation des consultations - Atelier de validation - Stratégies de communication - Programme de renforcement des capacités des intervenants</p>

	connexes			
<p>Phase 6 Diffusion de l'information et renforcement des capacités en appui à la mise en œuvre des édits et à la participation au débat national sur la réforme foncière</p>	<p>1. Elaboration des outils de communication sur l'édit, les actes réglementaires de mise en application et des chartes foncières</p> <p>2. Elaborer une stratégie de communication</p> <p>3. Organiser la communication à travers divers canaux</p>	<p>- Les innovations qu'apporte l'édit sont largement débattues dans la Province</p> <p>- Le débat sur la réforme foncière est participatif et inclusif</p> <p>- Les contributions et réactions des acteurs sont collectionnées</p>	<p>- Journaux</p> <p>- Messages télévisés</p> <p>- Bulletins d'information</p> <p>- Emissions radiophoniques</p> <p>- Campagnes d'éducation et de sensibilisation</p> <p>NTIC (Réseaux sociaux)</p>	

COMPOSANTE 5 : ASPECTS TRANSVERSAUX ET QUESTIONS ÉMERGENTES

a. Objectifs

- Etablir des liens et une cohérence d'ensemble entre la réforme foncière et la réforme en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de l'environnement et de développement agricole en vue de la mise en place d'un système d'administration des espaces harmonieux, intégré et durable, fondé sur des principes directeurs clairement affirmés en matière de planification, d'affectation et de contrôle des utilisations des espaces ;
- Prendre en compte les besoins en terres que réclament aujourd'hui les projets de développement des services environnementaux (MDP, REDD+ et autres) dans les processus de la réforme foncière, ainsi que de la planification d'occupations et d'utilisation des terres, et leur garantir notamment la permanence des résultats carbone, à travers des outils et mécanismes de sécurisation foncière appropriés et efficaces ;
- Etablir des complémentarités entre la réforme foncière et la réforme agricole, en vue d'une cohérence dans la gouvernance de ces deux secteurs;
- Renforcer la convergence et la complémentarité entre les initiatives législatives et autres menées au niveau des provinces et le processus national de la réforme foncière en vue d'une interaction et d'une capitalisation réciproque des acquis respectifs ;
- Intégrer la parité dans les différents aspects de la gouvernance foncière, tant en milieu urbain que rural et réduire le plus possible les causes et différentes formes de discrimination { l'égard de la femme et des personnes défavorisées (jeunes, peuples autochtones, etc.)}.

b. Résultats attendus

- La réforme foncière est menée en adéquation avec celle de l'aménagement du territoire, Urbanisme, Agriculture, Forêt, Environnement et Mines, et tient compte des exigences de planification dans les processus d'occupation et d'utilisations des espaces du territoire national à différents niveaux (national, provincial, local) ;
- Les processus d'attribution des terres sont assortis des exigences d'étude d'impact sur l'environnement et le social et de présentation, suivie de l'approbation préalable, d'un plan de gestion environnementale et sociale ;
- Les besoins en terres pour l'implantation des projets de développement des services environnementaux (MDP, REDD+ et autres) sont pris en compte dans les processus de la réforme, de la planification, et assortis des mécanismes garantissant la permanence des investissements réalisés dans le temps et dans l'espace ;
- Une cohérence est établie entre les articulations de la réforme foncière et celles de la réforme agricole, de manière à garantir la sécurité de la tenure foncière, à la fois pour les petits et grands exploitants agricoles, les populations migrantes et les communautés locales ;
- La réforme met en place des outils et des mécanismes intégrant le principe de la parité dans les processus de gouvernance foncière, à tous les échelons territoriaux, tant en milieu urbain que rural ;

- L'interaction est établie { travers des mécanismes d'échanges d'informations et des données entre la réforme menée au niveau national et les initiatives législatives et autres menées au niveau provincial et local ; les risques de conflits et d'antagonismes sont maîtrisés.

d. Activités

1. Organiser les séances de travail trimestrielles entre les acteurs de la réforme foncière et celle de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'agriculture, de l'Environnement, Mines et Hydrocarbures basé sur des plans de travail définis { l'avance.
2. Renforcer les capacités des acteurs concernés sur les questions relevant du foncier et de l'aménagement du territoire de l'urbanisme, de l'agriculture, de l'Environnement, Mines et Hydrocarbures.
3. Entreprendre le développement concerté des projets pilotes pour tester les principes d'aménagement urbain et rural (planification, affectation, participation et contrôle des occupations et utilisation des espaces), { l'échelle locale
4. Organiser les séances de travail trimestrielles entre les acteurs de la réforme foncière et celle en matière environnementale, y compris les acteurs des Processus MDP et REDD+ basé sur un plan de travail défini { l'avance.
5. Renforcer les capacités institutionnelles et techniques des acteurs concernés sur les questions relevant du foncier et celle en matière environnementale, y compris les acteurs des Processus MDP et REDD+
6. Entreprendre le développement concerté des zones pilotes pour tester les principes d'évaluation environnementale et sociale des projets d'investissements fonciers (agricole et/ou de développement des services environnementaux dans le cadre des MDP, REDD+ et autres)

7. Organiser les séances trimestrielles d'harmonisation des actions entre les acteurs de la réforme foncière du niveau national et les acteurs provinciaux et locaux

8. Renforcer les capacités institutionnelles et techniques, notamment sur la répartition des compétences en matière foncière entre le niveau national, le niveau provincial et le niveau local.

9. Organiser les séances trimestrielles d'harmonisation des actions entre les acteurs de la réforme foncière et les acteurs de la parité basée sur un plan de travail élaboré au préalable.

10. Renforcer les capacités institutionnelles et techniques en matière de la parité : formation sur le genre et la protection des vulnérables.

11. Organiser les échanges d'expériences existantes et séances de travail à propos de l'intensification agricole, des nouveaux modèles agro forestiers et autres systèmes agraires en savane adaptés au contexte climatique

12. Organiser les séances trimestrielles d'harmonisation des actions entre les acteurs de la réforme foncière du niveau national et les autorités coutumières sur la base d' un plan de travail élaboré au préalable.

13. Renforcer les capacités institutionnelles et techniques, des autorités coutumières

5. STRATÉGIE DE MISE EN ŒUVRE

5.1 UN PROCESSUS BÂTI SUR L'EXISTANT

Au démarrage du projet, une revue des initiatives existantes doit être effectuée en vue de tirer les leçons des expériences passées. Cette revue présente un double avantage : une économie des ressources, car les études et les leçons déjà tirées des expériences existantes doivent constituer une bonne base pour développer un plan d'action cohérent et complémentaire. Il s'agit des initiatives menées par la société civile dans le cadre de l'analyse des concessions (FAT/ILC), de sécurisation des terres rurales (AGRICONGO-CONAPAC), de cartographie participative (WWF), des études de référence de la tenure foncière (RRI), de la gestion des conflits fonciers (UN Habitat), de la documentation des pratiques coutumières en matière foncière (AAP) et de l'analyse de la gouvernance foncière (LGAF/CODELT, Belgique, Banque Mondiale).

5.2 Apprendre des expériences pilotes

La formulation de la politique foncière doit se baser sur les expériences pilotes en cours ou à venir. Les pilotes permettent de tester les outils et les approches avant de pouvoir les canaliser dans le cadre d'un dialogue politique. Il s'agit particulièrement des expériences dans le domaine de la sécurisation des terres rurales, de la cartographie participative, de l'informatisation ou de la modernisation de l'administration foncière, de la gestion des conflits fonciers.

5.3. Apprendre d'autres expériences

Les expériences dans d'autres pays peuvent contribuer à l'élaboration d'une politique foncière. La participation du Ministre des Affaires Foncières de la République du Congo pendant l'atelier national sur le foncier a été d'un grand apport pour les participants à fin de mieux cerner les options en matière de réforme foncière. D'autres pays comme la Mozambique, le Burkina Faso, le Burundi, la Tanzanie, le Kenya, le Rwanda et le Madagascar peuvent servir d'exemple de processus de réforme. Il s'agit ainsi de voir ce qu'il faut et ce qu'il ne faut pas faire.

5.4. Tenir compte de la dimension sous régionale

Le lien entre la problématique foncière et les pays limitrophes de la RD Congo ne pose plus de doute. Les mouvements de population de part et d'autre des frontières engendrent souvent des compétitions pour l'accès à la terre (Angola, Sud du Soudan, République Centrafricaine, Rwanda, Burundi). Les mouvements de réfugiés dans ces pays s'accompagnent de revendication foncière (droit de restitution, occupation de droit non autorisée). L'ICGLR a mis en place un cadre juridique pour gérer les flux des populations à l'intérieur et à l'extérieur des Etats membres, notamment avec le Protocole des Grands Lacs sur le droit de propriété des personnes déplacées. Aujourd'hui beaucoup d'initiatives

à caractère régional émergent pour adresser la question foncière à travers une approche commune entre les membres des Grands Lacs (Projet EU/UN Framework sur la prévention et la gestion des conflits fonciers et des ressources naturelles, Projet de renforcement des capacités de l'ICGLR sur les personnes déplacées mis en œuvre par UN-Habitat, etc.) Un point commun de ces projets est de développer une vision commune entre les pays membres pour adresser les problèmes fonciers pour la paix et la stabilité. Un processus de réforme foncière en RD Congo représente une bonne opportunité pour contribuer au débat et tirer les leçons au niveau des Grands Lacs en vue d'une solution durable et concertée.

5.5. Un pilotage basé sur une approche multisectorielle

Compte tenu de la transversalité de la question foncière, une approche plus globalisante est requise pour déboucher sur une législation foncière coordonnée et concertée. Les contradictions politiques et en matière de prise de décision entre différents ministères impliqués dans la gestion du foncier et des ressources naturelles ne peuvent être surmontés que dans le cadre d'une approche concertée entre les ministères concernés. La CONAREF est attendue pour jouer un rôle de synergie et de cohérence entre les différents ministères et directions liés à la gestion foncière. Chaque ministère clé sera représenté dans le cadre du CONAREF qui est la structure de pilotage de la réforme foncière.

Pour rendre la structure plus puissante, un décret du Premier Ministre est prévu pour instituer et réglementer la CONAREF. D'un point de vue institutionnel, il sied d'instituer un organe d'arbitrage et dans ce cas précis, le Premier Ministre assure d'office la tutelle de la CONAREF.

5.6. Coordonner les efforts entre partenaires

Une coordination entre les partenaires techniques et financiers efficiente permet un échange d'informations, de pratiques, de stratégies d'intervention et une utilisation rationnelle des ressources. Un groupe regroupant les bailleurs et les partenaires techniques sera institué pour servir d'interface avec la CONAREF et le gouvernement dans le pilotage de la réforme. Les Partenaires Techniques et Financiers désignent un secrétaire et un co-lead pour faire fonctionner le groupe de coordination. Le groupe de Coordination des PTF pour le soutien à la réforme foncière pourrait faire le lien avec les Groupes Thématiques au sein du Ministère du Plan pour une plus grande synergie entre acteurs.

6. STRATÉGIE DE COMMUNICATION

Une cellule de communication sera créée pour développer toute une stratégie permettant de rendre visible les activités entreprises dans le cadre de la réforme (développement de supports, relation avec les media internes et externes, publication). La communication s'efforcera, de manière spécifique, à établir les ponts entre le niveau national et les provinces pour permettre un égal accès aux informations. La cellule de communication devra également veiller à la bonne visibilité des structures et institutions qui apportent leur appui au processus de réforme foncière (Gouvernement, Partenaires Techniques et financiers, Société Civile). Au niveau de Secrétariat Technique de la Commission Nationale de la Réforme Foncière, un Chargé de Communication assurera la coordination de toutes les activités de communication liées au processus de la réforme foncière. Il travaillera en parfaite collaboration avec l'Administration Foncière ainsi que l'unité de communication du Cabinet du Ministre en charge des Affaires Foncières.

7. SUIVI ET ÉVALUATION

Les activités de suivi et évaluation seront mises en œuvre par une unité spéciale domiciliée au sein de la structure de pilotage. L'unité produit aussi les reports des activités selon le chronogramme adopté au préalable. Le suivi sera fait sur la base des indicateurs définis dans le cadre logique. Un point focal pour le suivi-évaluation sera posté au niveau du Secrétariat Technique de la CONAREF. Il aura pour rôle de concevoir un programme de suivi – évaluation et de coordonner les activités y relatives. Ses différents rapports seront portés au niveau du Comité Technique et du Comité de Pilotage par le Coordonnateur du Secrétariat Technique.

8. CADRE DES RÉSULTATS DU PROGRAMME RÉVISÉ.

Le tableau suivant présente de façon synthétique les principaux éléments constitutifs des différents résultats et produits du programme révisé de mise en œuvre du processus de la réforme foncière.

TITRE DU PROGRAMME

Mise en œuvre du processus de la réforme foncière en République Démocratique du Congo

IMPACT DU PROGRAMME

Contribuer à mettre en place un cadre de gouvernance foncière plus efficient, en harmonie avec les évolutions de l'environnement socio-économique et juridique national, intégrant les évolutions du contexte international et répondant aux attentes des parties prenantes.

OBJECTIFS DU PROGRAMME

- Reformier le secteur foncier en vue de limiter, voire éradiquer les conflits fonciers et les violences d'origine foncière.
- Apporter la sécurité juridique aux droits fonciers des personnes physiques et morales publiques et privées avec une attention particulière aux personnes vulnérables, aux femmes et aux enfants, que ces droits soient issus de la Loi ou de la coutume ;
- Stimuler l'investissement productif basé sur le foncier, dans le respect de la durabilité environnementale.

EFFET DU PROGRAMME

Une gouvernance foncière plus efficiente suite à l'élaboration d'une politique foncière appropriée, d'une Loi foncière révisée, intégrant les dernières évolutions, et la mise en place d'une Administration foncière efficiente.

RESULTATS		Indicateur Objectivement vérifiable	Source de vérification	Risque et Hypothèse	Responsable
RESULTAT 1	D'ici à 2019, un Document de Politique foncière adapté aux évolutions, prenant en compte les préoccupations des parties prenantes et intégrant les éléments du contexte international est	Le document de Politique Foncière national validé transmis pour adoption au Gouvernement de la R. D. Cogo	Dossier de transmission du document de Politique Foncière ;	- Certaines pesanteurs politiques freinent la validation politique des options levées par les parties prenantes ; - Les moyens financiers mobilisés sont insuffisants	- UN-HABITAT (agence lead des Nations-Unies impliquée dans la réforme foncière en République Démocratique du

	<p>validé et soumis à l'adoption par les instances compétentes.</p>			<p>pour organiser une bonne participation ; - Les experts ne construisent pas un consensus sur les options à proposer à la validation des parties prenantes.</p>	<p>Congo) - Commission Nationale de la Réforme Foncière (CONAREF) à travers ses organes ; - Cadre de Concertation de la Société Civile pour la participation à la réforme foncière (CACO) - Autres parties prenantes regroupées au sein de leurs cadres de participation.</p>
<p>RESULTAT 2</p>	<p>D'ici à 2022, Les droits fonciers individuels et collectifs des personnes physiques et morales et des communautés locales, tant en milieu rural qu'urbain, sont sécurisées de manière adéquate ; des mécanismes alternatifs de gestion des conflits fonciers sont intégré</p>	<p>- Dispositifs de sécurisation des droits fonciers ; - mécanismes de résolution des conflits fonciers instaurés ;</p>	<p>Rapports de suivi et d'évaluation ; Exploration des textes légaux et réglementaires produits. Compte-rendu des ateliers de validation des dispositifs et</p>	<p>- les politiques sectorielles affectant le secteur foncier ne s'alignent pas sur les mécanismes élaborés ; - les fonds ne sont pas disponibles pour les expérimentations pilote ; - des barrières sociales et pratiques administratives instaurées créent la</p>	<p>- ONU HABITAT, BANQUE MONDIALE, ONU FEMMES - CONAREF ; - Ministère des Affaires Foncières ; - Ministères sectoriels à incidence foncière ;</p>

	au dispositif de gouvernance foncière.		mécanismes.	résistance aux pratiques innovantes.	Ministère de la Justice.
RESULTAT 3	D'ici Décembre 2022, le niveau de performance de l'Administration Foncière est amélioré et son efficacité accrue	Durée de la procédure de délivrance du certificat d'enregistrement Nombre de dossiers traités	Rapports des enquêtes ponctuelles Rapports périodiques de fonctionnement des circonscriptions pilote	- manque d'adhésion publique aux innovations pour stimuler la demande en régularisation des documents fonciers ; - résistances internes aux innovations	BANQUE MONDIALE Ministère des Affaires Foncières Administration foncière CONAREF Ministère de l'Agriculture
RESULTAT 4	D'ici Juin 2023, Un projet de Loi Foncière révisée, intégrant les évolutions du cadre légal national et du contexte international, les préoccupations des parties prenantes et contenant des dispositions harmonisées entre les secteurs concourant au foncier est soumis au Gouvernement pour adoption et promulgation. Le texte est assorti des principaux textes d'application identifiés.	Nombre de dispositions innovantes intégrées dans la nouvelle Loi foncière ; Nombre de projets de textes réglementaires soumis à la promulgation.	Rapports d'Ateliers intermédiaires de validation Rapports d'activités des commissions de la CONAREF Lettre de transmission des projets au Gouvernement	- les intérêts divergents des parties prenantes au foncier n'ont pas trouvé de terrain de conciliation ; - Existence de barrières politiques et socio-culturelles pour les innovations proposées dans les projets de textes ; -;	MINISTERE DES AFFAIRES FONCIERES CONAREF P.T.F.

EXTRANTS (PRODUITS) DU PROGRAMME				
RESULTAT 1 (15.280.000 USD)	D'ici à 2019, un Document de Politique foncière adapté aux évolutions, prenant en compte les préoccupations des parties prenantes et intégrant les éléments du contexte international est validé et soumis à l'adoption par les instances compétentes.			
Produits	Indicateurs de produit	Situation de référence	Cible	Coût
Produit 1.1. La CONAREF reçoit l'appui nécessaire pour rendre tous ses organes fonctionnels et opérationnels, tant au niveau national que provincial, pour accomplir ses missions (outils structurants, cadre organique, moyens techniques, moyens de fonctionnement)	Nombre d'outils structurants produits ; Nombre de Coordinations Provinciales opérationnelles ; Cadre organique du personnel	Le statut juridique de la CONAREF et du personnel permanent n'est pas clarifié, les coordinations provinciales ne sont pas en place et / ou fonctionnelles, et la CONAREF ne dispose pas de moyens de fonctionnement.	Les organes de la CONAREF est pleinement opérationnelle et au moins 11 coordinations provinciales sont fonctionnelles (celles situés dans les 11 chef-lieu des anciennes provinces)	3.390.000,00
Produit 1.2. La structuration et la participation effective des groupes de parties prenantes majeures sont assurés, en vue de leur permettre d'apporter une contribution effective au processus de la réforme foncière ; la participation effective des parties prenantes et de l'Administration foncière à travers des ateliers, fora et autres activités de consultation et de concertation, est également assurée,	Nombre de groupes de parties prenantes majeures accompagnées ; Nombre de cadres de l'Administration Foncières intégrés aux structures de la CONAREF ; Nombre d'activités de participation	Les parties prenantes ne sont pas encore suffisamment structurées pour garantir une participation efficiente ; Le niveau de participation de l'Administration foncière au processus	Les groupes majeurs des parties prenantes ci-dessous sont structurés et dotés de moyens d'assurer leur plaidoyer et leur participation : la Société Civile, les Peuples Autochtones, les Associations féminines, le Secteur Privé, l'Autorité Coutumière ; Des événements réguliers sont organisés pour traiter des produits intermédiaires du	3.240.000,00

	organisées.	reste faible..	processus.	
Produit 1.3. Le projet de Document de Politique Foncière est produit et soumis à la validation des parties prenantes locales, provinciales et nationales avant sa transmission au Gouvernement pour adoption et promulgation ;	Disponibilité du Document de Politique Foncière Nombre d'options fondamentales levées par le Document en rapport avec les grandes problématiques du secteur foncier	Le pays ne dispose pas encore d'un document de politique sectorielle.	Le projet de Document de Politique Foncière lève les options fondamentales dont découleront les dispositions de la prochaine Loi Foncière.	700.000,00
Produit 1.4. Des canaux de communication et d'échanges d'information sur les activités menées par les acteurs de terrain susceptibles de renseigner le processus de la réforme foncière, ainsi que sur le processus de la réforme foncière sont mis en place et rendus opérationnels .	Nombre d'acteurs non étatique du Foncier recensés ; Nombre de rapports d'activités soumis au Ministère ; Nombre d'accords de partenariat conclus.	Le Ministère des Affaires Foncières ne dispose pas d'une base de données d'acteurs de terrain dans le secteur foncier, ni de mécanismes d'échange d'expériences ; la cellule de communication de la CONAREF reste très peu opérationnelle.	- L'Administration Foncière dispose d'une base de données des acteurs non étatique de terrain dans le secteur foncier et les détails de leurs activités ; - des mécanismes sont mis en place pour conclure des partenariats formels avec ces organisations et pour l'échange d'informations sur les activités sectorielles.	150.000,00
RESULTAT 2	D'ici à 2022, Les droits fonciers individuels et collectifs des personnes physiques et morales et des communautés locales, tant en milieu rural qu'urbain, sont sécurisées de manière adéquate ; des mécanismes alternatifs de gestion des conflits fonciers sont intégré au dispositif de gouvernance foncière.			
Produits	Indicateurs de produit	Situation de référence	Cible	Coût

<p>Produit 2.1. Les acteurs et des initiatives de terrain en matière de reconnaissance et de sécurisation des droits fonciers locaux ainsi que de résolution des conflits fonciers sont recensés et une base de données tenue au niveau de l'Administration foncière</p>	<p>Nombre d'organisations recensées et enregistrées dans la base de données</p>	<p>L'Administration Foncière ne tient aucune base des données des organisations non gouvernementales travaillant dans le foncier ni de leurs activités sur terrain.</p>	<p>Une première base de données contenant une moyenne de 50 acteurs recensés par province est créée au niveau de l'Administration Foncière à Kinshasa, et des mécanismes de poursuite de l'enregistrement sont mis en place.</p>	<p>500.000,00</p>
<p>Produit 2.2. Les expériences de terrain réussies en matière de reconnaissance, de clarification et de sécurisation de droits fonciers ainsi que de résolution de conflits fonciers et immobiliers, tant en milieu urbain que rural sont reproduites dans des contextes locaux différents et les résultats capitalisés</p>	<p>Nombre d'expériences à reproduire dans des contextes locaux différents ; Nombre de thématiques couvertes par ces projets pilote.</p>	<p>Les expériences à succès ne sont pas menées dans la diversité des contextes locaux de façon à pouvoir en dégager des modèles de portée nationale</p>	<p>Au moins deux expériences en matière de sécurisation des droits fonciers locaux (une en milieu urbain et une en milieu rural) et une expérience en méthodes alternatives de résolution des conflits sont reproduites chacune dans au moins quatre contextes locaux différents ;.</p>	<p>5.250.000,00</p>
<p>Produit 2.3. Un dialogue entre l'Administration Foncière, le pouvoir coutumier et les acteurs de terrain sur les questions foncières est engagé</p>	<p>Fréquence et périodicité des réunions formelles tenues au niveau provincial</p>	<p>Pas de dialogue entre acteurs jusque-là autour des expériences de terrain.</p>	<p>Au moins une réunion formelle trimestrielle par province entre l'Administration foncière, les OSC et le pouvoir coutumier, autour des activités des OSC en matière de sécurisation des droits fonciers locaux et de résolution des conflits fonciers.</p>	<p>1.050.000,00</p>
<p>Produit 2.4. Les titres et occupations sans titres de terres agricoles font l'objet d'une revue en vue de leur mise en</p>	<p>Nombre de provinces couvertes par l'inventaire ;</p>	<p>Une grande portion (plus de 80 %) de parcelles occupées à</p>	<p>L'inventaire et la revue des titres et occupations agricoles est mené dans au moins 6 provinces</p>	<p>1.200.000,00</p>

<p>conformité avec les dispositions des lois Foncière et Agricole quant à la régularité des titres d'occupation et à leur mise en valeur effective</p>	<p>Nombre de parcelles inventoriées ; Superficie totale couverte par des occupations illégales (sans titre ou titres expirés) Niveau de mise en valeur des terres inventoriées</p>	<p>titre agricole ne sont couverts d'aucun titre ; un grand nombre contrats de concession agricoles est arrivé à expiration depuis parfois plusieurs décennies ; les terres occupées à des fins agricoles ne bénéficient pas d'une mise en valeur satisfaisante.</p>	<p>réparties dans 3 zones (Ouest – Est et Centre) du pays.</p>	
<p>Produit 2.5. Des textes réglementaires capitalisant les résultats des activités sous ce composante sont élaborés et validés par les parties prenantes</p>	<p>Nombre de textes réglementaires produits et validés ; Nombre de questions couvertes par ces textes.</p>	<p>Trop peu de textes réglementaires découlant de la Loi Foncière ont été produits, cela occasionnant l'émergence de pratiques diversifiées selon l'appréciation des administrations concernées.</p>	<p>Un ou plusieurs textes réglementaires consacrant l'intégration des résultats réussis des expérimentations pilote en matière de sécurisation de droits fonciers locaux et de résolution des conflits ; un ou plusieurs textes réglementaires organisant les procédures les plus courantes de la part de l'Administration Foncière sont pris.</p>	<p>0,00</p>
<p>RESULTAT 3 D'ici Décembre 2022, le niveau de performance de l'Administration Foncière est amélioré et son efficacité accrue</p>				
<p>Produits</p>	<p>Indicateurs de produit</p>	<p>Situation de référence</p>	<p>Cible</p>	<p>Coût</p>
<p>Produit 3.1. Les procédures de gestion</p>	<p>Nombre de</p>	<p>Les méthodes</p>	<p>A titre pilote, répartir le pays en</p>	<p>34.850.000,00</p>

<p>foncière et la tenue des données foncière sont modernisées en faisant recours aux Nouvelles Technologies d'information et de Communication</p>	<p>circonscriptions foncières modernisées</p>	<p>utilisées par l'Administration Foncière sont obsolètes et, partant, peu performantes.</p>	<p>3 zones et moderniser 5 circonscriptions foncières par zone.</p>	
<p>Produit 3.2. Un programme d'Information, Education et Communication rattaché au processus de la réforme et au fonctionnement de l'Administration foncière est défini et mis en œuvre</p>		<p>Le secteur foncier n'assure aucune communication malgré la sollicitation publique.</p>	<p>Au moins une émission hebdomadaire sur les questions foncières diffusée dans au moins trois chaînes de TV de couverture nationale ; Un magazine trimestriel sur le Foncier .</p>	<p>1.150000,00</p>
<p>Produit 3.3. Un appui matériel, technique et pédagogique est apporté aux institutions de formation du personnel de l'Administration foncière (3 écoles nationales du cadastre, l'Institut des Géomètres INBTP, l'Institut des Urbanistes ISAU), en adéquation avec la modernisation du système, et y assurer la mise à niveau des ressources humaines de l'Administration Foncière</p>	<p>Nombre d'institutions bénéficiant de l'appui ; Nombre de programmes de formation mis à jour. Nombre de cadres et agents de l'Administration Foncière mis à niveau.</p>	<p>Les programmes de formation dans ces institutions ne sont pas à jour</p>	<p>Les programmes sont mis à jour ; Des formateurs sont identifiés et engagés dans chacune de ces institutions ; Au moins 5 cadres et agents par circonscription foncière bénéficient de la mise à niveau.</p>	<p>9.000.000,00</p>
<p>RESULTAT 4</p>	<p>D'ici Juin 2023, Un projet de Loi Foncière révisée, intégrant les évolutions du cadre légal national et du contexte international, les préoccupations des parties prenantes et contenant des dispositions harmonisées entre les secteurs concourant au foncier est soumis au Gouvernement pour adoption et promulgation. Le texte est assorti des principaux textes d'application identifiés.</p>			
<p>Produits</p>	<p>Indicateurs de produit</p>	<p>Situation de référence</p>	<p>Cible</p>	<p>Coût</p>

<p>Produit 4.1. Un projet de Loi Foncière est produit de manière participative, validé au sein des instances de la CONAREF et adopté en Atelier National, et soumis au Gouvernement pour adoption et promulgation</p>	<p>Nombre de dispositions réajustées dans la nouvelle Loi Foncières Nombre d'innovations apportées.</p>	<p>La Loi dite Foncière date de 1973 et est devenue obsolète au vu de la progression de la législation nationale.</p>	<p>Toutes les options levées dans la Politique Foncière sont portées par la nouvelle Loi.</p>	<p>250.000,00</p>
<p>Produit 4.2. Les textes d'application essentiels dérivant du Projet de Loi sont élaborés et proposés à la signature au niveau de compétence indiqué (Premier-Ministre, Ministre, Gouverneur de Province, Ministre Provincial, etc.) tant au niveau national que provincial</p>	<p>Nombre de Décrets produits Nombre d'Arrêtés Ministériels produits Nombre d'édits provinciaux produits</p>	<p>L'actuelle Loi Foncière n'a pas été accompagnée d'une production suffisante de textes réglementaires.</p>	<p>Trois Décrets, Cinq Arrêtés Ministériels et 10 Arrêtés provinciaux produits pour clarifier certaines dispositions (procédures, etc.) contenues dans la Loi</p>	<p>1.500.000,00</p>
<p>Produit 4.3. Les textes légaux et réglementaires produits sont publiés, distribués et vulgarisés par tous les canaux disponibles</p>	<p>Nombre d'exemplaires de textes distribués auprès des administrations concernées ; Nombre de supports de vulgarisation produits Fréquence de diffusion d'événements de vulgarisation</p>	<p>A l'instar des autres textes légaux, la distribution aux administrations devant les mettre en application ainsi que la vulgarisation des textes légaux et réglementaires reste très faible.</p>	<p>Chaque Circonscription Foncière dispose d'un nombre suffisant d'exemplaires de textes légaux et réglementaires produits ; les textes sont également distribués dans d'autres endroits indiqués (bibliothèques, universités, etc.). Des émissions régulières sont diffusées pour vulgariser des dispositions des textes (surtout les innovations apportées)</p>	<p>225.000,00</p>

9. LES FACTEURS DE RISQUE

Risques	Facteurs palliatifs
Manque de volonté politique de la part du gouvernement pour faire avancer le processus	Rappeler le principe de la feuille d'adoption de la feuille route validée par le Vice Premier Ministre
Manque de ressources financières pour financer les opérations prévues/ non engagement des bailleurs	Prévoir des crédits du budget de l'Etat et prioriser les actions efficaces pour démontrer la faisabilité d'une telle entreprise
Instabilité gouvernementale	Choisir les membres de la CONAREF comme des personnes neutres et apolitique pour continuer le processus même en cas de changement de gouvernement
L'accessibilité avec la grande taille du pays	Utiliser les organisations relais, et choisir des échantillons stratégiques.
Le lobby des acteurs privés pour bloquer le processus	Promouvoir la transparence au sein des instances de pilotages et rendre compte régulièrement et publiquement du progrès du processus.
Absence d'adhésion des acteurs locaux au processus (Société Civile, chefs coutumiers)	Tenir des campagnes d'information régulière et rendre les cadres de concertation inclusif set acceptés.
Réticence des agents de l'administration foncière à tout changement dans la gouvernance foncière	Sensibilisation et renforcement des capacités envers les agents de l'administration foncière.
Un processus long et interminable	Limiter la durée de vie des structures de la réforme et fixer des indicateurs clairs ; mais aussi procéder à des expériences pilotes pour tester et capitaliser les approches au fur et à mesure.

10. TABLEAU DES RESPONSABILITÉS

Acteurs	Responsabilités
Premier Ministre	Arbitrage des conflits entre institutions Suivi du plan de la mise en œuvre de la Réforme foncière
Ministère des Affaires Foncières	Nomination des membres de la CONAREF. Suivi de la mise en œuvre du Plan de Travail de la CONAREF. Assurer la Coordination des ministères impliqués. Plaidoyer envers les partenaires nationaux et Internationaux pour le soutien de la réforme
CONAREF	Mise en œuvre de la feuille de route de la réforme. Coordination, capitalisation et suivi des expériences et initiatives dans le cadre de la réforme foncière. Développer des partenariats avec des pays, institutions pour les échanges d'expériences.
Ministères Agriculture, Mines, Forêts et Environnement, Urbanisme et Habitat, Décentralisation, Justice, Genre	Appuyer les mécanismes de coordination interministérielle. Prendre part au CONAREF. Partager les orientations et plan de politiques sectorielles. Faire des recommandations pour leur domaine spécifiques pour une réforme cohérente et harmonisée.
Partenaires Techniques et Financiers	Mener des expériences pilotes et reverser dans le cadre de la réforme. Donner un appui technique et financier. Coordonner les interventions entre PTF. Répercuter la réforme dans les documents stratégiques (UNDAF, UNREED)
Société Civile	Participer aux mécanismes de consultation dans le cadre de la réforme. Collectes de données et d'expériences sur le secteur foncier.

	<p>Sensibilisation, plaidoyer pour une réforme foncière inclusive et appropriée par les acteurs de la société civile.</p> <p>Coordonner les initiatives des acteurs de la Société Civile.</p>
Institutions de Recherche	<p>Contribuer à la conduite des études et recherches thématiques.</p> <p>Développer des Think tank dans le cadre de la réforme.</p> <p>Participer au dialogue sur les orientations de politique foncière.</p>
Coordinations Provinciales de la CONAREF	<p>Assurer une participation de toutes les couches au niveau de la province.</p> <p>Coordonner les initiatives dans le domaine foncier au niveau des provinces.</p> <p>Faire le relai avec la CONAREF</p>
Administration foncière	<p>Contribuer à l'évaluation des besoins de l'administration foncière.</p> <p>Contribuer à la mise en œuvre des expériences pilotes.</p> <p>Donner des avis et des orientations sur les options pour la modernisation de l'administration foncière.</p>
Corps professionnels (Notaire, Avocat, Association des Géomètres)	<p>Contribuer au débat sur les options de la réforme foncière.</p> <p>Contribuer au renforcement des capacités techniques et institutionnelles (CONAREF, administration foncière).</p>

La mise à jour de ce Document a été réalisée avec l'appui du Gouvernement de la République Démocratique du Congo et la contribution technique de CODELT et de personnes ressources nationales :

*Pr Séverin Mugangu, Me Augustin MpoyiMbunga, Mr Floribert NyamwogaBayengeha,
Pr Vincent Kangulumba, Pr KabataKabamba, Pr KamatheKatsongo, Pr Stanislas
Kisangani et Me Albert Paka.*