



# **PROGRAMME D'APPUI A LA REFORME FONCIERE**

## **ELABORATION DU DOCUMENT DE POLITIQUE FONCIERE**

### **DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO**

#### **ET RENFORCEMENT DE L'ADMINISTRATION FONCIERE**

---

#### **TERMES DE REFERENCE POUR LE DIAGNOSTIC INSTITUTIONNEL ET ORGANISATIONNEL DU SECRETARIAT GENERAL AUX AFFAIRES FONCIERES EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO.**

### **1. Contexte**

Ces dernières années, la question foncière est au cœur du débat en République Démocratique Congo (RDC) en raison de ses répercussions négatives sur la situation politiques, sociale, culturelle, et économique du pays. La prolifération des pratiques foncières en marge de la loi, l'accaparement des terres 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, et autres 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, la République Démocratique du Congo s'est lancée dans un processus de réforme foncière sur base des principes de participation, de décentralisation et de respect de l'environnement, des droits des hommes, 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. La composante 3 porte sur amélioration de la gouvernance foncière et l'efficacité de l'administration foncière. Le résultat attendu de cette composante est, d'améliorer de façon accrue le niveau de performance de l'administration foncière d'ici décembre 2022.

Les produits intermédiaires ci –après sont attendus de cette 3<sup>ème</sup> composante :

Produit 1. Les procédures de gestion foncière et la tenue des données foncières sont modernisées en faisant recours aux nouvelles technologies d'Information et de Communication ;

Produit 2. Un programme d'information, éducation et communication rattaché au processus de la réforme et au fonctionnement de l'administration foncière est défini et mis en œuvre ;

Produit 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 de 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.

## **2. Justification et portée de l'étude**

### **2.1. Justification**

Une gestion et une administration foncières orthodoxes sont en plus de la qualité des ressources humaines appelées à animer le système, et des conditions pour la mise en place de la bonne gouvernance foncière. C'est la raison pour laquelle, parallèlement à l'évaluation législative en cours, un diagnostic de l'Administration du Secrétariat Général aux Affaires Foncières est considérée comme un des préalables à la réforme foncière.

Le diagnostic institutionnel et organisationnel de l'Administration du Secrétariat Général aux Affaires Foncières est une analyse de la situation structurelle et organisationnelle de l'administration foncière en tant qu'institution. Il permet, sur la base de cette évaluation, d'identifier les principaux axes de renforcement nécessaires à l'amélioration de l'efficacité et de la qualité des services fournis.

La Politique Foncière Nationale (PFN) en cours d'élaboration requiert, en effet, quatre éléments clés pour sa mise en œuvre, à savoir :

1. Un meilleur accès à des services fonciers abordables et fiables ;
2. Une meilleure efficacité gestionnaire du secteur foncier ;
3. Une utilisation accrue des possibilités de sécurisation foncière offertes par les instruments dérivés de la politique foncière ;

4. Une meilleure gouvernance et une viabilité accrue du secteur notamment en termes de performance financière et technique des circonscriptions foncières, d'appui à la gouvernance du secteur, aux réformes réglementaires et au développement des capacités ;

Le programme d'appui à la réforme foncière en RDC vise à contribuer à la réalisation des objectifs précités, à travers notamment un diagnostic institutionnel et organisationnel du Secrétariat Général aux Affaires Foncières et la formulation d'une stratégie de renforcement des capacités institutionnelles et opérationnelles des opérateurs du secteur.

## **2.2 Portée du diagnostic**

Le diagnostic institutionnel et organisationnel du Secrétariat Général aux Affaires Foncières se concentrera au niveau de Kinshasa où se trouve le siège des instances décisionnelles et couvrira aussi les provinces du pays en termes de collecte des données sur base d'un échantillon représentatif de l'ensemble du territoire.

Les parties prenantes à l'étude au niveau national et provincial à part le secrétariat général aux affaires foncières, se limiteront aux staffs des Ministères des Affaires foncières provinciales, les CTI, le Cadastre, la société civile, les bénéficiaires des services de l'administration foncière, les centres de formation des agents de l'administration foncières, les partenaires des interventions dans le foncier, ...

Au-delà du diagnostic institutionnel et organisationnel, l'étude proposera le développement d'un programme ciblant les problèmes critiques pour lesquels il est nécessaire de développer les capacités afin d'accélérer l'amélioration du cadre institutionnel de la gouvernance foncière. Le but est que le Ministère et le Secrétariat Général atteignent l'objectif consistant à améliorer les performances opérationnelles et la viabilité organisationnelle du secteur foncier en RDC.

Les rapports des partenaires du programmes d'appui à la réforme foncière en lien avec l'évaluation de l'administration foncière au niveau des provinces constitueront des bases à la revue documentaires

Quoi qu'elle soit limitée au secteur foncier, l'étude prendra en compte les besoins d'autres institutions nationales œuvrant dans des domaines connexes (agriculture, urbanisme, forêts, mines, etc.)

### **3. Les objectifs du diagnostic institutionnel de l'administration foncière**

L'objectif général du diagnostic est de renforcer les capacités, y compris les aspects organisationnels et institutionnels de l'Administration du Secrétariat Général aux Affaires Foncières dans le cadre de sa mission. De façon spécifique, il vise à :

- recueillir et documenter les informations liées à la situation administrative, organisationnelle, financière, patrimoniale de l'administration foncière, ainsi que celles liées aux ressources humaines et autres ressources du Secrétariat Général aux affaires Foncières;
- décrire et analyser la structure et le mode de fonctionnement des organes du Secrétariat Général aux affaires foncières;
- analyser les relations entre l'administration foncière et les acteurs publics et privés qui concourent à la gestion du domaine de l'Etat, ainsi que ses relations avec les autres coutumières dans la gestion du foncier au niveau local ;
- analyser les besoins en réforme et en renforcement des capacités du personnel du Secrétariat Général aux affaires foncières (en lien avec leur mandat) et formuler une stratégie appropriée et réaliste.

### **4. Les résultats attendus du diagnostic institutionnel de l'administration foncière**

Les résultats suivants sont attendus du diagnostic institutionnel de l'administration foncière :

- Les informations liées à la situation administrative, organisationnelle, et à celle des capacités y compris connaissances et compétences des ressources humaines du Secrétariat Général aux Affaires foncières Foncières sont recueillies et documentées ;
- La structure et le mode de fonctionnement des organes du Secrétariat Général aux Affaires Foncières sont clairement définis et analysés ; et les recommandations pour l'amélioration sont formulées.
- Le personnel du Secrétariat Général aux Affaires Foncières est suffisamment informé de la situation organisationnelle et institutionnelle des services fonciers en termes de forces et faiblesses ; et cette restitution est faite aussi au Ministère National des Affaires Foncière ;
- Les besoins en renforcement des capacités du personnel du Secrétariat Général aux Affaires Foncières sont recensés et intégré dans un plan de renforcement de capacité
- Les axes d'amélioration de la collaboration entre l'administration foncière et les différentes parties prenantes de la gestion domaniale et foncière en générale sont identifiés ;
- Un plan de renforcement structurel et organisationnel de l'administration foncière est élaboré sur la base des priorités identifiées par les services.

### **5. La Méthodologie**

Après réception de l'offre technique des consultants, une réunion de cadrage sera organisée entre les trois consultants sélectionnés et les experts de l'ONU-Habitat/GLTN et de la CONAREF pour préciser et ajuster les tâches et leur planification en fonction des résultats, tels

que précisés ci-dessus. ONU-Habitat désignera l'un des consultants pour faire le lead de l'équipe des trois consultants.

Des réunions d'évaluation à mi-parcours seront tenues à la CONAREF pour renseigner sur l'évolution de l'étude au regard des présents termes de référence. Elles impliqueront les experts de l'ONU-Habitat/GLTN, de la CONAREF, du Secrétariat Général et, selon qu'il convient, des autres Ministères sectoriels concernés, des délégués de la société civile, de la communauté scientifique et du secteur privé. Pour ce faire, les Consultants devront fournir les présentations sur power-point et les documents intermédiaires.

Une réunion de validation finale sera tenue, dans le même format que les réunions d'évaluation à mi-parcours, à la fin du diagnostic.

Le diagnostic se fera suivant les étapes suivantes :

- La préparation ;
- L'exploitation de la documentation (textes juridiques, rapports,) ;
- Le diagnostic participatif (avec un accent sur l'aspect technique : production des documents, archivage et sécurisation) ;
- Le dépouillement, le traitement et l'analyse des données ;
- La validation des résultats et l'identification des axes de renforcement

## **5.1. Description des étapes**

### **5.1.1. Préparation de l'étude**

L'objectif global de cette étape consistera à s'accorder avec les acteurs de l'administration foncière sur les objectifs et la méthodologie de réalisation du diagnostic, le calendrier de travail, l'implication et rôle de chacun. Une séance introductive avec le Ministère des Affaires Foncières permettra de discuter et d'échanger sur les objectifs du diagnostic institutionnel de l'administration foncière. Déjà dans cette étape le Ministère et le secrétariat général auront eu un rôle crucial parce qu'une importante partie des données a été produite par eux et sera mise à la disposition des Consultants.

En même temps, les Consultants prendront contact avec d'autres personnes ressources (Avocats, Magistrats, ONGDH, représentants des services étatiques, etc.) pour élaborer une image générale sur l'administration foncière et mieux préparer le travail de diagnostic participatif.

Un rapport de démarrage sera soumis à l'issue de cette étape, avec en annexe des cartes, des diagrammes, des tableaux de synthèse, etc.

### **5.1.2. Exploitation de la documentation**

Seront exploités principalement :

- Les textes légaux et réglementaires sur les processus, administratifs et les pratiques en matière foncière. La loi du 20/07/1973 dite "loi foncière" et ses mesures d'exécution, et quelques ordonnances en la matière, notamment :

- L'ordonnance n° 82-027 du 19 Mars 1982 portant attributions du secrétariat Général des affaires foncières ;
  - L'ordonnance n° 97 du 13 mai 1963 relative aux attributions du pool Technique de la Direction de l'inspection foncière.
- Les registres : documents d'enregistrement des données sur les titres fonciers, les cadastres ;
  - Les correspondances internes dans et entre services, et avec l'extérieur sur les questions relatives à la gouvernance foncière ;
  - Les rapports annuels des services impliqués ;
  - Les rapports circonstanciés sur les interactions entre opérateurs immobiliers/fonciers ;
  - Les publications récentes sur le management administratif, organisationnel et de ressources humaines ;
  - Les recueils des lois ;
  - Etc.

L'exploitation de la documentation permettra de juger de la conformité à la loi des actes posés, par les agents de l'Administration foncière c'est-à-dire la conformité de la pratique administrative au cadre légal et réglementaire. L'analyse des textes juridiques permettra pour sa part d'apprécier la cohérence et l'adéquation des normes régissant le fonctionnement de l'administration foncière et la gestion du sol.

### **5.1.3. Diagnostic Participatif**

Le diagnostic se fera suivant une approche participative. Cette démarche qui reste flexible et perfectible, devra associer les différents membres de l'administration foncière et d'autres personnes ressources extérieures : populations, partenaires de développement, structures déconcentrées de l'Etat, etc. Lors de ce diagnostic, deux techniques principales sont recommandées : l'une représentée par la réflexion – autoanalyse en groupes et l'autre par les entretiens bilatéraux ou en groupes restreints avec les Consultants. Cela permettra de profiter au maximum de la présence des participants en leur donnant des espaces pour se confronter, mais aussi des moments pour parler « plus librement ».

Dans le cadre du diagnostic participatif, certains outils de la Méthode accélérée de recherche participative (MARP) pourraient être utilisés notamment l'observation directe, l'entretien informel, le guide d'entretien/Checklist pour la réalisation des entretiens guidés.

### **5.1.4. Le dépouillement et validation des données**

Toutes ces données recueillies feront l'objet d'un dépouillement et d'une analyse au moyen de méthodes qualitatives, notamment l'analyse de contenu. Les données quantitatives seront également prises en compte dans les analyses.

Pour valider les résultats de l'étude, il est prévu de les restituer aux membres du cabinet du Ministre et au personnel du Secrétariat Général en vue d'obtenir les critiques et les améliorations éventuelles.

## **6. Mandat des consultants**

Dans le diagnostic, les contextes à considérer sont les aspects politiques, juridiques, techniques, sociaux, économiques et environnementaux ; En marge avec les objectifs et les résultats attendus ci-haut,

Les consultants feront aussi :

- Une analyse de l'application faite par l'administration foncière des textes juridiques sur le foncier accompagné d'une identification des problèmes rencontrés par l'administration foncière dans son travail et les sources desdits problèmes ;
- La proposition d'un modèle organisationnel et institutionnel performant et innovant et la redéfinition des procédures internes de fonctionnement avec Des propositions de répartition des responsabilités et attributions entre les différentes entités concernées et la mise en œuvre de ces scénarios ;
- La proposition d'un plan stratégique pour le renforcement des capacités institutionnelles et opérationnelles du Secrétariat Général des Affaires Foncières avec des propositions de scénarios de mise en œuvre des révisions/reformes au niveau des cadres légaux et réglementaires sous forme de plan de travail à court, moyen et long terme

## **7. Produits livrables**

Les produits livrables remis auprès du PARF/RDC et de la CONAREF devraient être essentiellement constitués des documents suivants :

- Un rapport initial incluant la méthodologie, l'organisation, et le planning d'exécution de la mission des consultants ;
- Un rapport provisoire : Si les rapports en version provisoire respectaient les termes de référence, ils feraient l'objet d'une validation à travers une réunion technique au niveau interne de la CONAREF. Les consultants présenteront par PowerPoint le contenu de rapports et produira les extraits essentiels de ce dernier comme support de la réunion.
- Un rapport définitif : La version finale du rapport intègrera toutes les remarques émises lors des réunions techniques. Il devra contenir différents éléments indispensables qui appuieront leur contenu et en faciliteront la compréhension.

Les rapports devront être livrés en langue française sous version électronique sous format Word, permettant les mises à jour ultérieures.

## **8. Profil des consultants**

Le diagnostic sera réalisé par une équipe de 3 consultants avec les profils suivants :

- Un expert en administration publique ayant une compréhension et une maîtrise des textes légaux dans le cadre de l'administration foncière avec une expérience pertinente, au minimum 10ans, dans le secteur et ou la conduite des évaluations des politiques publiques ;
- Un Expert foncier, arpenteur, géomètre, Urbaniste et Aménageur foncier maîtrisant le système administratif congolais avec une expérience pertinente avec ou au sein de l'administration publique minimum 10 ans ;

- Un spécialiste en développement institutionnel ou renforcement de capacité , avec une expérience d'au moins 10ans dans l'amélioration et le renforcement des services publics.

Les experts devraient avoir les compétences suivantes en plus de leurs qualifications respectives :

- Connaissances approfondies en administration foncière et domaines connexes (environnement, mines, forêts, politiques agricoles).
- Bonne connaissance des cadres de références en gouvernance foncière en Afrique et à l'échelle internationale ;

L'appel est ouvert aux cabinets et autres bureaux d'étude pouvant constituer une équipe répondant aux critères définis ci-dessus. Il est aussi ouvert à toute personne intéressée et prête à travailler en équipe.

### 9. Calendrier Prévisionnel

Le calendrier prévisionnel de la consultance est la suivante

Date	Activité
5 Septembre 2020	Date Limite de la réception des offres
Du 5 au 20 Septembre 2020	Analyse des offres et choix des évaluateurs
28 Septembre 2020	Réunion de cadrage avec l'équipe ONU-Habitat /CONAREF
10 Octobre 2020	Remise de la note de démarrage
30 Octobre 2020	Remise du Rapport Provisoire
10 Novembre 2020	Réunion sur le rapport (avec équipe ONU-Habitat et CONAREF
15 Novembre 2020	Remise du rapport Final

### 10. Candidatures

Veillez adresser votre candidature au plus tard le 05 Septembre 2020 à 15h00 (Heure de Kinshasa) aux adresses suivantes : [mohamed.coulibaly@un.org](mailto:mohamed.coulibaly@un.org) et [helene.mwadjuma@un.org](mailto:helene.mwadjuma@un.org) en précisant l'objet du mail : Diagnostic institutionnel et organisationnel du Secrétariat Général aux Affaires Foncières.

Le dossier de soumission devra impérativement comprendre :

- Un CV incluant une adresse email, numéro de téléphone et une identité Skype (de préférence)
- Une offre (note) technique montrant la compréhension des TDRs et du travail à accomplir
- Un document pertinent du travail similaire déjà réalisé ou une publication sur un sujet proche.