



# Le contexte de la REDD+ en République Démocratique du Congo

Causes, agents et institutions

Augustin M. Mpoyi

Floribert B. Nyamwoga

Felicien M. Kabamba

Samuel Assembe-Mvondo





# **Le contexte de la REDD+ en République Démocratique du Congo**

Causes, agents et institutions

**Augustin M. Mpoyi**

CODELT, RDC

**Floribert B. Nyamwoga**

CODELT, RDC

**Felicien M. Kabamba**

CODELT, RDC

**Samuel Assembe-Mvondo**

CIFOR, Yaoundé, Cameroon

Document Occasionnel 84

© 2013 Centre de Recherche Forestière Internationale  
Tous droits réservés

ISBN 978-602-8693-99-8

Mpoyi, A.M., Nyamwoga, F.B., Kabamba, F.M. et Assembe-Mvondo, S. 2013. Le contexte de la REDD+ en République Démocratique du Congo : Causes, agents et institutions. Document Occasionnel 84. CIFOR, Bogor, Indonésie.

Photographie de couverture : Bobulix/Flickr

CIFOR  
Jl. CIFOR, Situ Gede  
Bogor Barat 16115  
Indonésie

T +62 (251) 8622-622  
F +62 (251) 8622-100  
E [cifor@cgiar.org](mailto:cifor@cgiar.org)

**[cifor.org](http://cifor.org)**

Les opinions exprimées dans cet ouvrage sont celles des auteurs. Elles ne représentent pas nécessairement celles des institutions dont les auteurs font partie ni des personnes ou institutions ayant financé la publication du présent ouvrage.

# Table des matières

Remerciements	v
Principaux sigles et acronymes	vi
Résumé	ix
<b>1 Introduction générale</b>	<b>1</b>
<b>2 Analyse des moteurs de la déforestation et de la dégradation forestière</b>	<b>3</b>
2.1 Introduction	3
2.2 Couvert forestier et aperçu de l'évolution historique	3
2.3 Revue des facteurs principaux du changement du couvert forestier	10
2.4 Potentiel de mitigation	14
<b>3 Environnement institutionnel et aspects de partage des revenus</b>	<b>18</b>
3.1 Gouvernance dans le secteur forestier	18
3.2 Décentralisation et partage des revenus	25
3.3 Gouvernance foncière, droits au carbone et droits autochtones	31
3.4 Conclusion	36
<b>4 Économie politique de la déforestation et de la dégradation</b>	<b>37</b>
4.1 Contexte politico-économique des moteurs de la déforestation et de la dégradation et leur impact sur le processus REDD+	37
4.2 Politique forestière à forte finalité économique	38
4.3 Déforestation et politiques sectorielles	39
4.4 Pressions de la demande internationale	44
4.5 Conclusion	45
<b>5 Environnement politique de la REDD : Acteurs, événements et processus politique</b>	<b>46</b>
5.1 Acteurs, événements et processus politiques autour de la REDD+	46
5.2 Processus de participation et d'accès à l'information sur la REDD+	52
5.3 Options futures pour les politiques et processus REDD+	53
<b>6 Évaluation du profil REDD+ au regard des critères 3E+ : efficacité, efficience, équité et bénéfices associés</b>	<b>57</b>
6.1 Contexte institutionnel et de la gouvernance	57
6.2 Tenure des ressources et droit de propriété	58
6.3 Capacité de mesure, surveillance et vérification	59
6.4 Financement de la REDD+ et options futures pour les coûts – bénéfices	59
6.5 Participation, coordination verticale et horizontale	60
<b>7 Conclusion générale</b>	<b>62</b>
<b>8 Références</b>	<b>63</b>

# Liste des tableaux et figures

## Tableaux

3.1 Répartition des compétences selon la Constitution et les nouvelles lois sur la décentralisation	26
3.2 Répartition indicative des compétences entre les trois échelons de la gouvernance forestière selon le code forestier et ses textes d'application	27
3.3 Situation des transferts effectués par le Gouvernement Central au profit des provinces de 2007 à octobre 2010	29
4.1 L'état de financement de programmes d'aide ayant intégré l'activité agricole	40

## Figures

2.1 Répartition des forêts en République Démocratique du Congo, modifiée à partir de la Carte d'occupation du sol 1:3 000 000	3
2.2 Cartographie des Écorégions WWF en République Démocratique du Congo	4
2.3 Délimitation des zones pour les analyses sous nationales et disponibilité des estimations de déforestation et dégradation	5
2.4 Répartition et densité des populations sur l'ensemble du territoire de la République Démocratique du Congo, d'après le Ministère de la Santé ; réalisée par Kalombo K. Donatien	7
2.5 Répartition des échantillons Landsat et estimation (en ha) de la superficie concernée annuellement par la déforestation et de la dégradation pour la période 1990-2000	9
2.6 Répartition des échantillons Landsat et estimation (en ha) de la superficie concernée annuellement par la déforestation et de la dégradation pour la période 2000-2005	9
2.7 Causes directes possibles et forces motrices potentielles de la déforestation et de la dégradation dans le contexte de la République Démocratique du Congo pour la période 1990 à 2005	10
2.8 Scénario de déforestation historique et futur de la République Démocratique du Congo	15
2.9 Potentiel de mitigation, approche sociétale, horizon 2030	16
4.1 Paysage déforesté par l'exploitation minière (Photo de Floribert Nyamwoga)	43
5.1 Calendrier Prévisionnel du Processus REDD en République Démocratique du Congo	49
5.2 La localisation des projets pilotes en République Démocratique du Congo	50

# Remerciements

Ce travail a bénéficié d'un financement de l'Agence norvégienne de coopération pour le développement (NORAD), l'Agence australienne pour le développement international (AusAID), le Ministère britannique de la coopération internationale (DFID), et la Commission européenne (CE), qui sont les principaux bailleurs de fonds de l'étude comparative globale de la REDD+, conduite par le CIFOR (GCS-REDD) dans certains pays d'Amérique latine, d'Asie du Sud-est et d'Afrique Sub-saharienne, rentrant dans l'échantillon global. Toutefois, les points de vue exprimés dans ce document ne peuvent en aucun cas être considérés comme reflétant les positions officielles de la NORAD, de l'AusAID, du DFID, de la CE, du CIFOR et du CODELT. Il faut souligner que l'origine de ce rapport découle d'un guide méthodologique qui présente dans le détail la nature des informations recherchées dans le contexte national de la REDD+. Les critères et indicateurs extraits du guide méthodologique font partie du cadre méthodologique général du module 1 de l'étude comparative globale, préparé par Maria Brockhaus, Sheila Wertz-Kanounnikoff et Monica DiGregorio, qui ont marqué ce travail.

Cette étude a été réalisée en RDC, grâce au partenariat liant le CIFOR et l'ONG nationale dénommée CODELT (Conseil pour la défense environnementale par la légalité et la traçabilité), qui opère à partir de la ville de Kinshasa. Dans

cette perspective, il faudrait souligner le travail remarquable accompli par l'équipe des rédacteurs du CODELT, avec la contribution active d'Angelique Mbelu. Une équipe importante des chercheurs du CIFOR a permis l'amélioration de la première version du présent rapport à travers une relecture critique, il s'agit notamment de : Jolien Schure, Richard Eba'a Atyi, Guillaume Lescuyer, Louis Putzel, Robert Nasi et Andrew Wardell. La deuxième version du rapport a été relue à l'extérieur du CIFOR, grâce à la disponibilité de l'expertise de : Professeur Theodore Trefon (Musée royal d'Afrique centrale, Belgique), Dr Apollinaire Moyene Biloso (ICRAF, RDC), Jostein Lindland (Conseiller du programme forêts et changements climatiques, Ambassade du royaume de Norvège, Kinshasa, RDC), et Lars Ekman (ancien Conseiller du programme forêts et changements climatiques, Ambassade du royaume de Norvège, Kinshasa, RDC).

Notre gratitude va également à l'équipe de l'administration et de la communication du CIFOR, notamment à Christine Wairata, Ria Widjaja-Adhi, Rahayu Koesnadi, Gideon Suharyanto et Erisa, qui ont contribué activement à la finalisation de ce travail. Enfin, nous tenons à remercier Sandra Caya qui a assuré la tâche de l'édition, et sans laquelle, la publication du présent document n'aurait pu se faire de sitôt.

# Principaux sigles et acronymes

AFD	Agence Française de Développement
APV	Accord de Partenariat Volontaire
AWF	African Wildlife Foundation
CARPE	Programme Régional pour l'environnement en Afrique Centrale
CBFF	Congo Bassin Forest Funds / Fonds pour les Forêts du Bassin du Congo
CCNUCC	Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
CCR	Centre Commun de Recherche
CDB	Convention sur la Biodiversité Biologique
CE	Commission Européenne
CGT	Capital Gains Taxes
CI	Conservation International
CIFOR	Center for International Forestry Research / Centre de recherche forestière internationale
CITES	Convention on International Trade of Endangered Species / Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
CN REDD	Coordination Nationale REDD
CNONGD	Conseil National des Organisations Non Gouvernementales de Développement
CODELT	Conseil pour la Défense Environnementale par la Légalité et la Traçabilité
COMIFAC	Commission des Forêts d'Afrique Centrale
COP14	14 <sup>ième</sup> Conférence des Parties à la CCNUCC
COP16	16 <sup>ième</sup> Conférence des Parties à la CCNUCC
DDD	Direction du Développement Durable
DES	Direction des Services Environnementaux
DFID	Department for International Development
DGF	Direction de Gestion Forestière
DGPA	Dynamique des Groupes des Peuples Autochtones
DIAF	Direction d'Inventaires et d'Aménagement Forestiers
DSCR	Document de Stratégie et de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté en RDC
ECOSOC	Economic and Social Council / Conseil Économique et Social
EISA	Extended Industry Standard Architecture
ERAIFT	Ecole Regionale Post-Universitaire d'Aménagement Intégré des Forêts Tropicales
ETD	Entités Terriales Décentralisées
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FC	Fonds Commun



FCPF	Forest Carbon Partnership Facility / Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier
FEC	Fédération des Entreprises Congolaises
FIB	Fédération des Industriels du Bois
FLEGT	Forest Law Enforcement Governance and Trade
FMI	Fond Monétaire International
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
FORAF	Forêts d’Afrique
FORCOL	Forêts des Communautés Locales
FORCOM	Foresterie Communautaire
FTI	Forest Transparency Initiative
GCT	Groupe de Coordination Thématique
GEF	Global Environment Fund
GIZ (GTZ)	Coopération Technique Allemande
GTCR	Groupe de Travail Climat REDD
ICCN	Institut Congolais de Conservation de la Nature
IDA	International Development Association
INERA	Institut National pour l’Étude et la Recherche Agronomique
LINAPYCO	Ligue Nationale des Autochtones Pygmées du Congo
MECNT	Ministère de l’Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme
SRV	Suivi, Reporting et Vérification
MW	MegaWatt
NOVACEL	Nouvelle Société d’Agriculture, Culture et Élevage
OCEAN	Organisation Concertée des écologistes et amis de la nature
OFAC	Observatoire des Forêts d’Afrique Centrale
OIBT	Organisation Internationale des Bois Tropicaux
OIF	Observation indépendante des forêts
OIT	Organisation Internationale du Travail
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONUDC	Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime
OSAPY	Organisation d’accompagnement et d’Appui aux Pygmées
OSFAC	Observatoire Satellitale des forêts d’Afrique Centrale
PCPCB	Programme de Contrôle de la Production et de la Commercialisation des Bois
PERENCO	Acronyme anglais d’une société d’exploitation pétrolière dans le Bas-Congo
PIF	Programme d’investissement forestier
PNFOCO	Programme national Forêts et Conservation
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l’Environnement
PSTE	Pays Pauvres Très Endettés

PWC	PricewaterhouseCoopers
RCA	République Centrafricaine
RDC	République démocratique du Congo
REDD	Réduction des Émissions dues à la Déforestation et à la Dégradation des Forêts
REDD+	Réduction des Émissions dues à la Déforestation et à la Dégradation des Forêts +
REM	Resource Extraction Monitoring
REPALEF	Réseau des Populations Autochtones et Locales pour la Gestion Durable des Ecosystèmes
REPAR	Réseau des Parlementaires pour la Gestion Durable des Ecosystèmes Forestiers d'Afrique Centrale
R-PIN	Plan de préparation REDD- Readiness Plan Idea Note
R-PP	Readiness Preparation Proposal
RSA	République d'Afrique du Sud
SGS	Société Générale de Surveillance
SIGEF	Système d'Information de Gestion Forestière
SyGIS	Système de Gestion de l'Information Spatiale
TEP	Tonnes Equivalent Pétrole
UE	Union européenne
UN REDD	United Nations-REDD
USAID	United States Agency for International Development / acronyme anglais de l'Agence des États-Unis pour le Développement International
USD	United States Dollar / Dollar américain
WCS	Wildlife Conservation Society
WRI	World Resources Institute
WWF	World Wildlife Fund / Fond Mondial pour la Nature

# Résumé

La revue du contexte de la mise en place du mécanisme de la Réduction des Émissions liées à la Déforestation et à la Dégradation des Forêts (REDD+) en République Démocratique du Congo (RDC) rentre dans le cadre général du Module 1 de l'étude comparative globale sur la REDD+ (connue sous le sigle anglais de GCS-REDD) que conduit le Centre de Recherche Forestière Internationale (CIFOR). L'objectif général de cette étude globale est de mettre à la disposition des preneurs de décisions, des praticiens, des bailleurs de fonds et de la communauté scientifique des informations fiables portant sur les dynamiques d'actions nationales se rapportant au mécanisme REDD+. En effet, les discussions sur la REDD semblaient initialement se focaliser principalement sur la construction d'une architecture globale et la mise en place d'un instrument multilatéral susceptible de succéder au Protocole de Kyoto. Cependant, depuis la 14<sup>ème</sup> session de la Conférence des Parties (CoP 14) qui s'est tenue à Poznan en 2008, on observe que les débats sur la faisabilité de la REDD+ s'orientent plus actuellement vers les dynamiques d'actions aux échelles nationale et locale. Il apparaît dès lors nécessaire de mieux comprendre, analyser et expliciter le contexte institutionnel domestique dans lequel la REDD+ se développe.

L'étude comparative globale a déjà été initiée par le CIFOR et ses divers partenaires nationaux, dans huit pays tropicaux à travers le monde : Brésil, Bolivie, Cameroun, Indonésie, Népal, Pérou, Tanzanie et Vietnam. A ce premier groupe, il faudrait désormais ajouter la RDC, qui est au centre de la présente analyse. Dans cette perspective, la présente revue est construite sur les approches extractives. Tout d'abord, elle se nourrit des rapports, articles, livres et autres documents publiés ou non sur la RDC, se rapportant directement à la gestion des forêts, aux institutions socioéconomiques et politiques et à des thématiques connexes. À cet effet, certaines données quantitatives issues de diverses sources peuvent parfois apparaître contradictoires et conflictuelles. Ensuite, des entretiens semi-structurés ont été conduits avec des experts du

secteur forestier opérant en RDC. Enfin, des constats sont faits à partir de l'observation des participants.

De manière globale, la revue met en exergue le panorama suivant : bien que disposant du deuxième grand potentiel forestier tropical du monde après le Brésil, susceptible donc de contribuer aux efforts globaux d'atténuation des effets pervers imputables aux changements climatiques, et ayant déjà fait quelques avancées dans la mise en place du mécanisme REDD+ au niveau domestique (R-PP approuvé, FIP disponible, création de la coordination nationale et des groupes de travail thématique etc), le profil REDD+ de la RDC est néanmoins caractérisé par plusieurs insuffisances et des déficiences structurelles avérées dans des institutions étatiques, notamment en termes de mauvaise gouvernance ; une quasi-absence de l'autorité de l'État dans certaines régions de son territoire ; des capacités domestiques insuffisantes pour enclencher des réformes politiques sectorielles compatibles avec les exigences de la REDD+ ; une indisponibilité des ressources humaines, matérielles et financières autonomes. Cette lecture rejoint d'ailleurs celle qui considère déjà la RDC comme étant un « État fragile » au sein de la communauté des bailleurs de fonds internationaux.

Une telle situation faite de déficits structurels est imputable à la fois aux nombreux dysfonctionnements qui plombent les institutions contemporaines et à la genèse ensanglantée de l'État congolais. De surcroît, la résurgence d'un véritable front armé rebelle à la frontière avec la République du Rwanda, ne favorise pas l'adoption et la mise en place de la REDD+. Ce dernier facteur nourrissant, à lui seul, une instabilité sociopolitique au risque de conforter un régime politique en manque de légitimité démocratique nécessaire auprès de ses populations déconcertées et meurtries. Par conséquent, au regard de la situation actuelle de la RDC, il s'avère d'une part difficile, voire quasi-impossible, que la REDD+ soit mise en œuvre dans ce contexte d'instabilité permanente ; d'autre part, que les critères des 3E+,

qui désignent l'efficacité, l'efficience et l'équité, du mécanisme REDD+, soient réalisables dans un climat d'incertitude sociopolitique. Une telle lecture provisoire pourrait apparaître abrupte et prématurée auprès de certains acteurs. Mais, elle confirme l'observation déjà faite par Trefon (2009), qui avait noté l'échec relatif des principales grandes initiatives et autres projets menés dans le cadre de la réhabilitation de l'État congolais. La responsabilité de ces résultats en demi-teinte étant imputable à la fois, à la coopération internationale et aux autorités congolaises. Cependant, la REDD+ étant conçue comme un nouvel instrument de la gouvernance forestière (en lien avec les préoccupations climatiques)

susceptible de générer des financements et suggéré par la communauté internationale, pourrait néanmoins induire des réformes des politiques sectorielles, notamment dans une perspective de construction d'une gouvernance décloisonnée et cohérente des ressources foncières, forestières, minières et d'aménagement du territoire. Enfin, les acteurs internationaux et les forces vives nationales devraient veiller au préalable à : remettre de l'ordre public ; instaurer l'autorité d'un État légitime et une paix sociale, en se basant sur les principes du constitutionalisme démocratique pour imprégner la scène sociopolitique.

# 1 Introduction générale

La revue du contexte de la mise en place du mécanisme de la Réduction des Émissions liées à la Déforestation et à la Dégradation des Forêts (REDD+) en République Démocratique du Congo (RDC) rentre dans le cadre général de la Composante 1 de l'étude comparative globale sur la REDD+ (connue sous le sigle anglais de GCS-REDD) que conduit le Centre de Recherche Forestière Internationale (CIFOR). L'objectif général de cette étude globale est de mettre à la disposition des décideurs, des praticiens, des bailleurs de fonds et de la communauté scientifique des informations fiables portant sur les dynamiques d'actions nationales se rapportant au mécanisme REDD+. En effet, les discussions sur la REDD semblaient initialement se focaliser principalement sur la construction d'une architecture globale et la mise en place d'un instrument multilatéral susceptible de succéder au Protocole de Kyoto. Cependant, depuis la 14<sup>ème</sup> session de la Conférence des Parties (CoP 14) qui s'est tenue à Poznan en 2008, on observe que les débats sur la faisabilité de la REDD+ s'orientent plus actuellement vers les dynamiques d'actions aux échelles nationale et locale. Il apparaît dès lors nécessaire de mieux comprendre, analyser et expliciter le contexte institutionnel domestique dans lequel la REDD+ se développe.

Il faut souligner au préalable que la Composante 1 de l'étude comparative globale sur la REDD+ (GCS-REDD) du CIFOR voudrait identifier et étudier les arrangements institutionnels et techniques qui guident la mise en place de la REDD+ et ses différentes activités de démonstration sur le terrain qui sont appelées à être efficaces, efficientes, équitables et apporter des avantages (CIFOR, 2010). Les résultats issus de cette analyse et les outils subséquents développés dans le cadre de cette recherche globale devraient nourrir le processus d'apprentissage continu portant sur la manière de réaliser les objectifs assignés aux projets de démonstration de la REDD+ en termes d'efficacité, d'efficience et d'équité (3E+). De plus, les leçons apprises et les meilleures pratiques mises en exergue par les

différentes évaluations réalisées dans le cadre de la première génération des activités démonstratives de la REDD+ devront éclairer et améliorer la seconde génération. Dans cette perspective, quatre séries d'objectifs sous-tendent le présent travail (Brockhaus et *al.* 2012) : i) l'efficacité, l'efficience et l'équité des dynamiques d'actions REDD+ domestiques dépendent de la gouvernance institutionnelle, des principales parties prenantes, des processus et de l'environnement macro-économique dans l'arène politique nationale ; ii) le degré de l'engagement politique, l'existence des mécanismes d'apprentissage politique et les dynamiques de pouvoirs conditionnent la réussite de la REDD+ ; iii) l'absence d'institutions et de mécanismes institutionnels adaptés met un frein à l'orientation efficace des incitations financières pour réduire la déforestation et réaliser les bénéfices corrélatifs ; iv) l'efficacité, l'efficience et l'équité d'une stratégie REDD+ domestique, ainsi que la réalisation des bénéfices associés soient améliorées en comprenant la relation qu'entretiennent les parties prenantes, les structures, les processus, le contexte du pays et le contenu des différentes politiques, d'une part ; et, d'autre part, en formulant les options adéquates pour le mécanisme REDD+ grâce à cette meilleure compréhension. L'étude comparative globale a déjà été initiée par le CIFOR et ses divers partenaires nationaux, dans huit pays tropicaux à travers le monde : Brésil, Bolivie, Cameroun, Indonésie, Népal, Pérou, Tanzanie et Vietnam. A ce premier groupe, il faudrait désormais ajouter la RDC, qui est au centre de la présente analyse. Il faut ajouter que l'approche comparative de l'étude globale conduit, dans une première séquence, à procéder aux études de cas au niveau de chacun des pays rentrant dans l'échantillon, afin de mieux comparer les pays entre eux dans la deuxième séquence sur la base des mêmes variables. Dans cette perspective, l'étude de cas d'un pays de l'échantillon comprend les documents suivants : le profil du pays ; l'évaluation de la stratégie nationale REDD+ ; l'analyse du discours des médias sur la REDD+ ; l'analyse des réseaux politiques ; et les études sur des politiques sectorielles qui affectent la gestion forestière. Au

plan méthodologique, la revue du contexte de la REDD+ en RDC utilise des données qualitatives et quantitatives extraites de diverses sources. Tout d'abord, la revue se nourrit des rapports, articles, livres et autres documents publiés ou non sur la RDC, se rapportant directement à la gestion des forêts, des institutions socioéconomiques et politiques et des thématiques connexes. À cet effet, certaines données quantitatives issues de diverses sources peuvent parfois apparaître contradictoires et conflictuelles. Mais en réalité, tout ceci démontre la difficulté d'accéder à des statistiques fiables en RDC, le pays étant en voie de reconstruction pour revenir à une vie normale, après une longue période d'antagonismes meurtriers et d'instabilité sociopolitique (KuyuMwissa 1996 ; Braeckman 2001). Ensuite, le document intègre des avis et perceptions recueillis auprès de nombreux experts et autres praticiens qui opèrent dans la filière de la gestion des vastes forêts de la RDC.

A titre liminaire, il faut souligner que la RDC semble se singulariser par rapport aux autres pays qui rentrent dans l'échantillon du GCS-REDD du CIFOR. La RDC est un État où le pouvoir légitime est en voie de restauration progressive, après son effondrement quasi- total pendant les période des années 1990 (Weiss 1995 ; Nzongola-Ntalaja 2004 ; Trefon 2010). En effet, au lendemain de son accession à la souveraineté internationale, ce pays a vécu pendant près de trente ans, sous un régime autoritaire, qui s'est soldé concomitamment par une guerre civile au niveau domestique et des fronts armés ouverts à ses frontières. À cet effet, il a été prouvé que, sous couvert de la guerre civile, diverses forces armées se sont livrées au pillage systématique de nombreuses ressources naturelles dont regorge le territoire congolais, et notamment ses ressources forestières (Jackson 2001 ; Debroux *et al.* 2007 ; Global Witness 2007 ; International Alert 2009). Suite à un cycle de discussions entre les différentes forces politiques nationales (encore connues sous le nom de Dialogue Inter-Congolais), les élections au sein des institutions politiques ont pu se tenir en 2006, sous la surveillance de la communauté internationale. Après un premier

mandat relativement décevant, le Président Kabila a été réélu dans des conditions peu démocratiques au mois de novembre 2011 (Githaiga 2012). Par conséquent, le pays connaît actuellement un nouveau climat délétère qui ne lui permet pas d'amorcer la phase de reconstruction de son vaste territoire et de ses institutions sociopolitiques sur les fondements de la gouvernance démocratique. La situation post-électorale de 2011 caractérisée par des contestations violentes des résultats par l'opposition est de nature à détériorer les bases d'une stabilité politique pacifique et durable. La réouverture d'un véritable front armé à la frontière avec le Rwanda au premier semestre de cette année 2012 permet d'émettre des doutes et des interrogations profondes sur les capacités locales et les conditions de stabilisation sociopolitique dont ce pays a grandement besoin aujourd'hui. Mais, c'est dans ce contexte de balbutiement et de soubresauts vers la restauration de l'autorité politique légitime et la stabilisation apaisée du pays que doit s'inscrire la mouvance globale de la REDD+, pour prendre corps au niveau national. En effet, après avoir réformé le secteur de la gestion forestière nationale depuis 2002 (Trefon 2008), les autorités publiques congolaises, conscientes des enjeux qui sous-tendent la REDD+, ont lancé le processus national REDD+ en 2009, à la suite de l'adoption du R-PP. Dans cette perspective, un cadre institutionnel de la REDD+ a été mis en place pour répondre aux différents défis auxquels ce pays et ses forêts sont confrontés. Aussi, ce document qui présente l'économie institutionnelle du contexte REDD+ de la RDC s'articule-t-il autour des cinq grandes sections suivantes :

- L'analyse des moteurs de la déforestation et de la dégradation des forêts ;
- L'environnement institutionnel et le mécanisme de distribution des revenus forestiers et connexes ;
- L'économie politique de la déforestation et de la dégradation des forêts ;
- L'environnement politique de la REDD+, organisé autour des acteurs, événements et processus ;
- L'évaluation du profil REDD+ de la RDC au regard des critères de 3E+.

# 2 Analyse des moteurs de la déforestation et de la dégradation forestière

## 2.1 Introduction

La question des moteurs et dynamiques de la déforestation et de la dégradation forestière est au centre du processus global REDD (Kanninen *et al.* 2007), et de la RDC en particulier. En effet, le cadre d'analyse emprunté à Geist et Lambin (2001) est accepté par les différentes parties prenantes comme énumérant les causes directes et sous-jacentes de la déforestation et de la dégradation forestière. Mais, aucune étude scientifique systématique ne semble avoir permis d'évaluer l'importance relative des différentes causes à l'échelle nationale, et à l'échelle des différents paysages. L'élaboration d'un consensus national sur l'importance relative des moteurs de la déforestation est une préoccupation majeure, car les acteurs impliqués dans le processus REDD estiment qu'elle sera au centre de la priorisation des actions dans les différents paysages.

## 2.2 Couvert forestier et aperçu de l'évolution historique

Les estimations de la superficie totale du couvert forestier de la RDC varient selon les diverses sources. Ceci semble imputable au fait qu'à ce jour, il n'existe pas encore d'inventaire forestier systématique. La variation des estimations serait due, d'une part, à la différence des méthodes utilisées, et d'autre part, aux périodes d'observations opérées. À titre illustratif, selon la carte forestière de la RDC édictée par la Direction des Inventaires et Aménagements Forestiers (DIAF) du ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme (MECNT), la forêt occuperait une superficie totale de 1 280 042,46 km<sup>2</sup>, représentant 56,59 % de la superficie totale du territoire national, elle-même estimée à 2 345 000 km<sup>2</sup>. Le document portant état des forêts du Bassin du Congo en

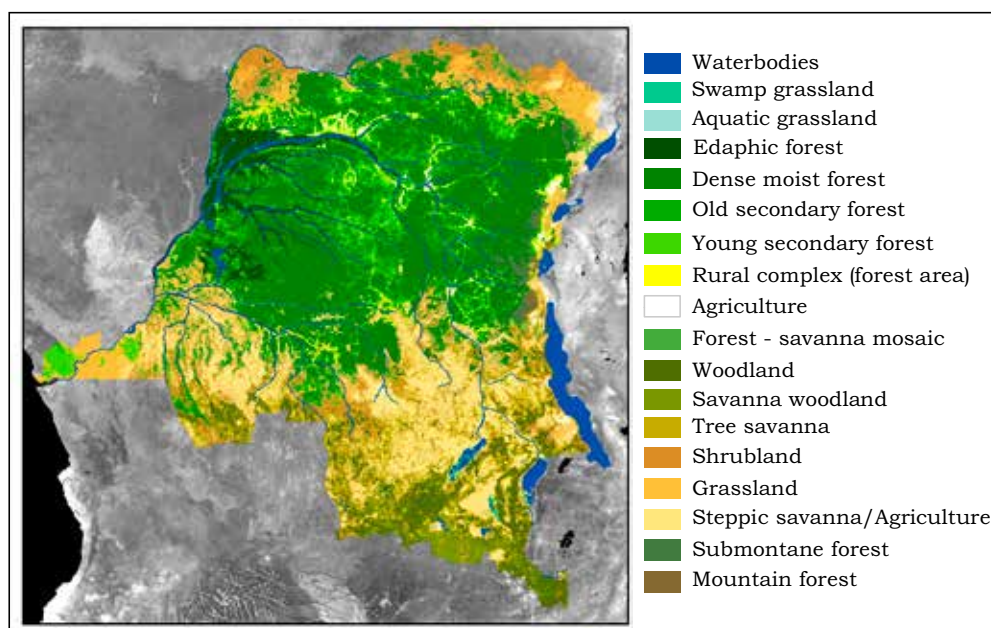


Figure 2.1. Répartition des forêts en République Démocratique du Congo, modifiée à partir de la Carte d'occupation du sol 1:3 000 000

Source : Vancustem *et al.* 2009

2008 estime, pour sa part, la superficie forestière de la RDC à 155,5 millions d’hectares sur une surface totale de 2 329 374 km<sup>2</sup> du territoire national, soit 67 % du territoire national de la RDC (de Wasseige *et al.* 2009). Cette estimation de la superficie forestière de la RDC est globalement confirmée par le travail de Mertens et Belanger (2010) dans le cadre de l’Atlas forestier dressé par le programme Global Forest Watch et le MECNT. La FAO (2011) estime que le couvert forestier a enregistré une baisse par rapport aux premières statistiques, et qu’il représente actuellement une surface forestière de 154 135 000 ha. Cette statistique est aussi corroborée par Blaser *et al.* (2011). Mais, si l’on tient compte du travail commis par Debroux *et al.* (2006), le couvert forestier serait de 145 millions d’hectares. De manière concrète, certaines publications répartissent le paysage congolais en trois grandes régions (Debroux *et al.* 2007) :

- **Les forêts denses et humides de plaines**, représentant environ 86 millions d’hectares et sont situées principalement dans la Cuvette Centrale et pour partie dans le Bas-Congo ; ce type de forêts concerne aussi les forêts marécageuses de la Cuvette Centrale ainsi que les mangroves, situées le long de la côte

atlantique du pays. Ce type de paysage se termine par les galeries forestières qui partent de la Cuvette centrale pour s’enfoncer vers les provinces du Kasai et du Maniema, au sud du pays ;

- **Les montagnes et les hauts plateaux** constituent le paysage du rift albertin, dans la partie orientale du pays. Ce paysage s’étend sur les provinces administratives du Nord et du Sud-Kivu, une partie de la province Orientale, du Maniema et du Katanga. Les montagnes et hauts plateaux de l’est du pays surplombent un chapelet de cours d’eau (lacs de montagne) localisés dans la vallée du rift albertin. Ce paysage est partagé avec les pays frontaliers de l’est du pays, notamment l’Ouganda, le Rwanda, le Burundi, la Zambie et la Tanzanie : trois lacs transfrontaliers encaissés au fond des vallons les surplombent ;
- **Les forêts sèches et la mosaïque forêts-savanes**, écosystème s’étendant en deux blocs de part et d’autre de la Cuvette Centrale. On le retrouve dans les provinces administratives Orientale, de l’Équateur, du Katanga et du Kasai. Ce type particulier de forêts sèches est connu sous le nom de « Miombo ». A noter également l’existence de savanes dans les provinces de Bandundu et du Bas-Congo.

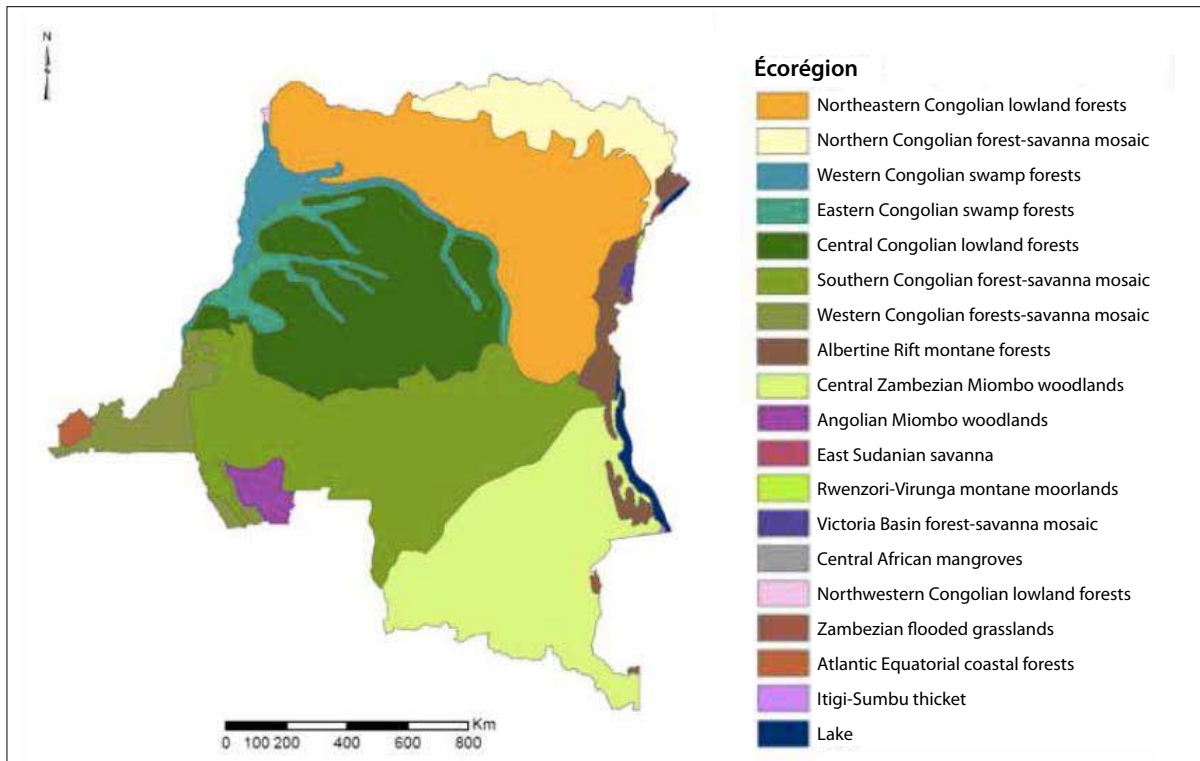
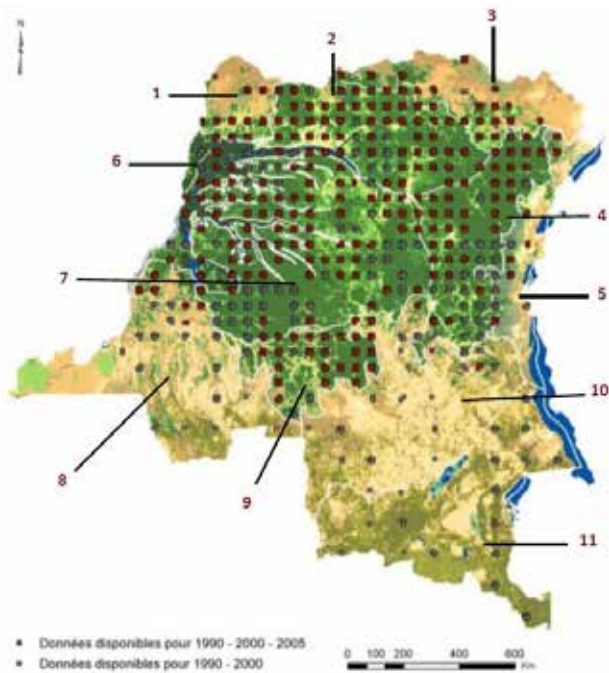


Figure 2.2. Cartographie des Écorégions WWF en République Démocratique du Congo

Source : Olson *et al.* 2011





**Figure 2.3. Délimitation des zones pour les analyses sous nationales et disponibilité des estimations de déforestation et dégradation.**

Zone 1 : mosaïque forêt – savane, au nord-ouest. Zone 2 : transition forêt dense – forêt secondaire. Zone 3 : mosaïque forêt – savane, au nord-est. Zone 4 : forêt dense humide, à l’est. Zone 5 : forêt d’altitude. Zone 6 : forêt édaphique. Zone 7 : forêt dense humide, au centre. Zone 8 : mosaïque forêt – savane, au sud-ouest. Zone 9 : transition forêt dense – forêt secondaire. Zone 10 : mosaïque forêt – savane, au sud-est. Zone 11 : forêt claire de type Miombo.

Source : de Fourny *et al.* 2011

De façon similaire, Olson *et al.* (2001) ont dressé une carte détaillée des divers types de couvert végétal de la RDC. Elle constitue une référence à ce jour, et elle est mieux connue sous le nom de carte WWF des Écorégions. Cette carte illustre de façon simplifiée la complexité du couvert végétal du territoire congolais.

En combinant le critère du couvert végétal ainsi délimité et les différentes dynamiques socioéconomiques, Defourny *et al.* (2011) stratifient la superficie du pays en 11 zones représentant des cas d’étude sur les moteurs de la déforestation pour les périodes de 1990 à 2000 et de 2000 à 2005. Ces 11 zones d’étude sont représentées sur la carte 3 ci-après. L’échantillonnage à l’intérieur de chacune de ces zones d’étude se fait en prenant en compte la disponibilité de données pour les deux périodes d’étude.

Loin de reposer la problématique de la définition de la forêt, cette classification l’aborde sous l’angle du puits carbone, – notamment un type de couvert végétal de sol caractérisé par la présence d’arbres, qui prend en compte trois éléments : la superficie au sol, la hauteur minimum des arbres et la couverture de la canopée. Les seuils pris en compte pour la qualification de ces différents types de couvert végétal en forêt sont ceux prescrits par la CCNUCC et la définition nationale de la forêt. En superposant ces différentes cartes avec la carte administrative de la RDC, il se dégage que les forêts les plus denses sont concentrées dans les provinces congolaises de l’Équateur, de Bandundu et la province Orientale. Ces trois provinces sont, par ailleurs, couramment appelées les « provinces forestières » du pays. À elles seules, elles abritent un total de 89 millions d’hectares de forêt, ce qui représente 69,5 % du couvert forestier national. Hormis les mangroves le long de la côte atlantique et les galeries forestières s’enfonçant dans les provinces du Kasai et Maniema, ces mêmes provinces abritent le reste des forêts denses humides du pays. Le Code Forestier de 2002 distingue trois types d’affectation du domaine forestier de l’État : les forêts de production permanente, les forêts protégées et les forêts classées. Les forêts de production permanente sont subdivisées en forêts attribuées et non encore attribuées mais rendues quittes de tout droit par le biais d’une enquête publique pour être attribuées par la suite. Les forêts protégées correspondent à des forêts mises en réserves, où les seules exploitations admises sont l’extraction artisanale du bois d’œuvre ou le prélèvement commercial du bois à des fins énergétiques (charbon de bois et bois de feu). Les forêts des communautés locales rentrent dans cette catégorie. Enfin, les forêts classées, qui sont destinées à la conservation, relèvent du domaine public de l’État en raison du caractère d’intérêt public de la conservation. On retrouve dans cette catégorie les réserves naturelles intégrales, les forêts situées dans des parcs nationaux, les jardins botaniques et zoologiques, les réserves de faune et les domaines de chasse, les réserves de biosphère, les forêts récréatives, les *arboreta*, les forêts urbaines et les secteurs sauvegardés.

Cette classification sera matérialisée sur le terrain avec la finalisation du processus de mise en place d’un zonage forestier indicatif, lequel est appelé à s’inscrire dans le processus général d’aménagement

du territoire. Il doit permettre à terme de faire la distinction entre les zones d'aménagement forestier durable sous le régime des concessions (forêts de production permanente), et celles destinées au développement rural ainsi que zones de conservation de la biodiversité. Le zonage forestier fait l'objet d'un programme, avec le support financier de la Banque mondiale (Mpoyi 2012). Ainsi donc, on attend que le pays se dote d'une politique nationale d'aménagement du territoire et de schémas d'affectation des sols, ce qui constituera une avancée importante dans des processus comme la REDD+ ainsi que dans tous les autres projets d'utilisation des sols. Les changements du couvert végétal semblent être les moins dynamiques : un croisement de diverses données indique un taux annuel brut de déforestation autour de 0,25 %, ce qui serait relativement bas. En effet, l'évolution normale des dynamiques sociocommunautaires fait prédire une conversion inévitable de terres forestières en terres non forestières. Ces dynamiques se manifestent notamment par la croissance démographique ; laquelle crée de nouveaux besoins en espaces pour l'aménagement d'établissements humains et de production vivrière ainsi qu'en énergie domestique, essentiellement constituée de produits forestiers ligneux. Le rapport du 27 octobre 2009 du MECNT sur le potentiel REDD+ de la RDC évalue le taux annuel de déperdition des superficies forestières entre 0,2 et 0,3 % sur les 20 dernières années (MECNT 2009). Si l'on croise ces statistiques initiales avec celles de la FAO (2011) qui sont de 0,2 pour la période de 2000-2010, on peut conclure à une convergence d'estimations sur le taux de la déforestation et de la dégradation des forêts en RDC. D'ailleurs, Blaser *et al.* (2011) s'appuyant sur les données officielles transmises par le Ministère en charge des forêts de la RDC dans l'évaluation commise par l'OIBT avancent le même taux de déforestation de 0,2 % par an. Toutefois, comme le soulignent Debroux *et al.* (2006), aucune estimation ne pourrait être fiable dans le contexte d'instabilité sociopolitique que la RDC a connu au cours des 20 dernières années. Cette prudence est de mise en matière de taux de déforestation et de dégradation forestière, car Laporte et Justice (2001) avaient déjà avancé le chiffre de 0,4 %. Ces statistiques ne seraient d'ailleurs pas homogènes d'une région à une autre.

Toutes les sources consultées font cependant état d'un taux de déforestation historique relativement faible. Ceci s'explique principalement par une combinaison de trois facteurs majeurs : i) la

configuration logistique du pays, qui constitue un facteur naturel de préservation des forêts, la plupart d'entre elles étant logistiquement inaccessibles suite au faible développement des infrastructures ; ce qui met une bonne partie de la forêt congolaise à l'abri d'une exploitation humaine intensifiée, et empêche le développement de l'agriculture commerciale qui est souvent un facteur plus important de la déforestation que l'exploitation forestière ; ii) un taux de croissance démographique moyen autour de 0,3 %, qui ne constitue pas encore une pression importante au vu de la faible densité de la population, située autour de 25 habitants au kilomètre carré et iii) une grande disponibilité de terres non forestières, plus facilement aménageables en nouveaux établissements humains ou en champs. Les terres forestières présentent une faible densité moyenne, soit moins de 1 habitant au km<sup>2</sup> dans certaines régions, et les grandes concentrations urbaines, comme Kinshasa, Lubumbashi et d'autres grands centres urbains occupent l'autre extrême, soit plus de 1 000 habitants au km<sup>2</sup>. Ceci est visible sur la carte de densité de la population, réalisée suite au recensement électoral de 2006.

Le croisement d'études disponibles sur la dynamique de la déforestation en RDC a identifié, à l'échelle nationale et sous provinciale, la variante « densité de la population », comme étant la plus directement corrélée avec la déforestation. Ceci tend à confirmer que les usages communautaires de la forêt constituent à ces échelles, la principale cause directe de la déforestation. Les plus répandus de ces usages sont le bois énergie et le défrichage de la forêt pour l'agriculture, la construction venant en troisième position. Il faut aussi noter la tradition de l'agriculture itinérante sur brûlis qui précède la coupe et le dessouchage des arbres sur des terres forestières réclamées pour l'agriculture de subsistance (Tollens 2010). Cependant, à l'échelle locale, d'autres activités comme l'exploitation forestière et l'exploitation minière peuvent avoir une incidence plus grande sur le couvert forestier que les usages communautaires précités. Bien que relativement faible à l'échelle mondiale, ce taux de déperdition forestière compte parmi les plus élevés dans le bassin du Congo et représente une moyenne annuelle nationale de 420 000 ha de terres forestières converties à d'autres usages. Cependant, prise à l'échelle locale, cette moyenne statistique ne reflète aucune réalité, étant donné la forte inégalité dans la répartition de la déforestation sur le territoire national, qui varie d'une superficie annuelle inférieure à 10 ha dans

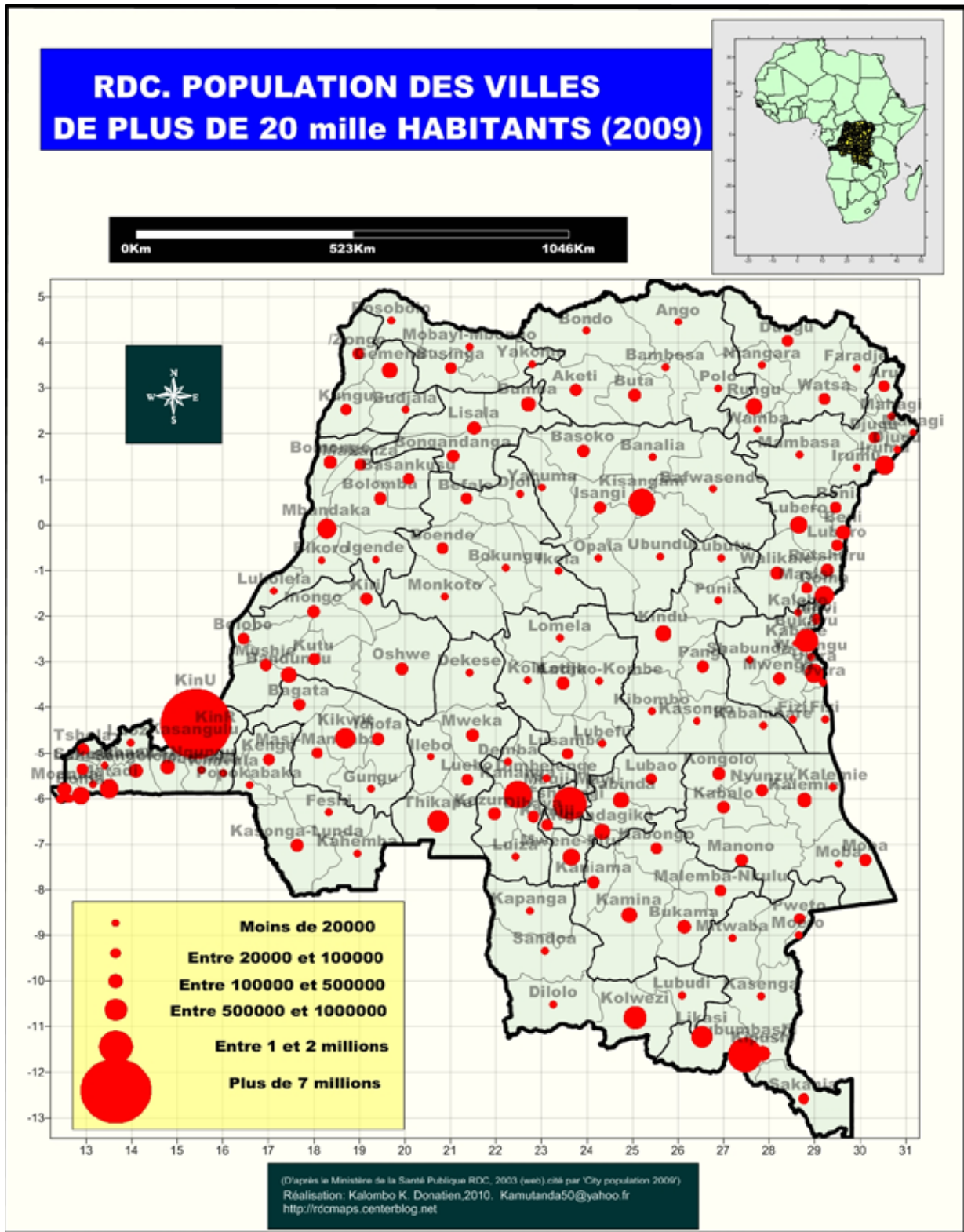


Figure 2.4. Répartition et densité des populations sur l'ensemble du territoire de la République Démocratique du Congo, d'après le Ministère de la Santé ; réalisée par Kalombo K. Donatien

certaines régions, à des moyennes supérieures à 1250 ha par an dans d'autres. Ernst *et al.* (2012) ont cartographié la répartition des échantillons Landsat et l'estimation de la superficie concernée annuellement par la déforestation et la dégradation pour les deux périodes 1990-2000 et 2000-2005 (Defourny. *et al.* 2011). Cette représentation donne une idée de la disparité géographique et temporelle de la répartition de la déforestation sur le territoire national.

Les deux figures indiquent une forte progression du rythme de la déforestation entre les périodes 1990 et 2000 ainsi qu'entre 2000 et 2005. Cette progression se résume de manière générale à :

- une résurgence de points chauds (au-delà de 1 250 ha de déperdition de superficie forestière par an) vers le centre du pays au cours de la deuxième période schématisée, alors que ceux-ci étaient concentrés principalement dans le nord, le sud-ouest et sur certains points de la bande est du pays au cours de la première période ;
- une très faible déforestation, au cours de la période 2000 – 2005, dans les paysages de la partie sud du pays, correspondant aux provinces administratives du Katanga et du Bandundu, le sud du Kasai ainsi qu'autour de la ville de Kinshasa. Ceci s'explique, soit par l'absence d'images satellite pour la période, soit par la disparition de la forêt, comme c'est le cas au Sud Kasai et au Katanga. En effet, ces zones comptent au nombre des zones les plus touchées par le phénomène de la déforestation, jusqu'à voir des forêts entières disparaître en l'espace de quelques années.

Les données satellitaires disponibles permettent d'estimer les tendances à la perte du couvert forestier pour la période allant de 1990 à 2005 (Ernst *et al.* 2012). Ces données sont représentées dans les figures 4 et 5 ci-dessus. Il n'existe pas encore de possibilité de confronter ces données satellitaires avec des prélèvements sur le terrain suite au nombre limité d'inventaires réalisés à ce jour. En effet, selon le rapport « État des forêts 2008 », jusqu'en 2004, ces inventaires ne concernaient que 20 millions d'hectares, et seraient principalement occasionnels (inventaires d'allocation forestière), et caractérisés par de très faibles taux de sondage (de Wasseige *et al.* 2010). Les premiers inventaires d'aménagement sont conduits depuis 2005 seulement, et ne couvrent, à la publication du présent rapport, que 2 millions d'hectares. L'éventualité d'inventaires

de plus grande envergure peut cependant être envisagée dans les prochains jours, à l'occasion du processus de zonage du domaine forestier qui, bien que tardant encore à démarrer, se dessine déjà à l'horizon, puisqu'une méthodologie en a déjà été élaborée et des discussions sont en cours entre différents acteurs pour les prochaines étapes, notamment la préparation technique et la mobilisation des fonds. Face à cette insuffisance de données de terrain, les observations satellitaires restent la seule source objective disponible pour l'évaluation des tendances à la déperdition de la forêt. En raison de divers facteurs socioéconomiques, il n'y a pas eu d'investissements significatifs dans l'agro-industrie depuis l'époque coloniale. La plupart des anciennes plantations de cette époque, aménagées dans certains cas au détriment des superficies forestières, ont été laissées à l'abandon, et il y a eu très peu de nouvelles plantations industrielles à grande échelle par la suite. En effet, à ce jour, la plus grande exploitation agro-industrielle active est aménagée sur une superficie inférieure à 15 000 ha, à l'intérieur d'une zone qui n'est pas forestière ; il s'agit de la concession de la Société Sucrière de Kwilu Ngongo. Il n'y a pas eu non plus d'aménagements significatifs de nouveaux établissements humains ou d'infrastructures ces vingt dernières années. En effet, seuls trois grands mouvements de populations ayant abouti à des explosions démographiques dans certains grands centres urbains sont à signaler depuis l'époque coloniale :

1. les refoulements du Katanga vers le Kasai, qui ont abouti à une explosion démographique des villes de Mbuji-Mayi et Mweneditu avec, comme conséquence, le défrichage de forêts aux alentours pour installer de nouvelles cités et l'augmentation de la demande en bois énergie et en bois d'œuvre ;
2. l'entrée massive, en 1994, de réfugiés rwandais dans les provinces de l'est de la RDC, qui a abouti à un triplement des populations urbaines des villes de Bukavu, Goma et Uvira, avec comme conséquence des prélèvements importants de bois pour couvrir les besoins en construction et en bois énergie des camps des réfugiés.
3. Les déplacements de populations de l'est vers l'ouest de la République depuis 1996, suite à différents épisodes de guerres, qui ont eu pour conséquence une forte augmentation de la population dans la ville de Kinshasa, avec comme corollaire une explosion de la demande en bois énergie et en bois d'œuvre.

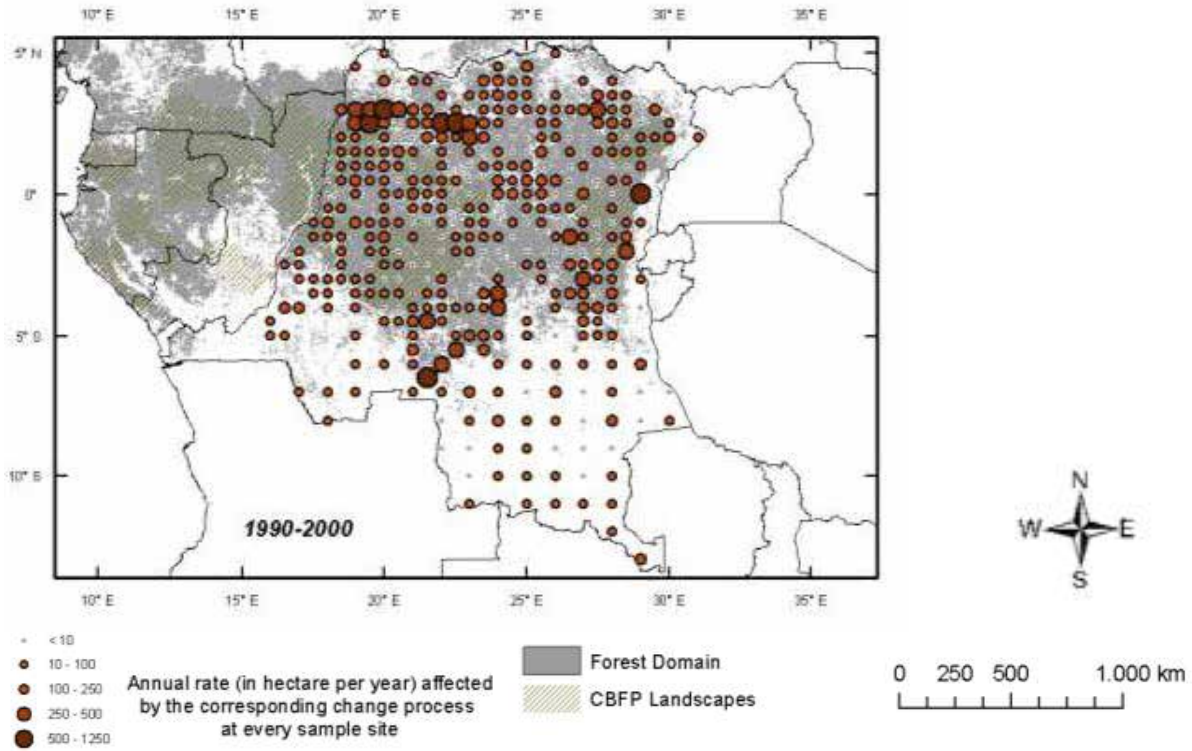


Figure 2.5 . Répartition des échantillons Landsat et estimation (en ha) de la superficie concernée annuellement par la déforestation et de la dégradation pour la période 1990-2000

Source : Ernst *et al.* 2012

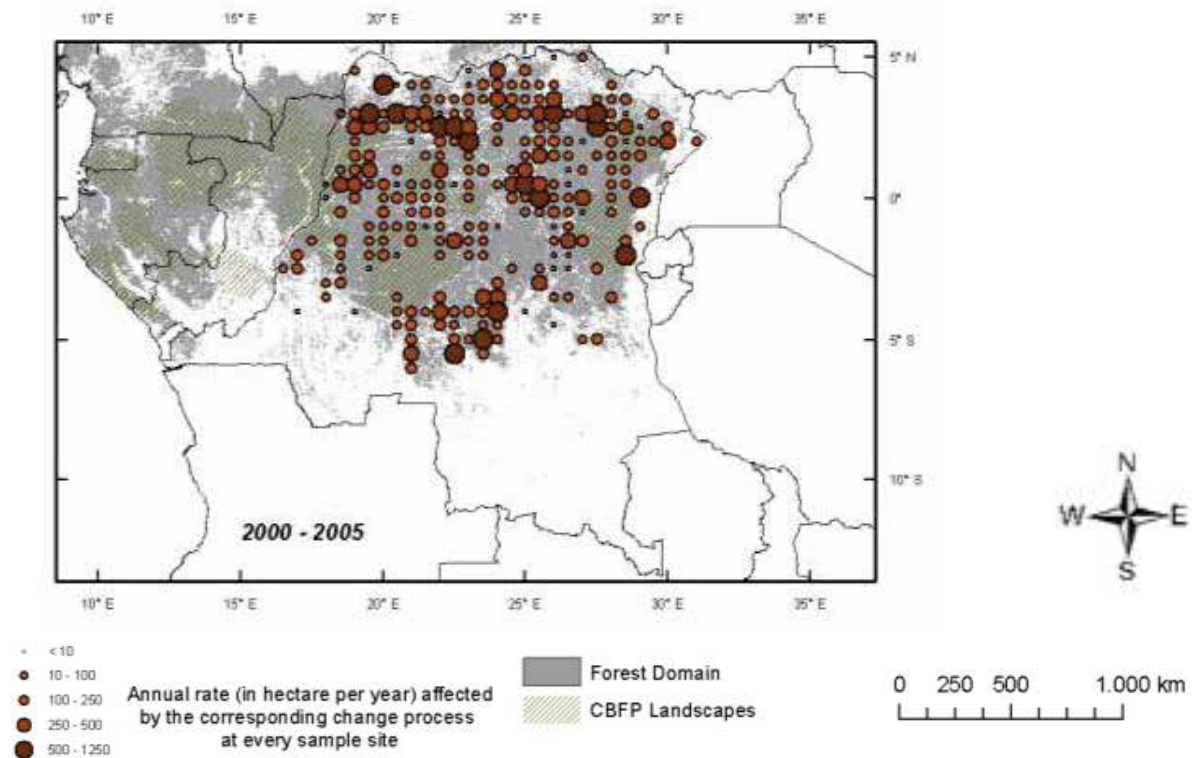
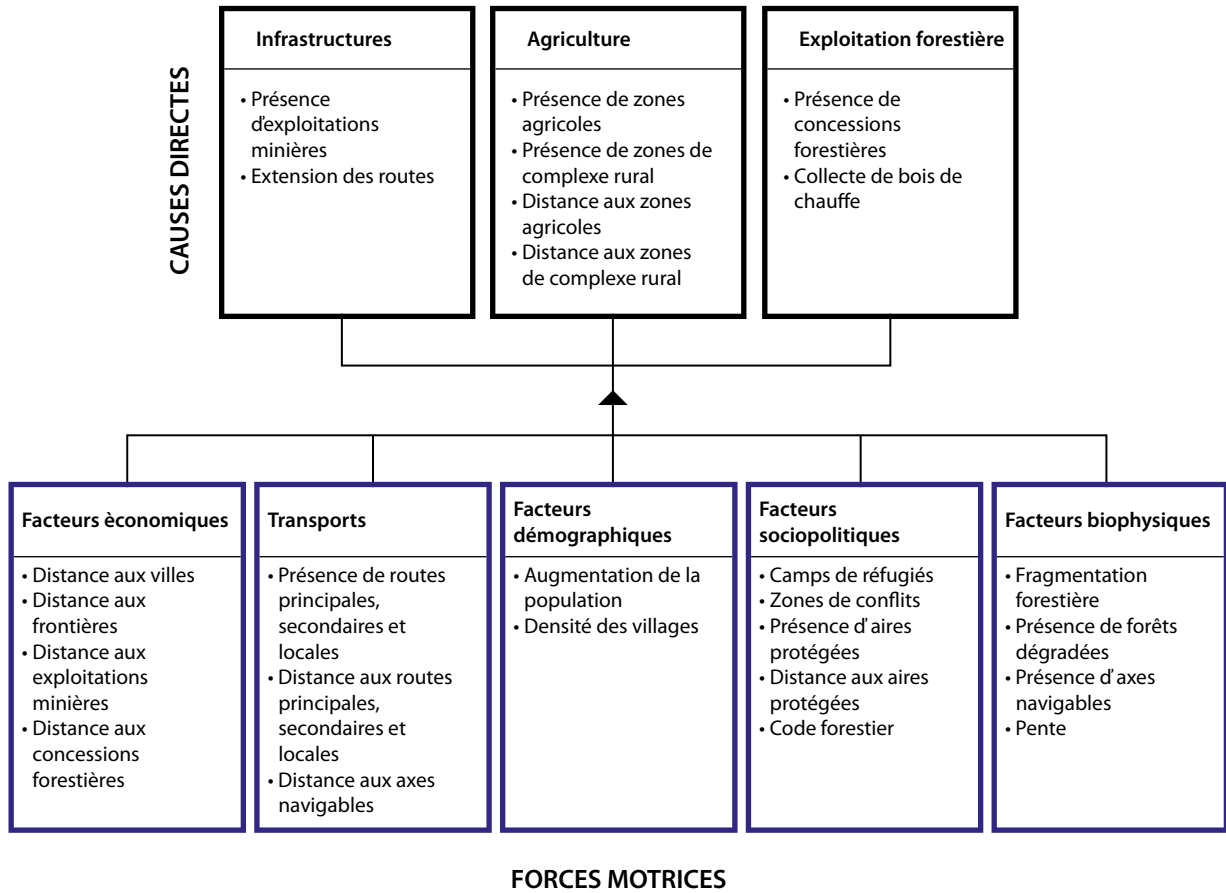


Figure 2.6. Répartition des échantillons Landsat et estimation (en ha) de la superficie concernée annuellement par la déforestation et de la dégradation pour la période 2000-2005

Source : Ernst *et al.* 2012



**Figure 2.7. Causes directes possibles et forces motrices potentielles de la déforestation et de la dégradation dans le contexte de la République Démocratique du Congo pour la période 1990 à 2005**  
 Source : Defourny *et al.* (2011)

### 2.3 Revue des facteurs principaux du changement du couvert forestier

Le taux moyen annuel de déforestation est estimé à 0,2 % (FAO 2011). Il est réparti de manière inégale sur le territoire national. En partant du cadre général de Geist et Lambin (2001) élaborant une liste des potentiels moteurs de la déforestation et les classifiant en causes directes et en causes indirectes, Defourny *et al.* (2011) ont identifié, en explorant la littérature, 35 variables potentielles pouvant expliquer la déforestation dans les différents paysages de la RDC, pour la période allant de 1990 à 2005. Ces 35 variables ont été regroupées en 8 catégories majeures, trois d'entre elles étant des causes directes et cinq catégories des causes indirectes. Cette catégorisation est présentée dans la figure ci-dessous.

Pour la période étudiée, l'équipe de Defourny *et al.* (2011) n'a pas identifié d'autres causes applicables au contexte de la RDC. Par ailleurs,

les variables indiquées en italique dans la figure ci-dessus n'ont pas été modélisées suite au manque de données disponibles pour la période étudiée. Cette étude étant la seule objective existant pour la période concernée, et couvrant la plus grande portion du territoire national, ses conclusions fourniront l'essentiel des propos de la section sur les moteurs du changement du couvert forestier. Il paraît indiqué, à ce stade, de préciser les termes « déforestation » et « dégradation ».

L'étude de Defourny *et al.* (2011) définit la déforestation et la dégradation du point de vue des causes de la réduction du couvert forestier : la déforestation est une réduction du couvert forestier suites à l'action de l'Homme, tandis que la dégradation résulte de facteurs biophysiques, sans participation humaine. Cependant, la CCNUCC exige que chaque pays élabore une définition de la forêt en tenant compte des spécificités nationales, tout en demeurant à l'intérieur du seuil qu'il détermine pour trois paramètres : la

superficie au sol, la couverture de la canopée, et la hauteur des arbres (GIEC 1997). De ce point de vue, la dégradation se définit comme étant la réduction du couvert forestier tout en restant dans les limites de la définition nationale du point de vue des minima des trois indicateurs, tandis que la déforestation concerne une réduction du couvert forestier qui met un des indicateurs en deçà du seuil minimum. Tandis que les deux définitions précédentes considèrent la forêt uniquement du comme réservoir naturel de carbone et prennent en compte uniquement sa fonction dans la régulation du climat, les communautés ont plutôt un entendement holistique de la forêt, prenant en compte l'ensemble des services environnementaux, sociaux et culturels qu'elle fournit, avec un accent plus particulier sur les services qu'elles utilisent le plus : i) *forêt habitat*, les villages étant érigés sur des clairières aménagées en pleine zone forestière ; ii) *forêt pharmacie*, la biodiversité animale et végétale fournissant le gros des produits utilisés dans la pharmacopée traditionnelle ; iii) *forêt supermarché libre-service*, la plupart des biens de consommation et d'utilisation courante étant prélevés dans la forêt ou fabriqués à partir d'espèces animales et végétales ; iv) *forêt régulatrice socioculturelle*, jouant plusieurs fonctions sociales et culturelles, etc. Ceci, vient s'ajouter aux autres services rendus par les écosystèmes forestiers. De ce point de vue, les trois indicateurs de la CCNUCC ne suffisent plus pour définir la forêt. En effet, pour une communauté tirant ses protéines animales de la chenille ou de la viande de brousse, si ces denrées venaient à se raréfier ou à disparaître pour une raison quelconque, la forêt n'existera simplement plus à cet endroit, indépendamment des arbres qui restent encore debout. C'est ainsi que les communautés forestières ont développé des savoirs endogènes qui régulent une exploitation durable de façon à préserver la forêt dans sa dimension holistique : un écosystème fournissant bien plus que des services de régulation du climat par le stockage de carbone, et dont dépend la vie des membres des communautés ainsi que l'équilibre social. Le phénomène de déforestation est renforcé par la densité de la population dans les complexes ruraux, ainsi que par l'augmentation des populations suite aux différents facteurs cités, notamment les grands mouvements des populations connus depuis 1994. Lorsque les complexes ruraux sont reliés aux centres d'écoulement par un réseau routier, la déforestation s'intensifie, laissant supposer que la production agricole au

sein des complexes ruraux sert tout autant à la consommation locale qu'à la commercialisation vers les centres de consommation. Il faut également signaler que sur la même période on constate une dégradation naturelle de la forêt au niveau national, mais que celle-ci joue un rôle moins important que l'agriculture communautaire.

Les observations plus systématiques qui précèdent viennent corroborer les affirmations faites par Laporte *et al.* (2007), qui, sans faire la distinction entre les causes directes et les forces motrices, identifient, par ordre d'importance, l'agriculture et le pâturage, la récolte de bois de feu et la fabrication de charbon de bois (carbonisation), l'exploitation forestière, les coupes illégales de bois et l'urbanisation et les infrastructures connexes comme étant les causes du déboisement en RDC. Ils ont également noté une corrélation entre la démographie et le déboisement, notant que les zones de déboisement important coïncidaient avec celles ayant une densité de population élevée (Laporte *et al.* 2007). Ils mentionnent d'ailleurs l'agriculture et l'exploitation minière comme facteurs provoquant la fragmentation de la forêt, l'exposant davantage au déboisement. Enfin, le PNUE (2011) identifie, par ordre d'importance, les moteurs de la déforestation et de la dégradation forestière en RDC de la manière suivante :

- l'agriculture itinérante sur brûlis avec de courtes périodes de jachère ;
- la collecte de bois énergie, qui couvre 95 % des besoins énergétiques des ménages ;
- l'exploitation forestière illégale et à petite échelle, représentant 75 % des exportations de bois ;
- la réhabilitation des infrastructures routières, qui ouvre des zones forestières à l'activité humaine.

En résumé, parmi les causes identifiées par différents auteurs cités dans la classification de Defouny *et al.* (2011), la dynamique de la déforestation et de dégradation des forêts en RDC peut être schématisée dans le modèle ci-dessous, qui fait la distinction entre les causes directes et les forces motrices (causes indirectes ou secondaires) :

### 2.3.1 Causes directes

Parmi les causes directes de la déforestation et de la dégradation forestière, les infrastructures, l'agriculture et l'exploitation forestière semblent être les plus récurrentes.

**Infrastructures : exploitations minières et extension des routes.** Depuis l'année 1990, il n'y a pas eu de développement significatif des infrastructures dans le pays : pas de nouveaux établissements humains aménagés, pas de gros travaux de construction de nouvelles routes, les quelques projets connus se concentrant principalement sur la réhabilitation de certaines routes très dégradées. Cependant, on a pu noter des taux élevés de déforestation suite à l'exploitation minière, qu'elle soit artisanale, comme dans le Kasai Oriental, la Province Orientale et le Kivu (Nord-Kivu, Sud-Kivu, Maniema), ou industrielle, comme dans la province du Katanga. En effet, l'exploitation artisanale des métaux précieux (or, diamant, coltan, cassitérite) se fait sans aucun contrôle environnemental ; ce qui fait que des régions entières sont défrichées pour ouvrir de nouvelles mines. Selon le PNUE (2011), depuis le déclin des sociétés minières industrielles dans les années 1990, cette forme d'exploitation minière représente, 90 % de la production totale, et occupe 18 % de la population. Quant aux extensions de routes, il s'agit principalement des routes situées en zones d'exploitation forestière industrielle, dans la mesure où cette activité oblige les exploitants à maintenir les réseaux routiers ouverts pour évacuer leur production. Cette dynamique de construction de grandes infrastructures couplée à l'exploitation minière devrait s'amplifier à moyen terme avec la mise en œuvre de l'Accord signé en septembre 2007 entre la Chine et la RDC (Global Witness 2011). En effet, l'Accord « Ressources contre infrastructures » a été signé entre deux entreprises publiques chinoises opérant dans les travaux publics et la compagnie publique congolaise productrice de cuivre. L'accord, d'une valeur de plus de 9 milliards de dollars US, porte sur la construction de routes, de lignes de chemin de fer, d'hôpitaux, d'écoles et de barrages hydroélectriques en RDC (Global Witness 2011). En contrepartie, les entreprises chinoises devraient jouer un rôle majeur dans la chaîne d'exploitation de nombreux minerais que recèle le sous-sol de la RDC.

**Agriculture.** Il est reconnu que les troubles sociopolitiques et militaires qu'a connus la RDC ont fortement entravé le développement agricole. De ce fait, les dernières grandes exploitations agricoles ont été aménagées à l'époque coloniale. La plupart de ces anciennes plantations ont été abandonnées pour diverses causes, et se sont

reconverties en zones forestières. L'agro-industrie est encore très peu développée en RDC. En effet, moins de 10 % de terres agricoles, évaluées à plus de 135 millions d'hectares, sont mises en valeur (Devey 2012). Cependant, on note une certaine résurgence de l'agriculture sur de grandes superficies dans la province du Katanga, où le développement agricole se concrétise par des investissements privés. De façon concrète, on distingue deux types d'agriculture : l'une moderne constituée de grandes exploitations agricoles ou d'élevage et l'autre de type familial qui se fait dans les petites surfaces. L'agriculture de subsistance est la principale activité économique dans les complexes ruraux. Bien qu'occupant une surface totale estimée entre 4-6 millions ha, chaque ménage rural cultive en moyenne 1,5 ha/an (RDC 2008), ce qui donne une communauté agropastorale de près de 14 millions de ménages pour une production ridicule (Devey 2012). Une telle situation devrait s'inverser avec le programme de mobilisation de 23 millions dollars US lancé par le gouvernement en faveur du secteur agricole. Cependant, la petite agriculture semble contribuer directement à la déforestation suite à l'insuffisance de l'encadrement de l'agriculture pratiquée par les paysans, qui continuent à pratiquer des méthodes culturales parfois nuisibles à la forêt : l'itinérance sur brûlis, qui consiste à migrer vers de nouvelles terres agricoles une fois que celles exploitées sont devenues improductives. Les terres forestières sont les plus prisées par les communautés rurales à cause de leur fertilité, et le défrichage est précédé par une coupe sombre des arbres et un dessouchage, et suivi du brûlage de la végétation résiduelle avant les travaux de labour. Comme l'affirme le PNUE (2011), l'agriculture semble apparaître toujours comme le premier facteur de la déforestation en RDC. Cette forte assertion n'est pas étayée par les évidences empiriques actuelles qui semblent démontrer l'impact relatif de la petite agriculture paysanne dans la perte du couvert forestier en RDC (Tollens 2010 ; Ernst *et al.* 2012).

**Exploitation forestière et bois de feu.** Bien que le secteur de l'exploitation forestière soit marqué par deux dynamiques contradictoires : d'une part, en dépit d'une production industrielle en croissance continue depuis la fin de la guerre civile et la forte crise du marché international de 2008 (Eba'a Atyi 2010), la production annuelle du secteur industriel n'excède jamais 500 000 m<sup>3</sup> (Mertens et Belanger 2010) ; et d'autre part, un secteur



informel plus fort et qui produirait 3-4 fois plus que le secteur industriel (Lescuyer *et al.* 2012). L'expansion du secteur informel de l'exploitation forestière serait donc un danger réel pour les forêts en RDC (Lescuyer *et al.* 2012). Quant au bois de feu, la RDC produirait près de 75,4 millions de m<sup>3</sup> de bois énergie (FAO 2011). L'utilisation du bois de feu semble être connectée à la croissance démographique et surtout à la forte demande des ménages dans les grands centres urbains, tels que Kinshasa, Kinsangani et Lubumbashi (Tollens 2010 ; Trefon *et al.* 2010 ; Schure *et al.* 2011 ; Schure *et al.* 2012). De ce fait, plusieurs observateurs s'accordent à dire que la récolte de bois de feu produit des impacts négatifs sur le couvert forestier, en termes de déforestation et de dégradation forestière (Marien 2010 ; Ernst *et al.* 2012). Pour diminuer les impacts négatifs de la collecte de bois énergie sur le couvert forestier naturel, il est suggéré de développer des alternatives durables, telles que des plantations forestières, la vulgarisation de foyers améliorés et l'augmentation des capacités de production d'électricité à moindre coût au regard du potentiel.

### 2.3.2 Forces motrices : causes indirectes

**Facteurs économiques : la proximité des grands centres urbains, des frontières, des exploitations minières et des concessions forestières.** Les centres urbains constituent de grands marchés pour les produits forestiers, utilisés abondamment comme source d'énergie domestique (bois énergie) ainsi que pour la construction et l'ameublement (bois d'œuvre). On note un rythme de déforestation très élevé dans les massifs proches des centres urbains, ceux-ci servant de bassins d'approvisionnement pour ces centres. Les frontières constituent également des voies de sortie de produits forestiers prélevés dans les massifs forestiers proches, surtout des produits destinés à l'exportation. Dans une étude récente, Forest Monitor (2007), s'est penché sur la question du commerce de bois entre l'est de la RDC et les pays frontaliers, le Rwanda, le Burundi, l'Ouganda et le Kenya, qui importent 75 % du bois exploité de manière artisanale dans les forêts de l'Est du pays. Ces observations sont corroborées par Benneker (2012). Quant aux exploitations minières et concessions forestières, elles sont caractérisées par l'ouverture qu'elles font de massifs jusque-là en défens, et la fragmentation qu'elles provoquent sur la forêt, de par leur nature

(Mertens et Belanger 2010). Ces deux éléments rendent les massifs proches de ces types d'activités plus accessibles que d'autres, sans omettre le fait que ces activités génèrent un afflux de main-d'œuvre, qui s'établit de manière durable dans des zones autrefois inhabitées, créant parfois de nouveaux complexes ruraux.

**Transport : présence de routes principales, secondaires et locales, distance par rapport aux routes, distance par rapport aux voies navigables.** Les routes et cours d'eaux navigables constituent les moyens d'évacuation du produit de l'exploitation forestière, qu'elle soit artisanale ou industrielle. Le fleuve Congo et son vaste réseau d'affluents/confluents navigables constituent une voie principale d'évacuation de la production forestière des provinces de l'Équateur, de Bandundu, Orientale et du Bas-Congo. Quant au réseau routier, on note une intensification de l'exploitation forestière dans les massifs à proximité des axes carrossables du réseau routier national, qui est généralement en très mauvais état.

**Facteurs démographiques : augmentation de la population, taille de ménage dans des villages.** Les plus importants mouvements des populations et leur concentration dans certaines zones ont été accompagnés d'une intensification de l'exploitation forestière, pour couvrir de nouveaux besoins en bois d'œuvre et en bois énergie (Schure *et al.* 2012), ainsi que pour la conquête de nouveaux espaces de production agricole. Les mouvements de populations les plus significatifs dans l'histoire récente de la RDC se concentrent autour de la période 1994–2005, caractérisée par l'exode massif de réfugiés rwandais vers la partie Est du pays, ainsi que les déplacements des populations de l'Est vers l'Ouest, consécutifs aux guerres civiles successives survenues dans les pays voisins (Rwanda et Burundi) et à l'intérieur du territoire congolais. Ces mouvements ont toujours été accompagnés d'importants changements socioéconomiques avec un impact significatif sur la forêt.

**Facteurs sociopolitiques : camps de réfugiés, zones de conflit, présence d'aires protégées, distance aux aires protégées, code forestier.** Les camps des réfugiés installés à l'est de la RDC ont favorisé, pendant plus de trois ans, un déboisement à un rythme jusque-là sans précédent. En effet, les populations venues du Rwanda et du Burundi pour se déverser sur les trois provinces (Nord

Kivu, Sud Kivu et Maniema) sont estimées à plus de 2 000 000 de personnes, représentant plus de quatre fois la population des villes de Goma, de Bukavu et d'Uvira et des villages environnants. Cet afflux massif a été accompagné d'une brusque montée de la demande en bois énergie (une quantité moyenne de 2 m<sup>3</sup> était fournie mensuellement à chaque famille, selon les standards du HCR), et leurs abris étaient constitués d'une structure en bois autour de laquelle était tendue une bâche reçue du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR). Le PNUF (2011) estime que, depuis 2002, époque à laquelle la situation sécuritaire avait pourtant commencé à se stabiliser, plus de 2,4 millions de personnes se sont déplacées de leur lieu de résidence suite aux divers foyers de conflits. Cette même source a mesuré l'impact de ces mouvements sur la forêt : il estime à 89 ha par jour la superficie déboisée dans la seule zone du Parc National des Virunga pour la recherche de bois de chauffe. L'abondance main-d'œuvre que constituent les réfugiés venus du Rwanda et du Burundi et les déplacés internes constitue une force de travail considérable pour l'exploitation forestière artisanale afin de répondre aux besoins de ces populations.

**Facteurs biophysiques : fragmentation forestière, présence de forêts dégradées, présence d'axes navigables, pentes.** Le dernier facteur favorisant la déforestation est l'élément biophysique : les forêts fragmentées et dégradées sont plus accessibles pour l'exploitation, principalement artisanale et illégale, tandis que les axes fluviaux navigables favorisent l'évacuation des récoltes et les pentes exposent les terres forestières à des glissements et érosions de terrains qui peuvent emporter également la végétation forestière. En résumé, les différentes sources citées attribuent les causes directes de la déforestation au développement d'infrastructures routières, à l'agriculture et à l'exploitation forestière artisanale informelle, à l'exploitation forestière incontrôlée pour la recherche du bois énergie ainsi qu'à l'exploitation forestière industrielle du bois d'œuvre par l'ouverture des voies d'évacuation. Ces causes directes sont favorisées par des facteurs sous-jacents que sont les causes indirectes, comme les facteurs économiques, la proximité des voies d'évacuation, la démographie, les facteurs sociopolitiques et enfin, les facteurs biophysiques. Nous n'avons trouvé, à ce jour, aucune publication consensuelle sur l'importance relative de ces causes directes les unes par rapport aux autres,

que ce soit à l'échelle nationale ou à l'échelle des différents paysages. Il reste à espérer que les études en cours au moment de la publication de ce rapport pourront permettre d'établir ce consensus, considéré comme capital pour guider la décision dans le processus REDD+.

## 2.4 Potentiel de mitigation

Le cabinet McKinsey a mené une étude sur le potentiel REDD+ en RDC (MECNT 2009). Au centre de la Stratégie Nationale REDD+, cette étude a été publiée en décembre 2009 (MECNT 2009), soit peu avant l'adoption, en mars 2010, du Plan national de préparation à la REDD+ de la RDC. L'approche McKinsey a procédé en trois étapes principales :

- élaboration d'une liste des causes de déforestation et leur catégorisation : 10 causes ont été identifiées et regroupées sous trois catégories, comme l'illustre la figure ci-après ;
- sur la base des analyses de différents indicateurs de développement de la Banque mondiale et d'autres agences, définition d'un scénario de référence de l'évolution de la déforestation entre 2010 et 2030 en modélisant la conséquence de l'évolution prévisible de certains facteurs socioéconomiques sur le couvert forestier ;
- identification de quatre axes stratégiques d'intervention REDD+ en vue de renverser la tendance de la courbe pour obtenir, d'ici 2030, un bilan carbone positif, faisant de la RDC un puits de carbone d'une capacité de 20 Mt.

Les principales conclusions de cette étude sont les suivantes:

- Dans le scénario de référence, synthétisé dans le tableau ci-dessus, la combinaison de la croissance démographique, de la croissance économique générale et de la croissance de certains secteurs économiques ayant un impact direct sur la forêt, notamment le secteur minier et les hydrocarbures, contribueront à une perte de la masse forestière nationale qui la fera passer de 145 millions d'ha en 2007 à 109 millions d'ha en 2030, soit une réduction nette de 36 millions d'ha de forêts, représentant des émissions nettes de 390 à 400 Mt CO<sub>2</sub>e ;
- L'étude de Laporte *et al.* (2007) avait, quant à elle, estimé le niveau de référence pour les émissions dues à la déforestation

et à la dégradation en R.D. Congo jusqu'à 200 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> entre la période de 2008 à 2036, réparties entre les usages communautaires, l'exploitation forestière et le développement des biocarburants par les plantations de palmier à huile, qui conduiraient au déboisement à hauteur de 23 millions d'hectares.

- En déployant une stratégie d'intervention pour la mitigation, axée sur un volet transversal consistant dans la mise en œuvre de réformes politiques intersectorielles pour la coordination, la réalisation, le financement et le contrôle des activités à potentiel de réduction des émissions. On y retrouve ainsi trois volets sectoriels que sont : la gestion, l'exploitation durable et l'accroissement du patrimoine forestier ; la mise en place d'une agriculture plus performante en milieu rural forestier ; et la limitation des impacts de la croissance urbaine et des secteurs industriels sur la forêt. Cette tendance peut

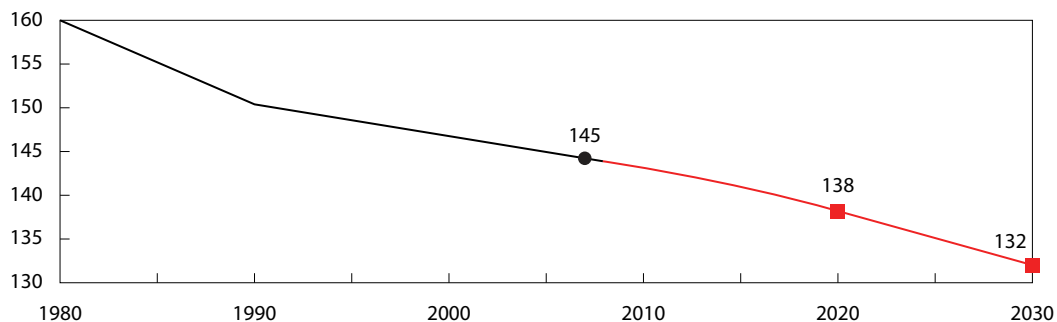
être renversée et voire transformer le pays, à l'horizon 2030, en un vaste puits de carbone d'une capacité de 20 Mt, à un coût moyen de 6,5 € la tonne. Ce potentiel est illustré dans le schéma ci-après.

- De nombreuses critiques ont été faites au rapport McKinsey, les plus pertinentes étant le manque de clarté sur la méthodologie utilisée pour les estimations et l'imprécision des sources d'informations citées. Il a cependant le mérite d'être le principal rapport à avoir proposé un scénario de référence basé non pas sur la courbe historique de déforestation, mais sur la projection de croissance et le besoin en développement du pays, avec ses conséquences sur le massif forestier national.

Par ailleurs, la FAO (2011) estime le potentiel de mitigation de la RDC à 19 639 millions/t, soit un taux de 127 t/ha. Au-delà de sa valeur scientifique, il y a lieu d'observer que le rapport McKinsey a

### La déforestation devrait réduire le patrimoine forestier de la RDC de 12 à 13 millions Ha à l'horizon 2030

Scénario de déforestation historique et futur en RDC<sup>1</sup>  
Millions Ha de stock de Forêts



#### • Accélération de la déforestation en RDC :

- De 360.000 Ha/an (entre 0,2% et 0,3%) dans la période 1990-2007 à **+400.000 Ha/an** (au delà de 0,3% par an) à partir de 2010
- Impact important de la croissance démographique et socio-économique du pays sur la Forêt

#### • Cette courbe ne prend pas en compte les effets de la dégradation ~21-23 Millions Ha d'ici 2030, contribuant fortement aux émissions<sup>2</sup>

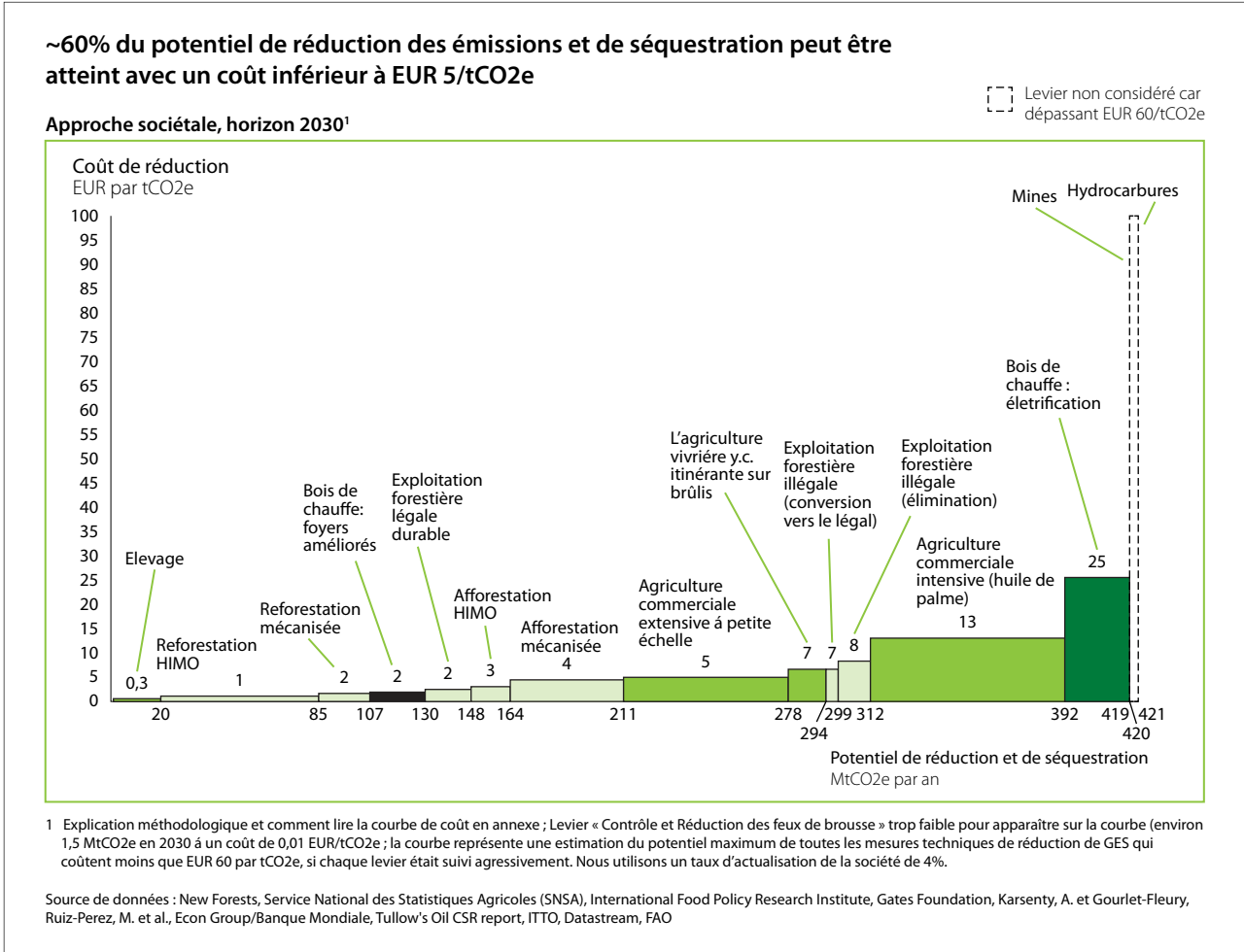
1 Représente uniquement la déforestation et n'inclut pas la dégradation

2 La superficie totale de forêts dégradées est indicative et comprend un ensemble de types de dégradations (légères, moyennes, sévères)

Source de données : Banque Mondiale, FAO, OFAC, UCL, South Dakota University, CN-REDD, R-PIN, CIRAD, CIFOR, CTB, MECNT, Ministère de l'Agriculture, Ministère du Plan, Ministère des hydrocarbures, Ministère des énergies, IES, McKinsey, UNEP, PNUD, CSRC, UN-REDD, Greenpeace, WWF, IWG-IFR, CBFP, Rainforest Foundation, FSC, EarthTrends, WRI

Figure 2.8. Scénario de déforestation historique et futur de la République Démocratique du Congo

Source : Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme (MECNT 2009)



**Figure 2.9. Potentiel de mitigation, approche sociétale, horizon 2030**  
 Source : Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme (MECNT 2009)

été un peu trop optimiste quant à la tendance au développement du pays. Il pourrait, certes, s'être basé pour la définition des paramètres pris en compte, sur les rapports et études de différentes sources fiables comme la Banque mondiale, la FAO, le PNUD, le ministère du Plan, et bien d'autres, mais il semble n'avoir pas suffisamment intégré des éléments liés au contexte sociopolitique et macroéconomique général du pays, contexte dans lequel de telles projections de croissance paraissent trop optimistes. À titre illustratif, le scénario de référence prévoit la déforestation à hauteur de 3,2 millions d'ha jusqu'en 2015, en vue de l'aménagement d'exploitations agricoles industrielles, notamment le développement de plantations d'huile de palme ; de même, il prévoit l'aménagement, au cours de la même période, d'une superficie de 400 000 ha précédé d'une déforestation, ainsi que 2,4 millions d'ha de dégradation forestière suite à l'installation

de grands ranchs dans la savane arbustive de la Cuvette Centrale. De telles prévisions d'investissement sont démesurées, au regard du contexte macroéconomique national, dominé par une trop faible mobilisation du secteur privé pour diverses raisons, de l'insuffisance d'infrastructures logistiques pouvant appuyer le développement de l'agro-industrie, notamment les voies de circulation et l'accès à l'énergie, de l'insuffisance de la main-d'œuvre nationale qui constitue le talon d'Achille de tout investissement de grande envergure en RDC, du temps matériel pour réaliser des investissements d'une telle ampleur même dans l'hypothèse où des projets seraient prêts à être mis en oeuvre une fois que les études et autres préliminaires ont permis de boucler le budget, ainsi que de la lenteur de la mise en place de réformes politiques nécessaires à l'accompagnement d'un tel programme de développement, en dépit de leur inclusion dans différents documents de

politique générale. Par ailleurs, des investissements d'une telle ampleur pourraient bien se réaliser sans exercer de pression supplémentaire sur la forêt, le pays disposant d'un énorme potentiel de terres arables non forestières, estimées, selon plusieurs sources concordantes, à plus de 100 millions d'hectares.

En conclusion, l'étude a certainement identifié des axes d'action pertinents pour réaliser le potentiel de mitigation nationale, mais elle a fait des évaluations qui, au vu des récents développements, paraissent surestimées par rapport aux réalités nationales. De ce fait, le potentiel pourrait se réaliser à certaines conditions : i) la finalisation de réformes institutionnelles, principalement sur des questions transversales, notamment avec les ministères de l'Agriculture, du Développement Rural, de l'Industrie, des Mines et Hydrocarbures, de l'Aménagement du Territoire, de l'Energie ; ii) le déploiement, à l'échelle nationale, d'un train de mesures incitatives pour encourager l'investissement privé, et plus particulièrement, le développement d'une stratégie d'implication du secteur privé dans la REDD+ ; iii) le développement de mécanismes de financement à la hauteur du potentiel de mitigation ; iv) la finalisation d'études de base et la production d'instruments juridiques ainsi que la mise en place des réformes institutionnelles en découlant.

Des études scientifiques importantes ont été identifiées pour affiner la stratégie nationale :

- les moteurs de la déforestation, qui font l'objet de la dernière phase d'enquêtes sur site, et

qui pourront permettre de comprendre les différentes dynamiques de la déforestation à l'échelle locale où seront mis en œuvre les projets ;

- le statut du carbone et le partage des revenus, qui permettra de développer des mécanismes d'incitation à la participation de toutes les parties prenantes, la mise en place d'instruments juridiques définissant et sécurisant les intérêts de toutes les parties ;
- le Fonds National REDD+, au sein duquel se développeront des stratégies de mobilisation financière et des canaux de déploiement des moyens matériels mobilisés vers les projets/initiatives à potentiel de mitigation et vers l'amélioration des politiques publiques sectorielles, qui pourraient être habilitantes pour la REDD+;
- la procédure d'homologation, qui mettra le secteur privé et les autres secteurs porteurs éventuels en confiance en renforçant la régulation de ce nouveau secteur d'investissement potentiel ;
- l'harmonisation des politiques et législations transversales.

Ce synopsis de la REDD+ en RDC a fait l'objet d'une critique acerbe de Greenpeace (2010b). Pour cette ONG, le Panel consultatif technique et le Comité des participants de la Banque mondiale lors de l'examen de la R-PP de la RDC, auraient fait une impasse sur les problèmes de gouvernance, le droits d'usage, les impacts sociaux et écologiques, préférant s'appuyer sur le rapport de McKinsey.

# 3 Environnement institutionnel et aspects de partage des revenus

À titre introductif, il y a lieu de dire que l'appropriation du mécanisme international REDD+ requiert un cadre institutionnel national novateur et adapté aux nombreux enjeux (Wertz-Kanounnikoff et Angelsen 2010). Elle fait appel à la mise en place de politiques sectorielles coordonnées et de cadres juridiques clarifiant notamment la situation des droits fonciers et de carbone ainsi que de mesures nationales pour le renforcement de la gouvernance (notamment forestière) et la lutte contre la corruption. Elle fait également appel à la mise en place de systèmes qui favorisent une répartition ciblée et équitable des bénéfices que pourrait générer le mécanisme REDD+. Ceci exige non seulement que les réformes politiques soient entreprises, mais aussi que des capacités institutionnelles et techniques sur la REDD+ soient créées et/ou renforcées (ONU-REDD 2011).

## 3.1 Gouvernance dans le secteur forestier

La mauvaise gouvernance semble être à l'origine de nombreuses crises sociopolitiques et militaires qui animent la vie de l'État en RDC. En effet, depuis l'accession de l'ancienne colonie belge à la souveraineté internationale, les régimes politiques qui se sont succédés à Kinshasa ont été qualifiés d'autoritaire et de despotique (Weiss 2000). Ce qui n'a pas favorisé ni la bonne gouvernance, ni une distribution équitable des richesses nationales et des bénéfices afférents, ni un développement économique susceptible d'améliorer les conditions de vie de ses populations. Au contraire, ces écueils ont entraîné la déconfiture des structures étatiques et des autorités, précipitant ainsi tout le pays dans des conflits armés et des crises sociopolitiques interminables. De ce fait, la situation de la gouvernance forestière, en dépit de quelques actions publiques louables et de celles éparses de la société civile, reflète la vie sociopolitique et économique du reste du pays (Oyono et

Lelo Nzuzi 2006 ; Trefon 2008). Il en découle que la RDC est classée au 44<sup>e</sup> rang de la bonne gouvernance générale parmi les 54 États africains, 50<sup>e</sup> au niveau de la gouvernance politique, 52<sup>e</sup> au niveau de l'Indice du développement humain (Suarez 2012).

### 3.1.1 Engagements internationaux

La RDC est signataire de 28 conventions internationales environnementales. Les 28 conventions ont fait l'objet de ratification et font désormais partie de l'ordonnement juridique interne de la RDC, même si, pour leur mise en œuvre, elles nécessitent que d'autres mesures (notamment législatives, réglementaires ou institutionnelles) soient prises par l'État congolais. Néanmoins, le code forestier de 2002 ainsi que la loi toute récente portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement de juillet 2011 intègrent déjà un certain nombre de principes modernes affirmés par ces instruments juridiques internationaux, dont, notamment, les principes de consultation et de participation aux processus décisionnels, de partage des revenus découlant de l'exploitation des ressources naturelles, la reconnaissance des droits traditionnels sur les forêts et la possibilité de leur inscription, enregistrement et titrage<sup>1</sup>, l'accès à la justice des communautés locales pour des atteintes à l'environnement et en cas d'infractions forestières les affectant, etc.

Par ailleurs, le pays est membre du Forum des Nations Unies sur les forêts, un organe subsidiaire du Conseil économique et social (ECOSOC) de l'Organisation des Nations Unies, auquel il soumet périodiquement son rapport sur l'état des lieux de la gouvernance de ses forêts, dont le dernier date de 2010, avec un accent particulier sur les financements du secteur.

---

1 Code forestier, article 22

### 3.1.2. Engagements dans le cadre sous-régional de la COMIFAC et des autres initiatives environnementales internationales

Dans la sous-région d'Afrique centrale, la RDC est signataire du Traité relatif à la conservation et à la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale instituant la Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC), signé à Brazzaville le 5 février 2005, par les 10 États d'Afrique centrale. Son parlement a ratifié ce

Traité le 31 décembre 2009. Depuis lors, la COMIFAC participe activement à de nombreuses initiatives. Par le biais de son Plan de Convergence, la COMIFAC se positionne comme l'instance d'harmonisation, de coordination et de suivi des politiques et initiatives entre ses pays membres sur les questions forestières et environnementales. A ce titre, la COMIFAC a fait adopter des instruments juridiques additionnels sur des thématiques bien précises engageant ainsi ses États membres :

- L'Accord sous-régional sur le contrôle forestier en Afrique centrale ;

#### L'encadré ci-après présente la liste des 28 conventions internationales environnementales ratifiées par la RDC

1. Convention phytosanitaire pour l'Afrique au Sud du Sahara.
2. Accord de coopération concernant la quarantaine et la protection des plantes contre les parasites et les maladies
3. Convention Africaine sur la Conservation de la nature et des ressources naturelles.
4. Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats de la sauvagine (Ramsar)
5. Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel
6. Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (Bonn)
7. Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone; protocole de Londres et de Montréal
8. Convention des Nations Unies sur les changements climatiques
9. Convention sur la Diversité Biologique
10. Convention sur les transports transfrontaliers des déchets dangereux et leur gestion (Convention de Bamako)
11. Accord international sur les bois tropicaux
12. Convention des Nations Unies sur les droits de la mer
13. Convention sur le transport transfrontalier des déchets dangereux et leur traitement
14. Convention relative à la conservation de la faune et de la flore à l'état naturel
15. Convention phytosanitaire pour l'Afrique
16. Convention internationale pour la protection des végétaux
17. Convention sur l'interdiction de la mise au point de la fabrication et du stockage des Armes Bactériologiques (Biologiques) et à Toxines et sur leur destruction
18. Convention concernant la protection de fabrication du patrimoine mondial culturel et naturel
19. Convention sur la prévention de la pollution de la mer résultant de l'immersion de déchets
20. Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES)
21. Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage
22. Convention sur le criquet migrateur africain, Kano, Mali, 23 mai 1962
23. Traité interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau, Moscou, URSS, 5 Août 1963
24. Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles, Genève, Suisse, 18 mai 1977
25. Traité instituant la Communauté économique africaine, Abuja, 3 juin 1991
26. Convention sur la gestion du Lac Tanganyika, Dar-es-salam, 12 juin 2003
27. Protocole de Kyoto, 11 décembre 1997
28. Charte de la Terre

- Les Directives sous-régionales relatives à la gestion durable des produits forestiers non ligneux d'origine végétale en Afrique centrale ;
- Les Directives sous-régionales pour la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des forêts d'Afrique centrale.

Par rapport à la REDD+, six pays disposant du potentiel forestier humide de la COMIFAC (Cameroun, Gabon, Guinée Equatoriale, République Centrafricaine, République Démocratique du Congo et République du Congo) ont décidé de regrouper une partie de leurs allocations du financement GEF pour le développement d'un projet régional d'appui au renforcement des capacités concernant la REDD+. Ce projet ne se contente pas de reproduire des actions menées au niveau de chacun de ces pays mais cherche, au contraire, à appuyer les actions collectives sous-régionales susceptibles de les aider au mieux dans le cadre du processus REDD+, par le biais des économies d'échelle (COMIFAC 2011).<sup>2</sup> Outre ces initiatives sous-régionales, la RDC est engagée dans des processus visant l'application au niveau national des engagements internationaux pris dans le cadre de la gestion durable de ses forêts et de la protection de la biodiversité. On pourrait, à ce titre, mentionner les initiatives suivantes :

- **L'accord sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT).** La RDC a déjà amorcé des négociations avec l'Union européenne en vue de la conclusion de l'Accord APV-FLEGT ayant pour objectif premier d'élaborer un système de traçabilité et de vérification de la légalité, qui donnera aux consommateurs européens l'assurance que le bois qu'ils achètent provient de sources légales, respectueuses des réglementations environnementales, sociales et fiscales. Ce renforcement des systèmes de contrôle permettra aussi à la RDC de lutter contre la déforestation illégale et la dégradation qui contribuent au changement climatique. Alors qu'une Commission Technique des Négociations de l'APV avec l'UE est mise en place et s'active dans une série d'activités préparatoires (finalisation de la grille de légalité

et des procédures de vérifications de la légalité, séances de négociations avec la Commission Européenne, etc.), la signature de l'APV est envisagée pour mai 2013.

- **Le cadre national de mise en œuvre de la Convention sur la Diversité Biologique.** Depuis qu'elle a ratifié la Convention sur la diversité biologique et a déposé l'instrument de ratification auprès des Nations Unies à New York à la date du 3 décembre 1994, la RDC s'est engagée dans le processus de sa mise en œuvre au niveau national. À ce titre, elle a produit une monographie nationale sur la diversité biologique ainsi qu'une stratégie nationale et un plan d'action en la matière, comme résultats des consultations organisées au niveau national et provincial dans la période allant de novembre 1997 à juin 1998. Ainsi ces outils intègrent, de façon consensuelle, les préoccupations spécifiques des différentes provinces tant du point de vue de la conservation et de l'utilisation durable des ressources biologiques que de celui de la mise en œuvre des programmes et des actions. Par ailleurs, et conformément aux termes de la CDB, le pays présente des rapports réguliers sur l'évolution de la mise en œuvre de la Convention dans le cadre de la Conférence des Parties.
- **Le cadre national de la mise en œuvre de la Convention CITES.** En effet, après avoir ratifié la CITES, la RDC a pris un arrêté de mise en œuvre de cette convention<sup>3</sup> et désigné l'ICCN (Institut Congolais pour la Conservation de la Nature) comme à la fois l'organe central de gestion CITES et l'autorité scientifique. Elle transmet périodiquement un rapport annuel contenant un résumé des informations sur le nombre et la nature des permis ou certificats délivrés et un rapport biennuel sur les mesures législatives, réglementaires et administratives prises pour l'application de la Convention.

**Autres efforts visant l'amélioration de la gouvernance forestière.** Pour les dix dernières années, on pourrait mentionner, notamment la conduite et la finalisation du processus de la revue légale des anciens titres forestiers et la modernisation de son arsenal juridique : plus de

2 [www.comifac.org/Members/MavoungouM/atelier-depreparation-du-projet-regional-redd-financement-gef-22-24-juin-2010-yaounde](http://www.comifac.org/Members/MavoungouM/atelier-depreparation-du-projet-regional-redd-financement-gef-22-24-juin-2010-yaounde)

3 Arrêté n° 056 CAB/MIN/AFF-ECNPF/01/00 du 28 mars 2000 portant réglementation du commerce international des espèces de la faune et de la flore menacées d'extinction (CITES)



quarante textes d'application du code forestier ont été pris pour avancer dans l'application des lois. Pour consolider son avancée vers la transparence, le pays a procédé au recrutement d'un observateur indépendant des opérations d'exploitation

forestière (REM) ainsi que d'une firme spécialisée (SGS) pour la mise en place d'un système renforcé de contrôle de l'exploitation et de la commercialisation des bois ainsi que d'une chaîne de traçabilité du bois.

**Appui à la mise en place d'un système de contrôle et de traçabilité.** Le projet d'appui à la mise en place d'un système de contrôle et de traçabilité (PCPCB) est mis en œuvre dans le cadre d'un financement du Fonds Commun multibailleurs (financé principalement par la Commission européenne et la Belgique) et de dons IDA à hauteur de 8 M USD. C'est le SGS (Société Générale de Surveillance) qui l'exécute. Le projet a démarré en février 2010. L'objectif est de mettre en place un système de contrôle de l'ensemble de la production (formelle et informelle) et de la commercialisation sur tout le territoire. Ce projet mettra notamment en œuvre une plateforme informatisée de gestion de l'information forestière (SIGEF) avec le concours de la société Helveta et des structures de contrôle de terrain.

**Observateur indépendant de l'exploitation forestière.** Une étude de faisabilité relative au mécanisme d'observation indépendante en RDC a été effectuée par Global Witness en 2007. L'intervention d'un Observateur Indépendant des Forêts (OIF) permanent a été ensuite sollicitée par le Gouvernement. Prévu initialement pour être financé par le Fonds Commun multi-bailleurs, il sera finalement financé sur le Programme d'appui à la Gouvernance de l'UE. Il s'agit d'un projet de 3 millions d'euros sur 3 ans. L'ONG Ressource Extraction Monitoring (REM) avait été sélectionnée dans le cadre de l'appel à proposition lancé par la Banque mondiale (FC multi-bailleurs). La Délégation de la Commission européenne a dû valider ce processus de sélection. Le projet couvrira les 3 provinces forestières (Bandundu, Orientale et Équateur). Il est prévu, outre le volet observation indépendante, un volet visant le développement de procédures de contrôle ainsi qu'un volet formation d'une équipe d'homologues.

**Projet Proformal.** Il s'agit d'un projet financé par la Commission européenne. Il est mis en œuvre par le CIFOR, avec trois partenaires nationaux, l'Université de Kisangani, l'ONG Océan et le réseau d'ONG Réseau CREF. Il s'agit d'un budget de 3 millions d'euros qui a démarré en septembre 2010. L'objectif est de développer des options politiques («policy options») pour mieux réguler le secteur artisanal et informel en RDC, mais aussi au Cameroun, en Indonésie, au Gabon et en Équateur.

**Projet Atlas forestier.** Un atlas forestier est en voie de finalisation et pourrait être utile dans certains éléments de contrôle physique, tel le positionnement des titres convertibles. Cet atlas est réalisé grâce à un accord de collaboration entre WRI et la DIAF/DGF qui devra fournir des données régulièrement à WRI pour constituer l'Atlas. Les Atlas interactifs ont commencé au Cameroun sur une idée proposée par WRI dans le cadre du projet CARPE I / USAID. L'objectif était d'avoir un outil de gestion et surtout de surveillance des exploitations illégales. Aujourd'hui, le concept s'est élargi pour devenir un outil de gestion du territoire avec le financement de la Banque mondiale pour le projet PNFOCO. C'est avec ce financement que le produit *SyGIS* (la base des données géographiques du SIGEF) a été créé.

**Aménagement et gestion durable des forêts.** Un contrat de 2 millions USD de soutien à la DIAF sera conclu avec le WWF pour la préparation et la diffusion de normes et de guides opérationnels d'aménagement. Par ailleurs, il existe un autre financement de l'Agence Française de Développement (AFD) visant deux volets : (i) ouvrir des lignes de crédit aux sociétés privées pour la réalisation des plans d'aménagement et (ii) renforcer les capacités du Ministère (DIAF, DGF et administrations provinciales) en matière de contrôle.

**Foresterie communautaire.** Deux initiatives sont actuellement en cours. Il s'agit des projets FORCOM et FORCOL. Le projet FORCOM financé par la Belgique, est exécuté par la FAO, et vise le développement et la mise en œuvre de la foresterie communautaire sur 4 sites d'intervention en RDC. Le projet FORCOL est mis en œuvre par Forests Monitor sur financements du DFID. Ces deux projets appuient le MECNT dans la rédaction d'outils

juridiques et techniques en matière de foresterie communautaire. Ils appuyent également le Ministère dans la création d'une Division de Foresterie Communautaire au sein de la DGF (Direction de la Gestion Forestière). De façon tout à fait pertinente, ces deux projets aux objectifs similaires ont initié des discussions visant à n'avoir qu'un seul et unique programme national de foresterie communautaire. La foresterie communautaire apparaît pour plusieurs comme la solution évidente à l'informel. Toutefois, il est difficilement envisageable qu'une administration forestière déjà aussi démunie puisse porter une assistance technique à grande échelle à des communautés encore plus démunies. Les textes sur les forêts des communautés locales sont encore attendus.

**Gouvernance et transparence forestières.** a) *Le projet FORAF* est financé sur la ligne budgétaire Forêts Tropicales de la CE, et mis en œuvre par le Centre Commun de Recherche (CCR) de la CE. Le projet FORAF met en place l'Observatoire des Forêts d'Afrique Centrale OFAC. Il comporte 3 volets : i) Évolution du couvert forestier, ii) Secteur forestier économique et iii) Biodiversité. Il agit à trois niveaux : au niveau régional dans les 6 pays forestiers de la COMIFAC (il manque encore les 4 derniers : Tchad, Rwanda, Burundi et Sao Tomé), au niveau national où les informations sont collectées via des groupes nationaux et enfin, au niveau des sites de gestion (concessions, unités de transformation et aires protégées). La base de données est partagée entre OFAC et WRI / FTI (Forest Transparency Initiative) ; b) *Le projet Forest Transparency Initiative (FTI)* est financé par le DFID, à hauteur de 1 million USD sur 3 ans. L'objectif est de produire un « répertoire interactif » sur les exploitants forestiers et ainsi d'accroître la transparence du secteur. Il couvre toute l'Afrique centrale forestière (6 pays) et vise à devenir à terme un outil clé de la COMIFAC. Les projets FTI et FORAF partagent la même base de données ; c) *L'Appui à la cartographie*, projet financé par le Japon, en appui au MECNT. Il s'agit d'un don de 10 millions USD, essentiellement pour l'achat de matériel destiné à renforcer les services cartographiques du ministère : ordinateurs, véhicule, etc.

L'encadré ci-dessus résume les différents programmes et initiatives qui traduisent les efforts en cours en RDC pour améliorer la gouvernance forestière. Ces informations sont tirées de l'étude réalisée par CODELT dans le cadre du processus de la formulation de la politique forestière nationale appuyé par la FAO.

### 3.1.3 Gouvernance forestière au quotidien

Depuis 2002, la RDC a adopté un nouveau code forestier et un Agenda des réformes axé sur la transparence, l'application des lois et la participation des acteurs. La loi 11/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier représente le premier effort de la RDC de développement d'une nouvelle vision de la gestion des ressources forestières tenant compte d'une part des exigences des Agendas sous-régionaux (COMIFAC) et de la communauté internationale ; et d'autre part, des conditions socioéconomiques internes au pays. Selon Debroux *et al.* (2007), le Code forestier innove par rapport à son prédécesseur, à travers les principes suivants qui constituent sa trame : le découpage des forêts selon les vocations prioritaires ; les consultations publiques avant l'affectation des forêts ; la reconnaissance de la

possession coutumière communautaire des forêts et le maintien des droits d'usage traditionnels ; l'aménagement durable et la conservation des écosystèmes ; la foresterie communautaire ; la transparence dans l'allocation des concessions forestières ; la participation de tous les acteurs dans la gestion ; et les usages alternatifs. Pour la bonne mise en application du Code forestier, les autorités publiques congolaises ont engagé trois grandes revues : i) Revue économique du secteur devant aboutir à une réforme de la fiscalité de la filière bois en 2004 ; ii) revue légale pour la conversion des titres forestiers en contrats de concession forestière, achevé en 2011 ; iii) revue institutionnelle qui a conduit à la réorganisation du ministère de l'Environnement en charge des forêts. Dans la même foulée, une quarantaine de textes d'application réglementaires ont été adoptés afin de faciliter la mise en œuvre des principes édictés dans la loi forestière.

Mais, en dépit de l'adoption de la nouvelle loi forestière, des textes réglementaires et d'un nouveau dispositif institutionnel, les pratiques des acteurs de la filière ont continué à être en marge de la légalité. Dans une étude préparatoire à la mise en place d'une mission de l'observation indépendante du système d'exploitation forestière réalisée par

Global Witness (2007), cette ONG britannique révèle une photographie assez négative de la situation de la gouvernance forestière, caractérisée entre autres par : l'ignorance des dispositions de la nouvelle loi forestière ; la confusion juridique ; l'absence d'un système de vérification et de contrôle forestier opérationnel ; l'attribution irrégulière des titres d'exploitation forestière ; le non-respect des engagements sociaux pris envers les communautés locales par les opérateurs économiques ; les défaillances au niveau des capacités d'exploitation ; les déficits en ressources humaines qualifiées et en équipements appropriés. Il faut dire que des constats similaires avaient déjà été faits par Counsell (2006) et Greenpeace (2007). Certes, quelques efforts louables ont été faits, notamment celui qui a vu naître un accord de collaboration entre le ministère congolais de l'Environnement (MECNT) et le World Resource Institute (WRI) pour le renforcement des capacités en matière de cartographie et de surveillance géospatiale des forêts (Mertens et Belanger 2010), le processus en vue du zonage du domaine forestier, le programme de la revue institutionnelle du MECNT, etc. Cependant, le travail conduit par Hoare *et al.* (2008) a démontré les faiblesses systémiques dont souffre la gouvernance forestière en RDC. Dans leur rapport, les auteurs soulignent que les fondations et rôles, les cadres institutionnels, les politiques et législations, les pratiques et le système de vérification ne favorisent pas l'avènement d'une gestion durable et équitable des ressources forestières (Hoare *et al.* 2008). Cette analyse est confirmée par l'ONG Greenpeace (2010), qui est revenue à la charge pour mettre en exergue une facette moins reluisante de l'exploitation forestière en RDC avec la description de nombreux conflits sociaux que cette dernière engendre. Aussi, dans l'optique de la lutte contre l'exploitation illégale des forêts congolaises et de la préparation du pays au processus APV-FLEGT, les autorités congolaises ont signé, avec l'ONG britannique Resource Extraction Monitoring (REM), un contrat d'Observation indépendante du contrôle forestier, en vue de promouvoir la gestion durable et de lutter contre l'exploitation illégale (REM 2011). Pour l'instant, des missions d'observation ont été organisées et les rapports de mission ont été validés et rendus publics.

Le déficit de gouvernance, tel que décrit ci-dessus, semble avoir des répercussions négatives sur l'avancement de l'aménagement forestier.

À ce titre, Bayol *et al.* (2012) avancent que, comparativement aux autres pays de l'espace COMIFAC, le retard qu'accuse la RDC en matière d'aménagement forestier est imputable à la fois aux conflits armés et au processus « politisé » de la conversion des anciens titres d'exploitation forestière. Par ailleurs, plusieurs observateurs affirment que le système de gouvernance qui a cours dans le secteur forestier en RDC est plombé par de nombreux travers et déficits qui nuisent à la fois à la pérennité des ressources forestières, à l'économie nationale et à la stabilité sociopolitique (Klaver 2009 ; Trefon 2010 ; Kiyulu 2011). Cette situation, aussi désastreuse soit-elle, est susceptible de connaître une évolution positive à terme, si les négociations du processus FLEGT/APV qui viennent d'être enclenchées entre la RDC et l'UE aboutissent, d'une part ; et, d'autre part, si les réformes politiques structurelles dans des secteurs connexes sont engagées et effectivement mises en œuvre.

### 3.1.4 Situation actuelle de la corruption et son impact sur la gouvernance forestière et les perspectives en termes de REDD

La RDC est depuis longtemps considérée comme un pays dans lequel il n'est pas conseillé d'investir, en raison de son environnement des affaires peu attractif et des problèmes de gouvernance récurrents (Gambino 2011). En effet, outre la lourdeur des procédures administratives et une fiscalité et parafiscalité asphyxiantes, la corruption, l'impunité, et la propension à l'enrichissement facile imputable à la classe politique dirigeante et aux agents de l'administration ont placé ce pays aux derniers rangs sur le plan du climat des affaires. En effet, jusqu'en 2010, le rapport « Doing Business 2010 » classe la RDC 182<sup>ème</sup> sur une liste de 183 pays les plus importants réformateurs de la planète en termes de climat des affaires, tandis que pour la même année, elle est 164<sup>ème</sup> sur 178 quant à l'indice de perception de la corruption (Transparency International 2010). Cette situation qui dévoile les réalités des pratiques endémiques de corruption est corroborée par Trefon (2010) dans le cadre de son analyse du secteur forestier. Pour remédier à la situation, le Gouvernement congolais avait mis en place un Comité de pilotage pour l'amélioration du climat des affaires et des investissements, présidé par le Ministre du Plan et a adopté une feuille de route relative à l'amélioration

du climat des affaires. La Banque mondiale, le Fonds Monétaire International ainsi que les bailleurs de fonds regroupés au sein des Clubs de Paris et de Londres en avaient fait, du reste, un des prérequis à la réalisation du Point d'Achèvement de l'Initiative PPTE (Pays Pauvres Très Endettés). Dans la même lancée, une stratégie nationale de lutte anti-corruption a été élaborée en 2002, avec l'aide de l'Institut de la Banque mondiale.

Cependant, pour diverses raisons, notamment le manque d'appropriation et de volonté politique réelle durant la période de transition (2003-2006), la stratégie nationale n'a pas été appliquée. Finalement pressé par les partenaires au développement, le nouveau gouvernement qui a été installé en février 2007, après la période de transition, a formulé un contrat de gouvernance pour la période de mars à décembre 2007, dont un des principaux aspects était consacré à la prévention et la lutte contre la corruption. Ce programme ne semble pas non plus avoir été mis en œuvre. Une Commission d'Audit et de Bonne Gouvernance a été créée en 2008, rattachée au cabinet du Premier Ministre et s'est vu confier la mission d'auditer les entreprises d'état. Ses résultats n'ont pas encore été rendus publics. En 2009, le Président Kabila a proclamé la tolérance zéro à l'égard de la corruption. Et, sous son autorité, le gouvernement a organisé en décembre 2009 le Premier Forum national de lutte anti-corruption, avec le soutien de l'Institut Electoral d'Afrique du Sud, de l'EISA et du Comité de pilotage de la mise en œuvre du Protocole d'Accord anti-corruption RDC-RSA-ONUDDC, avec pour objectif de lancer le processus de formulation d'une nouvelle stratégie de lutte anti-corruption. Par ailleurs, un programme national de réforme des finances publiques a été préparé et est en voie de démarrage avec le soutien du FMI et de la Banque mondiale. Ce programme est l'une des conditions pour la réduction de la pauvreté et l'accord avec le FMI pour la croissance, approuvé par son Conseil d'Administration en 2009 (PWC 2010). Malheureusement, toutes ces dispositions ont été prises sans que la situation sur le terrain ne s'améliore réellement (Matti 2010). Leur application sur le terrain rencontre des résistances liées à des pesanteurs politiques, sociales et administratives qui handicapent les mutations sociopolitiques. Comme le relève à ce sujet le PWC (2011), le risque de corruption est trop élevé en RDC.

Les systèmes de contrôle (parlementaires, et les institutions étatiques spécialisées comme l'Inspection des Finances, la Cour des Comptes) semblent quasiment inopérants. Il n'est donc pas exclu que ce contexte de mauvaise gouvernance généralisée influe sur le processus du développement de la REDD+, si des mesures spécifiques ne sont pas prises, notamment pour la gestion des flux financiers attendus de la REDD+. Car comme l'a démontré Chêne (2010), la petite et la grande corruption impliquent un large éventail d'agents publics, des politiques, des forces de police et rebelles, et des opérateurs économiques à travers l'ensemble du territoire de la RDC. Dans la province Orientale, qui compte deux projets pilotes REDD et dont les alentours de la Ville de Kisangani figurent au nombre de sites FIP en tant que grand bassin d'approvisionnement en bois énergie, les acteurs de la société civile ont exprimé de réelles craintes de voir les revenus REDD+ destinés aux populations être détournés de leur destination finale. Ils ont préconisé, face à la faillite des institutions étatiques, la mise en place de mécanismes de contrôle citoyens, en soutenant notamment des initiatives d'implication et de participation citoyenne dans le monitoring des revenus carbone.

### 3.1.5 Implication de la société civile.

Bien qu'ayant des capacités limitées et évoluant dans un contexte sociopolitique relativement hostile, les organisations de la société civile congolaise jouent un rôle important dans le décor national (Oyono et Lelo Nzuzi 2006 ; Rauch 2011). C'est dans cette perspective que les organisations de la société civile sont reconnues comme des acteurs clés dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques. En matière forestière, elles participent à de nombreux programmes et projets du ministère de l'Environnement, de la Conservation de la nature et du Tourisme. Par rapport à la REDD+, elles sont reconnues dans le R-PP de la RDC et participent à la définition de la stratégie nationale REDD+, tant au niveau national que provincial et sont représentées dans le Comité National REDD+ (organe de prise de décisions sur la REDD+) par quatre délégués, dont un représentant des populations autochtones. Pour participer au processus REDD+, elles sont actuellement organisées en réseau : le Groupe

de Travail Climat REED (GTCR). Ce réseau s'est constitué en juin 2009 avec l'ambition d'être une plate-forme ouverte de la société civile congolaise sur les questions liées au climat et à la REDD+. On retrouve ainsi parmi ses membres les principaux réseaux d'ONG congolaises que sont le CNONGD (le plus ancien et le plus étendu), le Réseau Ressources Naturelles, les réseaux des peuples autochtones (DGPA, LYNAPICO, REPALEF, etc.). Les difficultés dans la maturation institutionnelle de ce réseau sont apparues en mi-2010 autour de la question de son autonomisation et ceci a abouti à la création de deux GTCR concurrents revendiquant chacun sa légitimité.

Cependant, la logique de la conduite des activités de la REDD par le MECNT et la CN-REDD a fini par faire collaborer les deux GTCR pour faire avancer le processus. Ainsi, ces deux groupes ont-ils collaboré à la conduite de deux études majeures : l'une sur les vecteurs de la déforestation et de la dégradation des forêts, appuyée par la FAO et l'autre sur les consultations provinciales et locales sur le plan d'investissement du Partenariat pour l'Investissement pour la Forêt (PIF) de la RDC, appuyée par la Banque mondiale. Il faut souligner que la participation de la société civile dans l'élaboration du plan d'investissement FIP de la RDC ainsi que l'intégration de ses recommandations et attentes ont été déterminantes pour l'approbation de ce Plan d'investissement par le Sous-Comité FIP, au Cap, en Afrique du Sud, les 29 et 30 juin 2011. Il y a lieu également de mentionner ici que la gestion de deux projets pilotes REDD a été confiée aux organisations de la société civile : le projet Isangi, à OCEAN et le projet Mambassa, à WCS et OSAPY, qui ont déjà passé leur contrat avec le MECNT, pour respectivement plus de 2 300 000 et 2 600 000 euros.

## 3.2 Décentralisation et partage des revenus

### 3.2.1 De la décentralisation politique et administrative

La Constitution du 18 février 2006 ouvre la voie à une décentralisation administrative et à la gestion décentralisée du pays en organisant la répartition des compétences et des ressources entre le pouvoir central et les provinces. Pour renforcer l'option

de la décentralisation, trois lois organiques ont été adoptées en octobre 2008: i) la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces ; ii) la loi n° 08/015 du 07 octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de Provinces ; iii) la loi n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités territoriales décentralisées (ETD) et leurs rapports avec l'État et les Provinces. Par ailleurs, la loi portant principes de la libre administration des provinces précise que :

- Les ETD ou Entités Territoriales Décentralisées dotées d'une personnalité juridique sont : la ville subdivisée en communes ; la communes organisée en quartiers et/ou en groupements incorporés ; le territoire organisé en communes, secteurs et/ou chefferies ; le secteur ou chefferie organisé en groupements ; le groupement organisé en villages ;
- Les Entités Territoriales Déconcentrées, dépourvues de la personnalité juridique, sont : le Territoire ; le Quartier ; le Groupement ; le village ;
- Les institutions provinciales sont l'Assemblée provinciale (pouvoir législatif) et le Gouvernement provincial (organe exécutif de la province) ;
- Le gouvernement provincial est composé d'un gouverneur (élu par l'Assemblée Provinciale), d'un vice-président (élu) et des ministres provinciaux (maximum 10) ;
- Le gouverneur est le chef de l'exécutif de la province ; il dispose de l'administration publique en province. Tous les services publics provinciaux et nationaux en province sont placés sous son autorité ;
- Les comptes des provinces et ceux des ETD sont soumis au contrôle de l'Inspection générale des finances et de la Cour des comptes ;
- La clé de répartition du produit des taxes d'intérêt commun entre les provinces et les ETD est fixée par la législation, après avis de la conférence des Gouverneurs de province ;
- La part des recettes à caractère national allouées aux provinces est établie à 40 % et retenue à la source.

La loi sur la Conférence des Gouverneurs des provinces précise que la Conférence des Gouverneurs « est une instance de concertation et d'harmonisation entre le pouvoir national et les

gouverneurs de province » ayant les compétences pour émettre des avis et formuler des suggestions sur la législation à édicter. Cette Conférence est composée du Président de la République, du Premier Ministre, du Ministre de l'Intérieur et des Gouverneurs de province. La loi portant composition, organisation et fonctionnement des ETD et leurs rapports avec l'État et les Provinces indique que la province est subdivisée en villes et territoires. Elle précise dans une première partie les attributions et le fonctionnement des ETD et dans une seconde partie les rapports des ETD avec la province et l'État. Le gouverneur de province exerce la tutelle sur les actes des ETD et il peut déléguer cette compétence à l'Administrateur du Territoire. Ce contrôle s'exerce *a priori* pour huit (8) actes (budget, créations des taxes...), et *a posteriori* pour le reste des actes des ETD. La loi prévoit dans son article 101 une réunion annuelle entre le Gouverneur et les chefs des exécutifs des ETD en vue d'une meilleure concertation et harmonisation de leurs actes et actions. La Province appuiera les ETD à travers ses services techniques (planification, budget, T.P....) dans la mise en œuvre de leurs compétences décentralisées. En matière de ressources entre ETD, la répartition sera fonction de la capacité de production, de la superficie et de la population.

Il faut relever ici que la loi 2008, qui prévoit le passage de 11 (chiffre actuel) à 26 provinces, n'est toujours pas effective. Absence d'une véritable volonté politique ou viabilité douteuse de certaines des futures entités ? La réouverture d'un front armé rebelle à la frontière avec le Rwanda semble être

l'un des arguments dont les autorités en charge de piloter le dossier se prévalent pour justifier la mise en œuvre partielle et prudente du processus de décentralisation politique du pays.

### 3.2.2 Décentralisation forestière

Les options de la nouvelle politique forestière nationale vont dans le sens du renforcement des pouvoirs des autorités provinciales et locales et de leurs administrations en matière de gouvernance forestière. Les provinces ont pour principale fonction d'appliquer la législation nationale et participent à la réglementation des régimes forestiers, en conformité avec la législation et la réglementation nationale ou, dans certaines hypothèses, pour combler le vide au niveau de la législation et/ou de la réglementation nationales. D'une manière générale, on peut noter substantiellement que : i) le pouvoir de réglementation forestière et d'attribution des titres d'exploitation industrielle des forêts relève du pouvoir central ; ii) l'attribution des titres d'exploitation artisanale du bois d'œuvre et de prélèvement des produits forestiers non ligneux (PFNL) relève de la compétence des provinces, sauf dans l'hypothèse où les PFNL à prélever sont protégés (auquel cas le permis est délivré par le pouvoir central) ; iii) l'attribution des titres de prélèvement de la ressource ligneuse devant servir comme bois de feu et de carbonisation ainsi que la supervision de l'exploitation des forêts et/ou concessions des communautés locales relève des ETD.

**Tableau 3.1 Répartition des compétences selon la Constitution et les nouvelles lois sur la décentralisation (loi sur la libre administration des provinces et loi organique de 2008)**

Compétences exclusives du pouvoir central
<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'élaboration des programmes forestiers d'intérêt national et la coordination des programmes d'intérêt général</li> <li>• Les régimes forestiers sur la chasse et la pêche, sur la conservation de la nature (Art. 202.25)</li> <li>• La législation concernant la conservation des ressources naturelles (Art. 202.36-e)</li> </ul>
Compétences concurrentes
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les régimes des forêts (Art. 203.16)</li> <li>• La réglementation sur les régimes forestiers (Art. 203.19)</li> </ul>
Compétences exclusives des provinces
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboration des programmes forestiers provinciaux et leur exécution conformément au planning national</li> <li>• Application de la législation nationale concernant les forêts (Art. 204.20)</li> </ul>

**Tableau 3.2 Répartition indicative des compétences entre les trois échelons de la gouvernance forestière selon le code forestier et ses textes d'application**

Pouvoir central	Provinces	Entités décentralisées
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Détermine la politique nationale en matière de forêts</li> <li>• Attribue les titres d'exploitation industrielle des forêts (concessions et permis de coupe ordinaire)</li> <li>• Réglemente des autorisations forestières (délivrance des permis)</li> <li>• Etablit la procédure de classement et déclasserment des forêts</li> <li>• Etablit les actes de classement des forêts</li> <li>• Détermine la procédure d'attribution des concessions forestières</li> <li>• Détermine la procédure d'attribution des forêts aux communautés locales</li> <li>• Fixe l'organisation et le fonctionnement des conseils consultatifs national et provinciaux</li> <li>• Fixe l'organisation et le fonctionnement du cadastre forestier, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Élaboration du plan forestier provincial</li> <li>• Délivrent tous les actes d'agrément des exploitants artisanaux et les permis artisanaux</li> <li>• Exercice de certaines compétences dévolues au ministre par délégation de ce dernier</li> <li>• Réalisent les enquêtes publiques préalables à l'attribution des forêts et au classement des forêts</li> <li>• Déterminent la liste des produits forestiers prélevés au titre de droits d'usages forestiers</li> <li>• Accordent les permis de déboisement lorsque la superficie à déboiser est inférieure ou égale à 10ha</li> <li>• Délivrent l'autorisation de reconnaissance forestière</li> <li>• Délivrent l'autorisation de l'inventaire forestier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mènent la supervision et le contrôle technique de l'exploitation des forêts des communautés locales</li> <li>• Proposent l'agrément des exploitants artisanaux au Gouverneur des provinces</li> <li>• Approuvent les contrats d'exploitation des forêts de CL passés avec des tiers</li> <li>• Appuient l'administration provinciale dans la réalisation des enquêtes publiques préalables à l'attribution des concessions</li> </ul>

**Difficile apprentissage de la décentralisation sectorielle : résistance aux réformes.** En dépit des clarifications apportées par le nouveau cadre légal, réglementaire et institutionnel sectoriel, on observe, d'une part, que le pouvoir central à travers le Ministère en charge des forêts (MECNT) résiste encore à se dessaisir d'un certain nombre de tâches qui lui revenaient jadis mais qui, aujourd'hui, relèvent de la compétence des provinces (allusion ici à la délivrance des titres d'exploitation forestière artisanale et à la redevance sur la superficie concédée) ; et, d'autre part, les nouvelles institutions provinciales (les assemblées provinciales et les gouvernements provinciaux) ne tardent pas à revendiquer certaines sphères des compétences forestières qui, à l'analyse, n'ont toujours pas d'assises juridiques claires au regard du nouveau contexte normatif en matière de décentralisation dans le secteur (cas de la taxe d'évacuation des grumes et de la réglementation de l'exploitation artisanale du bois d'oeuvre).

Dans le même sens, les provinces se plaignent notamment que l'attribution des droits sur les espaces forestiers, aussi bien dans le cadre de la création des aires protégées que dans celui de l'exploitation forestière industrielle revienne au pouvoir central, mais que les conflits qui en découlent leur soient laissés, sans qu'elles soient suffisamment préparées à y faire face de la manière la plus adéquate. Au sein même des provinces, les anciennes administrations déconcentrées (les chefs des divisions provinciales) qui continuent à se vouloir redevables envers le pouvoir central (le secrétariat général) ont du mal à collaborer avec les nouveaux ministères provinciaux, leur cadre de collaboration n'étant pas encore clarifié. En effet, une loi sur les entités administratives déconcentrées ainsi qu'une autre loi organique sur la fonction publique provinciale, sont prévues pour couvrir ces aspects institutionnels. Elles se font encore attendre au niveau du parlement national.

Par-dessus tout, il y a lieu de mentionner que l'absence d'une compréhension commune et partagée des nouvelles orientations et exigences en matière de décentralisation est à la base des conflits de compétences et des rapports parfois tendus entre les trois échelons de la gouvernance (central, provincial et local). Ainsi, au-delà des rencontres politiques qui se font dans le cadre de la Conférence des Gouverneurs qui abordent plutôt des questions politiques, il est impérieux que des rencontres d'échanges et de dialogue entre les administrations sectorielles soient encouragées et soutenues. Elles permettront d'harmoniser la vision et la compréhension de la décentralisation dans le secteur forestier entre ces trois niveaux de la gouvernance et favoriseraient l'appropriation et une mise en œuvre apaisée de la décentralisation et des compétences sectorielles.

Enfin, dans une démarche d'appui à la gouvernance locale, il faudrait renforcer suffisamment les provinces sur le plan des informations, des capacités et de la logistique, pour leur permettre d'exercer leurs nouvelles prérogatives. Pour aller justement dans cette direction, le gouvernement a lancé, avec l'appui des bailleurs des fonds, un programme de revue institutionnelle du MECNT qui a débouché sur un nouveau cadre organique de ce Ministère entraînant soit la suppression, soit la transformation de ses anciens départements et services, y compris ceux ayant des compétences spécifiques en matière de forêts. Les principaux bénéficiaires de ce programme sont les institutions forestières du gouvernement central et les administrations provinciales et locales, avec comme objectif de rétablir la capacité institutionnelle au niveau central et surtout au niveau local décentralisé, où 11 bureaux de district et 51 bureaux de sous-district seront reconstruits, rééquipés et où le personnel sera recyclé. Quelque 1 400 agents bénéficieront des modules de formation. Sur ces 1 400 agents, 950 seront formés sur place, et environ 450 agents auront à voyager pour recevoir la formation dans d'autres régions du pays, dans la sous-région ou à l'étranger. Une formation spécialisée supplémentaire sera offerte au personnel sélectionné pour les tâches spécialisées et les systèmes de gestion. Ce type de formation fera partie des services qui seront assurés par l'intermédiaire de contrats pertinents de gestion délégués et sera intégré dans ces contrats (PNFOCO 2008).

### 3.2.3 Décentralisation financière et partage des revenus

**Décentralisation financière.** La Constitution affirme que les finances du pouvoir central sont distinctes de celles des provinces.<sup>4</sup> Et la loi organique indique que les finances d'une ETD sont distinctes de celles de la province.<sup>5</sup> Ces dispositions posent les bases d'une autonomie financière des provinces et des ETD. Dans le cadre des mutations institutionnelles que le pays est en train de connaître, la décentralisation financière s'est traduite par le transfert des charges de la province jadis exercées exclusivement par le pouvoir central au nom et pour le compte de cette dernière, en vue d'un développement à la base, grâce à une gestion de proximité. Dans la même lancée, la loi relative aux finances publiques adoptée par le Parlement en mars 2011 a été promulguée par le Président de la République le 19 juillet 2011. Cette dernière abroge l'ancienne loi financière n° 83-003 du 23 février 1983, telle que modifiée et complétée par l'ordonnance – la loi n° 87-004 du 10 janvier 1987, qui était devenue anachronique au regard de la nouvelle configuration politique et socioéconomique du pays. Ainsi, cette loi nouvelle organise, en un seul texte, les lois des finances, des budgets des provinces et des entités territoriales décentralisées. Elle réaffirme la distinction déjà faite par le constituant entre les finances du pouvoir central, des provinces et des ETD. Elle fixe les modalités de répartition des recettes à caractère national entre chaque niveau et réitère le principe de l'égalité des impôts, taxes, droits et redevances. Elle définit en outre, les modalités de consolidation du budget du pouvoir central avec ceux des Provinces et les règles d'intégration des budgets des ETD dans ceux des provinces de rattachement. S'agissant du partage des revenus, la Constitution a institué, comme mode opératoire, la retenue à la source des 40 % des recettes à caractère national<sup>6</sup> et créé la Caisse Nationale de Péréquation ayant pour mission de financer des projets et programmes d'investissement public, en

4 Constitution, op.cit., article 171

5 Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'État et les Provinces, article 104

6 Constitution, po. cit. article 175 alinéa 2



**Tableau 3.3 Situation des transferts effectués par le Gouvernement Central au profit des provinces de 2007 à octobre 2010**

	2007	2008	2009	2010 (octobre)
<b>PROVINCES</b>	131 882 405 875	354 511 019 270	456 305 308 784	328 163 729 134
<b>SUD KIVU</b>	7 619 256 015	14 308 833 595	21 082 611 010	18 539 329 344

Source : La chaîne de la dépense, présentée par le Ministère du budget en novembre 2010

vue d'assurer la solidarité nationale et de corriger le déséquilibre de développement entre les provinces et entre les autres ETD<sup>7</sup>. Cependant, aussitôt que le principe de retenue à la source a été consacré, on s'est vite rendu compte que son application stricte allait générer d'énormes difficultés, en ce que seules les provinces où il existe une forte mobilisation des recettes à caractère national allaient disposer de ressources pour financer leur développement, tandis que d'autres auraient du mal à couvrir même les charges inhérentes aux secteurs et matières à compétences exclusives (NtahwaKuderwa 2010). Aussi, pour pallier à l'inégalité des ressources entre les provinces et à leur capacité de mobilisation des recettes à caractère national, le Gouvernement central, en concertation avec les provinces par le biais de la Conférence des Gouverneurs, a mis en place le mécanisme de répartition de 40 % de ces recettes basée sur deux critères, à savoir : la capacité de mobilisation des recettes générées par les directions provinciales des régies financières (DGRAD et DGI), et le poids démographique de celles mobilisées par la DGE/DGI et par l'Administration centrale DGRAD et DGDA. Sur cette base, le Gouvernement central s'est efforcé depuis lors à mettre à la disposition des provinces, chaque mois, des ressources nécessaires pour assurer le bon fonctionnement des institutions provinciales.

Si les transferts au profit des provinces semblent fonctionner comme le montre le tableau ci-dessus, des problèmes subsistent cependant quant aux transferts des provinces aux ETD, ce qui continue à freiner l'élan du développement au niveau de la base. Néanmoins, un mécanisme est en cours d'étude au niveau central pour trouver une solution définitive à ce problème. Lors de

l'atelier de haut niveau sur les cinq chantiers en milieu rural et la gouvernance du secteur du développement rural qui s'est tenu à Bukavu, du 10 au 15 novembre 2010, le Ministre national du Budget a fait savoir que les prévisions budgétaires des provinces dans le budget de l'État sont à plus ou moins 10 %. Les réalisations, elles, ne dépassent pas 5 %, en raison de l'insuffisance de mobilisation des ressources locales. Il a également exprimé sa réprobation face aux provinces et entités locales qui disposant de taxes et redevances propres, continuent à créer des nouvelles taxes sans aucun fondement légal, décourageant ainsi les opérateurs économiques, au moment où le niveau central fait des efforts pour améliorer le climat des affaires et attirer des capitaux frais.

**Partage des revenus de la REDD+.** Légalemment, il n'existe pas encore d'indications et de visibilité sur la manière dont les revenus issus des marchés carbone, y compris la REDD+, pourraient être partagés. Le processus est en train de se mettre en place progressivement. Un Manuel des procédures d'homologation des projets REDD+ consacré par l'arrêté n° 004 du 15 février 2012 est en cours de révision au niveau de la Coordination Nationale du processus REDD+, à la suite des critiques formulées par la société civile. Il pourra certainement intégrer les standards sociaux, qui donneront une indication des exigences sociales minimales que les porteurs des projets seront tenus de remplir pour voir leurs projets bénéficier d'une approbation nationale. La question du partage des revenus découlant d'un projet REDD+ en fera certainement partie.

Cependant, le système congolais regorge d'un certain nombre d'initiatives et de références, les unes découlant d'une exigence formelle de la loi, les autres tirées de la pratique en matière d'accès aux ressources naturelles, qui peuvent servir de

7 Idem, article 181

repère pour le partage des revenus découlant de la REDD+. Sur le plan normatif, les secteurs minier et forestier offrent une orientation pour le partage des revenus issus de la REDD+. En effet, le code forestier consacre l'intégration d'une clause particulière relative à la réalisation d'infrastructures socioéconomiques au profit des communautés locales dans le cahier des charges de la concession forestière,<sup>8</sup> comme la construction et l'aménagement des routes, la réfection et l'équipement des installations hospitalières et scolaires, et les facilités en matière de transport de personnes et des biens (Malele Mbala et Karsenty 2010) ; tandis que le code minier prévoit l'obligation pour l'exploitant minier de négocier avec les communautés locales le plan de sa contribution au développement socioéconomique de son milieu d'implantation et d'assurer le financement de ce plan. Ce plan ainsi que le financement y afférent doivent figurer dans le dossier de demande du titre minier. Bien plus, ces deux législations instituent une redevance de superficie concédée, dont 40 % sont rétrocédés aux ETD en provenance des bois ou des produits miniers et 60 % au Trésor Public. Ils précisent, par rapport à ces 40 %, qu'ils ne peuvent être affectés qu'au financement des investissements sociaux en faveur des populations locales.<sup>9</sup>

Dans le secteur pétrolier, même s'il est vrai qu'aucune exigence formelle de la loi n'impose le partage des revenus, il existe cependant quelques pratiques isolées, répertoriées çà et là, dans les rares sites où se développe l'exploitation pétrolière en RDC, qui traduisent la contribution de l'exploitant pétrolier au développement

8 La loi n° 011/2002 du 29 août 2002, op. cit., articles 88 et 89.

9 Cependant, il est important de noter les évolutions que le pays a enregistrées en matière de perception et de rétrocession de ces deux redevances de superficie : en vertu des exigences de la nouvelle constitution (article 175), ces 40 % n'étaient plus à rétrocéder (ou retenir à la source) de manière isolée. Ils s'intégraient d'office dans la rétrocession des 40 % des recettes à caractère national, que les provinces percevaient du Trésor public. Avec les nouveaux textes sur la décentralisation (particulièrement la loi sur la libre administration des provinces), elle fait passer ces redevances en elles-mêmes des taxes à caractère national aux taxes propres des provinces, de sorte que la notion même de rétrocession ou de retenue à la source devient sans objet. Mais le pouvoir central n'a pas encore accepté de lâcher ces deux taxes et continue à les percevoir, comme recette à caractère national, sans que son attitude soit réellement soutenue par une base légale régulière.

local, par le versement d'une rente. C'est, en tout cas, le seul secteur qui offre un exemple concret des mécanismes de partage des revenus déjà opérationnels. L'exemple vient de Muanda, dans le Bas-Congo. En effet, la société pétrolière PERENKO qui exploite le pétrole dans cette partie du pays paie aux communautés locales une somme annuelle de 240 000 USD par an, dont 150 000 USD sont d'office aux dans les projets sociaux. Il s'agit là d'un arrangement non prévu par la loi. Mais, il est consacré par la convention pétrolière du 9 août 1969 passée entre la RDC et la société Chevron, qui a cédé ses droits à la société PERENKO (Mingashanga 2009).

Ces expériences donnent certainement une idée de la manière dont les revenus issus de la REDD pourraient être partagés. Il s'agira de les adapter au caractère très spécifique de la REDD+ dans les processus futurs de montage des mécanismes y afférents. Mais ce que l'on pourrait déjà dire à ce stade, c'est que la question du partage des revenus de la REDD+ est en effet au centre de trois éléments clés déterminants pour la réussite de tout le processus REDD : i) l'investissement privé dans le processus ; ii) la garantie de la performance carbone des projets ; et iii) la garantie de la permanence des réductions d'émissions pendant toute la durée de vie du projet. En effet, les différentes parties prenantes s'impliqueront davantage dans les projets REDD et les risques d'éventuels conflits et litiges seront considérablement réduits si le Gouvernement arrive à déterminer des politiques claires sur cette question et développe des instruments de mise en application qui offrent une sécurité juridique aux apports, attentes et intérêts de toutes les parties prenantes. Cependant, il convient de souligner que la réflexion sur cette question est intimement liée à d'autres questions encore en chantier. Il serait donc impossible de l'approfondir sans faire avancer en même temps ces autres chantiers de réflexion. Il s'agit de :

- l'identification des parties prenantes à un projet / activité REDD+ ;
- la double nature du « carbone » et son statut juridique et économique en RDC ;
- la propriété du carbone forestier en RDC, question elle-même liée à la précédente ;
- la valorisation des apports non financiers et non matériels à la construction d'un projet/initiative REDD+.

### 3.3 Gouvernance foncière, droits au carbone et droits autochtones

La gouvernance foncière est au cœur des débats sur le mécanisme REDD (Davis *et al.* 2009). Car, comme le démontre Cotula et Mayers (2009), les droits de tenure foncière non clarifiés sont susceptibles de nuire aux résultats recherchés par le mécanisme REDD. Il importe de savoir ce qu'il en est dans le contexte spécifique de la RDC.

#### 3.3.1 Cadre général de la gestion foncière en RDC

C'est la loi n° 073-021 du 20 juillet 1973, telle que modifiée et complétée par la loi du 18 juillet 1980 qui constitue jusqu'à ce jour le texte de base régissant les terres en RDC. Cette loi énonce le principe de l'appartenance de toutes les terres à l'État congolais (Pougoue et Bachelet 1982). À l'article 53, elle dispose que « le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'État ». Elle a ainsi organisé le patrimoine foncier de l'État, d'une part, en domaine foncier public et, d'autre part, en domaine foncier privé.<sup>10</sup> Le domaine foncier public est constitué de toutes les terres affectées à un usage ou à un service public,<sup>11</sup> tandis que le domaine foncier privé est fait de toutes les autres terres restantes, non affectées à un usage ou à un service public.<sup>12</sup> Les terres du domaine public sont « inconcessibles » c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas faire l'objet d'une concession de droit privé, ni d'une quelconque forme de droits d'exploitation, tant qu'elles ne sont pas régulièrement désaffectées.<sup>13</sup> Seules les terres qui relèvent du domaine privé de l'État peuvent faire l'objet de concessions foncières ou d'autres types de droits d'exploitation. L'État congolais étant le seul propriétaire des terres, toutes les autres personnes ne peuvent en détenir qu'un droit de jouissance attribué par contrat, dénommé « concession foncière » et constaté par un titre dénommé « certificat d'enregistrement ». L'article 61 susmentionné définit la concession foncière est définie dans la loi comme: « un contrat par lequel l'État reconnaît à une collectivité, à

une personne physique ou à une personne morale de droit privé ou de droit public, un droit de jouissance sur un fonds aux conditions et modalités prévues par la loi et ses mesures d'exécution ». Les terres concessibles du domaine privé de l'État sont soit urbaines, c'est-à-dire comprises dans les limites des entités administratives déclarées urbaines par les lois ou règlements en vigueur, soit rurales, c'est-à-dire toutes les autres terres en dehors des villes.<sup>14</sup> Ce droit de jouissance sur le fonds est envisagé distinctement du droit sur les immeubles qui y sont incorporés qui, lui, est un droit de propriété.

Cependant qu'il s'agisse du droit de concession foncière ou du droit de propriété sur un immeuble incorporé dans le sol, l'un ou l'autre n'existe légalement qu'en vertu d'un certificat d'enregistrement.<sup>15</sup> Le certificat d'enregistrement est un titre de concession foncière et/ou de propriété immobilière, enregistré (s) conformément à la loi par un fonctionnaire qualifié, le Conservateur des Titres Immobiliers. Ainsi, seul le certificat d'enregistrement consacre légalement l'existence des différentes concessions foncières organisées par la loi. Les terres rurales ne peuvent être concédées qu'à la suite d'une enquête dite de vacance des terres, réalisée dans les formes et suivant la procédure prévue par les dispositions des articles 193 et suivants de la loi foncière. Cette enquête a pour but de constater la nature et l'étendue des droits que des tiers, dont les communautés locales, pourraient avoir sur les terres demandées en concession. L'enquête n'est ouverte qu'à la suite d'un avis favorable du commissaire de district territorialement compétent. Elle est effectuée par l'administrateur du territoire ou par un fonctionnaire ou agent commis à cette fin. Sur les terres rurales trois situations de reconnaissance des droits sont possibles :

1. **Les terres rurales affectées à un usage ou à un service public**, qui relèvent à ce titre du domaine foncier public de l'État. Il n'existe pas de dispositions spécifiques régissant le domaine public, établissant notamment la procédure et les modalités par lesquelles un bien foncier, immobilier ou mobilier entre dans le domaine public de l'État. Cependant, il existe des textes sectoriels qui confèrent à certaines autorités de la République la prérogative d'ériger des portions des terres urbaines ou rurales en

10 Loi n° 073-021 du 20 juillet 1973, telle que modifiée et complétée par la loi du 18 juillet 1980, article 54

11 Idem, article 55, alinéa 1

12 Idem, article 56, alinéa 1

13 Idem, article 55, alinéa 2

14 Idem, article 60, alinéa 1 et 2

15 Idem, articles 59 et 219, alinéa 1

terrains réservés à des usages d'intérêt général ou d'utilité publique.

2. **Les terres rurales relevant coutumièrement des communautés locales.** Les droits collectifs sur les terres rurales sont reconnus au profit des communautés locales. Cependant, ces terres ne sont ni délimitées, ni enregistrées suivant les exigences du droit moderne. Elles ne sont pas non plus titrées au profit de la communauté. Néanmoins, il y a une délimitation et une répartition de ces terres entre les communautés sur une base coutumière, et donc non écrite. Sur ces terres, qui relèvent du domaine foncier privé de l'État, le droit de propriété de l'État se superpose avec les droits fonciers coutumiers des communautés locales. Ces droits fonciers coutumiers sont conceptualisés par la loi foncière comme des droits de jouissance fonciers collectifs, à savoir l'occupation coutumière.<sup>16</sup> Mais la nouvelle constitution a introduit la notion d'appropriation coutumière,<sup>17</sup> qui va au-delà d'une simple occupation. L'on dira ainsi d'une terre qu'elle est occupée par une communauté locale ou qu'elle lui appartient (appropriation coutumière), lorsque cette communauté l'a toujours habitée, cultivée ou exploitée d'une manière quelconque, conforme aux coutumes et usages locaux.
3. **Les terres rurales concédées.** Il s'agit des terres du domaine privé de l'État, situées en dehors des entités administratives érigées en ville et qui ont fait l'objet d'une concession foncière attribuée par l'État à un particulier, à la suite d'une enquête de vacance de terre.<sup>18</sup> Les différentes concessions foncières qui peuvent être attribuées à ce titre sont l'emphytéose, la superficie, l'usufruit, l'usage et l'habitation. Ces terres sont délimitées et enregistrées. Elles sont par la suite titrées par l'établissement d'un certificat d'enregistrement au profit du bénéficiaire. Elles sont transférables.

Comme il découle des lignes qui précèdent, les droits d'occupation ou de propriété collective sont légalement reconnus. La loi foncière renvoie à l'autorité de la coutume quant à leur régime, c'est-à-dire quant à la manière dont ces droits se créent, se transfèrent ou s'exercent. Et l'étude du

droit coutumier en RDC indique l'existence, au profit des individus, membres d'une communauté, d'un droit d'usufruit – et non de propriété – sur les terres de la communauté (Vermeulen et *al.* 2011). Ces droits d'usufruit individuels, à l'instar des droits coutumiers fonciers collectifs, ne peuvent être ni enregistrés, ni titrés au profit des individus concernés. Ils permettent tout simplement aux individus, membres d'une communauté, de satisfaire à leurs besoins personnels pris dans le sens le plus large. Mais il leur est impossible de demander le partage des terres ou de céder la propriété des terres qu'ils cultivent ou exploitent. La vente, la location, la cession ou l'échange de la propriété coutumière des terres est inexistante et inimaginable. Seul dans certains cas déterminés, l'usufruit des terres, le droit de jouissance, de possession ou de détention par un individu d'un terrain peuvent être l'objet d'un contrat de vente, d'un contrat de location, d'un contrat de prêt à usage ou d'un droit de succession. Un allochtone qui désire habiter un village doit obtenir l'autorisation de résidence du chef de la communauté concernée qui, en l'accordant, tolère ipso facto que l'intéressé fasse des cultures sur la terre collective de sa communauté. Cependant, certains observateurs estiment que les droits de tenure foncière des communautés locales sont précaires en RDC (Pougoue et Bachelet 1982 ; Cotula et Mayers 2009 ; Karsenty et Assembe-Mvondo 2011).

### 3.3.2 Cadre général de la gestion des forêts en RDC

La RDC s'est dotée d'un nouveau code forestier depuis le 29 août 2002, date de sa promulgation par le Président de la République. Comme la loi foncière, ce code énonce le principe de l'appropriation publique des forêts,<sup>19</sup> lesquelles sont réparties en i) forêts classées (relevant du domaine public de l'État), ii) forêts protégées (relevant du domaine privé de l'État) et iii) forêts de production permanente (relevant aussi du domaine privé de l'État). Le domaine forestier public est constitué des forêts ayant une vocation écologique ou de conservation, respectivement couvertes par un titre : l'acte de classement de la forêt concernée (arrêté du Ministre ayant les forêts dans ses attributions). La partie du

16 Idem, article 388

17 Constitution du 18 février 2006, article 34

18 Loi n° 073, Op. cit., article 193 et suivants

19 Loi n° 011/2002 du 29 août 2002, article 7

domaine forestier privé de l'État érigée en forêts de production permanente comprend d'une part les forêts érigées en concessions forestières et, d'autre part, les forêts rendues quittes de tout droit par le biais de l'enquête publique pour être mises sur le marché (à titre de concession forestière). Les forêts protégées sont celles qui ne sont ni classées, ni érigées en forêts de production permanente. Sur les forêts protégées, se superposent à la fois le droit de propriété de l'État et ceux de possession coutumière, reconnue par l'article 22 du code forestier aux communautés locales. Dans la gestion de son domaine forestier, l'État s'oblige non seulement à la consultation des populations et communautés locales, mais aussi à la compensation des pertes de leurs droits dans les processus de création des forêts classées (aires protégées) et des forêts de production permanente (concessions forestières).

Par ailleurs, ayant reconnu aux communautés locales un droit de possession coutumière sur les forêts, l'État congolais affirme le droit pour ces communautés de solliciter et d'obtenir sur les forêts coutumièrement possédées un titre écrit dénommé « concession forestière ». Pour les distinguer des concessions forestières d'exploitation du bois d'œuvre ou de conservation, il a été convenu, dans le cadre du processus d'élaboration du décret fixant les modalités d'attribution des concessions aux communautés locales, de les désigner sous l'expression concessions forestières des communautés locales. Le code forestier apparaît ainsi comme le premier texte juridique en RDC à avoir envisagé la possibilité d'inscription, d'enregistrement et de titrage des droits coutumiers collectifs sur une ressource naturelle, confortant ainsi l'assise juridique des communautés locales, notamment à accéder directement, en tant que partie, aux nouvelles formes de marchés internationaux naissant à la faveur des changements climatiques, à l'instar du marché de carbone et des autres types des rémunérations pour les services environnementaux. En outre, le code reconnaît les droits d'usage forestiers des populations locales et les maintient sur les différentes catégories des forêts (classées, protégées ou de production permanente). Cependant, s'agissant des forêts classées, ces droits ont une portée très limitée.

**Conversion des terres forestières en d'autres usages.** La loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier définit le déboisement comme une « opération consistant à défricher

une terre forestière ou à couper ou à extirper ses végétaux ligneux en vue de changer l'affectation du sol ». <sup>20</sup> À son article 52, ce code pose une exigence fondamentale, suivant laquelle « tout déboisement doit être compensé par un reboisement équivalent, en qualité et en superficie, au couvert forestier initial réalisé par l'auteur du déboisement ou à ses frais ». Il en découle que le code n'interdit pas le déboisement, mais l'organise de sorte à maintenir le capital forestier toujours disponible par le biais de la compensation. À l'article 53, il ne l'autorise que lorsque les besoins d'une activité minière, industrielle, urbaine, touristique, agricole ou autre le requièrent. En pareil cas, l'auteur et bénéficiaire du déboisement est tenu d'obtenir un permis de déboisement, dont la délivrance est assujettie au paiement d'une taxe correspondante. Les recettes générées par cette taxe sont affectées pour moitié à la reconstitution du capital forestier par le truchement du Fond Forestier National. <sup>21</sup> L'arrêté ministériel n° 025 du 07 août 2008 portant réglementation du permis de déboisement fixe les formalités relatives à sa demande, la procédure de sa délivrance et les obligations incombant à son titulaire, dont celle de réalisation d'une étude d'impact environnemental. Enfin, il faut également faire attention pour ne pas confondre ou assimiler les opérations de coupe de bois, réalisées dans le cadre de l'exploitation forestière aux opérations de déboisement. Dans le contexte de la RDC, ces dernières relèvent de l'exploitation non forestière des espaces forestiers. Elles permettent la mise en valeur des autres ressources naturelles dans les zones forestières (cas de l'exploitation des mines, du pétrole, etc.), ou tout simplement la mise en valeur de l'espace lui-même (cas de l'effacement d'une forêt au profit d'un projet d'extension ou de création d'une ville, d'un site touristique ou industriel, etc.).

### 3.3.3 Droits des populations autochtones<sup>22</sup>

La RDC est signataire de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones de 2007. En revanche, le pays n'a pas encore ratifié l'instrument international

<sup>20</sup> Idem, article 1, point 6

<sup>21</sup> Idem, article 81 et 122, point 4

<sup>22</sup> Cette section a largement puisé dans une étude que CODELIT est en train de finaliser sur la cartographie institutionnelle du mouvement associatif autochtone en RDC, conduite par Félicien KABAMBA.

juridiquement contraignant qu'est la Convention 169 de l'OIT de 1989.<sup>23</sup> Sur le plan sous-régional, les pays de l'Afrique centrale, dont la RDC, ont adopté en 2010, dans le cadre de la COMIFAC, des directives sous-régionales pour la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des forêts d'Afrique Centrale. Dès lors, quelques actions politiques domestiques en faveur de la promotion des droits des peuples autochtones seront évoqués dans les lignes qui suivent.

#### **Droits des autochtones dans le contexte national.**

L'histoire des migrations en RDC révèle que les premiers occupants du territoire congolais furent les Pygmées (Bahuchet 1996). Le terme « Pygmée », dénoncé comme péjoratif par des leaders autochtones, désigne une multitude de groupes de chasseurs-cueilleurs vivant dans ou autour des forêts d'Afrique centrale (Guillaume 1989). Tous les groupes ne partagent pas de langue commune, et leurs traditions diffèrent d'un groupe à l'autre. Ces différences grandissent considérablement avec la transformation des modes de vie liés à la sédentarisation forcée de certains groupes, l'exposition aux entreprises forestières, la multiplication des projets au bénéfice des populations autochtones. Plusieurs points communs rapprochent cependant ces groupes (Bahuchet 1990) : la chasse et la cueillette restent une partie importante de leurs activités et de leur culture ; ils s'identifient comme des groupes différents des ethnies environnantes (histoire, coutumes, modes de vie). Comme dans d'autres pays de l'espace COMIFAC, les populations autochtones de la RDC sont considérées comme des cadets sociaux ou des citoyens de seconde zone (Guillaume 1989 ; Oyono 2005). S'agissant de la reconnaissance du statut des Peuples Autochtones, il y a lieu de noter que la RDC n'a pas encore clairement apporté sa réponse à la problématique autochtone, telle qu'elle est posée sur le plan international et régional. En effet, en dépit du fait qu'elle est engagée par les Directives de la COMIFAC susmentionnées, elle n'a pas adhéré à la Convention 169 de l'OIT et sa Constitution et toutes ses lois sectorielles régissant les ressources naturelles restent muettes sur la question.

Et pourtant, depuis quelques années, les organisations autochtones ou de soutien aux

peuples autochtones « pygmées », appuyées par des ONG internationales et autres institutions onusiennes, revendiquent la reconnaissance légale du statut de « peuples autochtones » pour les populations de chasseurs-cueilleurs « pygmées » vivant dans les zones forestières du pays. Cette reconnaissance est considérée comme une étape essentielle pour remédier à la marginalisation de ces populations. Ces organisations appellent à la reconnaissance de droits spécifiques des peuples autochtones sur leurs terres ancestrales et leurs forêts, ainsi qu'aux ressources naturelles que renferment leurs espaces traditionnels. Du point de vue de la Constitution de la RDC cependant, les pygmées sont placés dans les mêmes conditions d'égalité des droits que tous les autres Congolais. Ils ne bénéficient pas encore d'un statut spécial, qui corresponde à leur situation de vulnérabilité et de marginalisation. Cette conception ne date pas d'aujourd'hui. Il découle, en effet, de l'histoire du pays que l'administration coloniale n'avait pas non plus conféré aux peuples « pygmées » un statut particulier : ils ont été, avec les Bantous, les Soudanais et les Nilotiques, indistinctement désignés sous le vocable d'*indigènes* et régis en tant que tels par ce statut. Néanmoins, en dépit du silence de la Constitution, du code forestier et des autres textes législatifs sectoriels, l'on observe depuis un certain temps, une évolution de la situation tendant à une reconnaissance des « pygmées » en tant que peuples autochtones, spécialement dans la démarche actuelle du Ministère de MECNT (Mpoyi 2011). En effet, la première démarche officielle allant dans le sens de l'intégration du concept dans le système juridique congolais s'inscrit dans le processus de la revue légale des anciens titres forestiers, organisé de janvier 2006 à janvier 2009. Le décret présidentiel 06/141 du 10 novembre 2006 portant nomination des membres de la Commission Interministérielle de conversion des titres forestiers est le premier texte officiel à avoir fait mention, sans le définir, du mot « autochtone ». En son A l'article 2 point 11, qui désigne nommément les membres de la Commission, il est explicitement indiqué que : « Dans le cas de présence des communautés autochtones parmi les communautés locales riveraines à proximité des titres visés, la Commission sera ouverte à un membre additionnel, représentant ces communautés autochtones »<sup>24</sup>.

23 Les pays ayant ratifié la Convention sont très largement européens et sud-américains.

24 Le mot « communautés autochtones » employé ici fait référence aux communautés « pygmées »

Depuis lors, on observe que tous les textes d'application du code forestier et autres outils opérationnels du MECNT développés après janvier 2008 intègrent le concept de « peuples autochtones » et l'appliquent exclusivement aux pygmées. Ce vocable est désormais employé aux côtés d'un autre : celui de communautés locales. De sorte que l'expression courante dans tous ces nouveaux textes réglementaires devient : « communautés locales et/ou peuples autochtones ». Par ailleurs, le MECNT a désigné un Point Focal de son Ministère, ayant en charge la thématique *peuples autochtones*. Au niveau de son cabinet, le Ministre MECNT a nommé un conseiller en charge des questions *peuples autochtones*. Les programmes et projets du MECNT vont dans le sens de la prise en compte de la spécificité des « pygmées » en tant que peuples autochtones. Le 9 août 2010 et 2011, le ministre de l'Environnement a organisé une cérémonie officielle pour célébrer la journée internationale des peuples autochtones (les années antérieures, cette journée avait été célébrée par les seules organisations de la société civile travaillant sur la thématique autochtone). Les ONG internationales et nationales opérant dans le secteur environnemental en RDC, les agences des Nations Unies comme le FNUAP, ont également participé à la cérémonie. Enfin, un projet de Stratégie Nationale sur les Peuples Autochtones a été proposé, avec appui de la Banque mondiale et attend d'être finalisé. Comme on le voit, il existe déjà une dynamique qui va dans le sens d'une véritable reconnaissance des populations « pygmées » en tant que peuples autochtones, quand bien même cette orientation n'a pas encore été confortée par une disposition claire de la Constitution, du Code forestier ou encore d'un autre texte législatif sectoriel. Le fait que ces principaux textes n'en disent rien atténue l'efficacité des garanties offertes par les textes réglementaires du code forestier et la démarche actuelle du MECNT. Il reste toutefois que des évolutions futures dans le sens du renforcement des garanties juridiques aux droits des peuples autochtones restent possibles. Dans ce sens, la stratégie nationale REDD en cours d'élaboration réserve un chapitre entier sur le développement des Peuples Autochtones. Un des Groupes de Coordination Thématique (GCT) a été consacré à ce sujet.

### 3.3.4 Vers un régime national du carbone

La question du statut du carbone est perçue comme un des prérequis à la fois pour la détermination de la qualité du porteur d'un projet REDD+ et pour la définition des mécanismes de partage des revenus REDD+. A ce jour, il n'existe pas encore en RDC d'indications légales sur le statut du carbone. La question est très récente et n'est donc pas encore couverte par la législation. Cependant, il se développe déjà des réflexions sur le sujet dans le cadre du processus de préparation du pays à la REDD+. A cet effet, dans le courant du mois d'août 2011, la Coordination Nationale REDD+ avait organisé un atelier sur le partage des revenus issus de la REDD+, à l'occasion duquel la question du statut du carbone a été abordée, du fait des liens qu'elle présente avec celle de partage des revenus. A la suite de deux exposés présentés par les experts de CODELT les participants à cet atelier se sont accordés sur le fait que le statut du carbone devra être construit en tenant compte de la double nature du carbone, lequel se présente à la fois comme une ressource naturelle – ou du moins le dérivé d'une ressource naturelle – et comme le produit d'un effort. En effet, dans l'approche de reconnaissance des stocks de carbone séquestrés par les réservoirs naturels établis sur le territoire national, les stocks/réserves de carbone peuvent être assimilés aux stocks d'autres ressources naturelles, comme le pétrole, les minerais, etc. Ces réservoirs peuvent être les forêts, les différentes formations géologiques, les fonds marins. Le fait que cette ressource soit incrustée dans une autre structure, fait que sa gestion est, dès lors, fortement tributaire de la gestion de la structure porteuse. Le stock de carbone forestier est donc tributaire de la gestion des puits aériens et souterrains du carbone forestier (Nyamwoga 2011). C'est une première démarche, qui conférerait au carbone le statut de la ressource naturelle dans laquelle il est incrusté. Par ailleurs, le fait que le carbone ne peut exister qu'à la suite des investissements et du travail réalisé à travers le projet générateur en fait un produit, et lui confère une nature assimilable à tout autre produit issu d'une activité de production, qu'elle soit commerciale ou à but non lucratif. C'est la seconde démarche, qui fait valoir le carbone non comme une ressource naturelle, mais comme un bien découlant d'une activité bien précise. Cette articulation conceptuelle comporte des

implications juridiques qu'il va falloir également examiner en prenant en compte le contexte spécifique du pays.

### **3.4 Conclusion**

L'environnement institutionnel des secteurs forestier et connexes de la RDC semble encore se caractériser par de nombreuses faiblesses structurelles. Ce constat n'a pas fondamentalement changé avec l'émergence du mécanisme REDD+ comme nouvel instrument susceptible de régir

les interactions entre les forêts et les changements climatiques (Trefon 2008). En réalité, toutes les institutions sont le reflet de l'état de gouvernance peu démocratique qui prévaut dans ce pays, circonstance qu'aggrave la permanence des conflits armés. En sus, le secteur environnemental semble être accessoire aux priorités fixées par les autorités politiques de Kinshasa, qui seraient plus attirées par l'extraction des riches ressources naturelles du pays. De ce fait, il faudrait aller au-delà des réformes des politiques sectorielles entrevues dans le cadre de la REDD+, et remettre le pays sur les rails de la normalité des États démocratiques.



# 4 Économie politique de la déforestation et de la dégradation

En RDC, l'économie politique de la déforestation et de la dégradation forestière se nourrit à la fois du contexte politico-économique favorable, des politiques sectorielles incohérentes à l'égard de l'objectif du développement durable et de l'attrait et de la pression des marchés internationaux.

## 4.1 Contexte politico-économique des moteurs de la déforestation et de la dégradation et leur impact sur le processus REDD+

Comme déjà évoqué dans la section précédente, la population de la RDC est essentiellement forestière : 90 % des établissements humains sont aménagés soit à l'intérieur ou à la lisière de forêts, soit sur des sites anciennement occupés par des forêts et déboisés pour l'aménagement urbain. C'est le cas, par exemple, de grands centres urbains comme Kinshasa, Kisangani, etc. Les modes de vie traditionnels, qui subsistent jusqu'à ce jour, sont fortement dépendants de la forêt. En effet, dans le NAPA publié en 2007, il est mentionné que l'agriculture paysanne et les produits forestiers non ligneux représentent 70 % de l'économie de subsistance de la population. L'agriculture itinérante sur brûlis, qui constitue le modèle traditionnel, effectue des migrations périodiques au détriment de la forêt, les terres forestières étant plus fertiles pour une agriculture entièrement climatique. La configuration biophysique et l'aménagement logistique du pays présentent des particularités qui soustraient une bonne partie de la superficie forestière nationale à l'exploitation : 77 % du pays est situé à plus de 1 000 m d'altitude, avec des sommets de 4 500 m à 5 000 m atteints au niveau du volcan de Virunga et des Monts Ruwenzori, à l'est du pays. Pour une forêt dont la superficie totale varie entre 112 millions et 154 millions d'hectares selon différentes sources, le pays ne possède que 42 km de ligne côtière, ce qui est modeste pour l'aménagement de ports d'évacuation de la production forestière.

Néanmoins, comme dans toute la région du Bassin du Congo, une partie importante du réseau routier national a été développée pour faciliter l'exploitation forestière. Les contraintes logistiques ont imposé la combinaison multimodale rail – route – cours d'eau afin d'opérer la jonction entre les différents sites de prélèvement de produits forestiers et autres produits de l'industrie extractive et leur acheminement vers trois grands axes de sortie : le port fluvial de Matadi en direction du port maritime de Boma, ainsi que les ports extérieurs de Mombassa (Kenya) et Dar -es-Salaam (Tanzanie) à l'est de la RDC. Une carte multimodale juxtaposant la carte des voies navigables, la carte routière et la carte des voies ferrées nationales donnerait une configuration de l'aménagement logistique du territoire, orienté principalement vers l'évacuation des produits de l'industrie extractive, dont les produits forestiers. Le secteur informel et des activités criminelles dominant l'économie de la RDC (Kuyu 1996 ; Weiss 2000). Le secteur privé formel est, quant à lui, très faible : sur près de 1 580 000 emplois formels, l'administration publique emploie à elle seule 400 000 fonctionnaires et agents de l'État (BAD 2011a). 10 % des 180 000 emplois formels créés par le secteur privé sont des emplois du secteur de l'exploitation forestière. Dans ce sens, Tollens (2010) démontre que l'économie de la RDC orientée essentiellement vers les activités extractives, est moins productive que celle du Cameroun, autre pays faisant partir du même espace géopolitique.

Pour le secteur du bois, en 2009, les exportations du secteur de l'exploitation industrielle ne représentaient que 226 000 m<sup>3</sup> de grumes et 62 000 m<sup>3</sup> de bois sciés, les exportations du secteur informel sont estimées à plus de 2 000 000 m<sup>3</sup>, soit près de dix fois le volume de bois exporté formellement (Blaser *et al.* 2011 ; Lescuyer *et al.* 2012). Le contexte institutionnel est caractérisé par un très faible niveau de régulation. La hiérarchisation des textes institutionnels de gestion

et de régulation du développement se présente de la manière ci-dessous :

- Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté, exprimée à travers le DSCRCP ;
- Politiques sectorielles, exprimées à travers des Documents de politique sectorielle ;
- Lois cadre multisectorielles ;
- Lois spécifiques (sectorielles) ;
- Textes d'application (les actes du gouvernement, à savoir : ordonnances du Président de la République, décrets du Premier Ministre, arrêtés interministériels, arrêtés ministériels, arrêtés de gouverneur de province, arrêtés de ministre provincial, arrêté de chef de secteur ou de chefferie).

Malgré l'existence d'une deuxième version du DSCRCP qui considère l'environnement et la lutte contre les changements climatiques comme un des piliers de la politique de développement, l'on observe que les secteurs transversaux, connexes avec la REDD+ (Environnement, Énergie, Développement Rural, Hydrocarbures, Mines, Aménagement du Territoire, Infrastructures, Affaires foncières, etc.) ne sont pas encore couverts par des documents de politique nationale. Seul le secteur de l'agriculture dispose à ce jour d'un Document de Politique Sectorielle. Par ailleurs, le secteur économique d'activités regroupées sous l'appellation d'*Industrie extractive* qui comprend principalement l'exploitation forestière, minière et des hydrocarbures, est caractérisé par un très faible niveau d'investissement dans la transformation. Les quelques emplois créés dans ce cadre sont rémunérés bien en deçà du coût réel de la vie : ce qui amène les employés formels à développer des activités parallèles pour compléter leurs revenus, dont celles d'exploitation forestière, généralement informelle. Enfin, la source principale d'énergie domestique reste les produits forestiers ligneux. En effet, contrastant avec son énorme potentiel hydroélectrique, le pays connaît un faible niveau de distribution et une mauvaise qualité de l'énergie électrique. Les ménages dépendent donc du bois et des produits dérivés, notamment le charbon de bois, pour la cuisson des aliments (Trefon *et al.* 2010 ; Schure *et al.* 2012). La demande de ce produit est beaucoup plus importante dans les grandes agglomérations humaines. Dans un tel contexte politique et institutionnel, caractérisé par une régulation aussi faible, des administrations publiques deviennent également quasi inopérantes et se caractérisent par des difficultés à faire accepter

l'autorité de l'État à travers l'application des lois (Weiss 1995 ; Buscher et Bongenia 2010) ; tout cela, au milieu d'une économie marquée par un faible taux d'emplois formels (Weiss 2000 ; Mazalto 2009) ; un très bas niveau des rémunérations ; la prédominance du secteur informel ; une économie parallèle nourrie par les activités criminelles et paramilitaires. Dans ce contexte, l'agriculture traditionnelle de subsistance et le prélèvement de produits forestiers non ligneux fournissent le plus gros de l'alimentation de la population. Il semble dès lors aisé de déduire les diverses conséquences que ces dynamiques d'actions causent sur les massifs forestiers et la biodiversité.

## 4.2 Politique forestière à forte finalité économique

Le climat de paix relatif qui a prévalu avant le double suffrage du mois de novembre 2011 dans certaines parties du territoire congolais semble avoir favorisé la reprise de l'exploitation forestière industrielle qui tourne autour d'une production annuelle de près de 300 000 m<sup>3</sup>, sur une superficie totale mise en concessions de 12 184 130 ha (Mertens et Belanger 2010 ; Bayol *et al.* 2012). Mais, la filière industrielle cohabite avec la grande niche du secteur informel qui alimente la forte demande domestique et celle de certains pays voisins (Lescuyer *et al.* 2012 ; Benneker 2012). À cet effet, l'exploitation forestière artisanale apparaît comme une menace réelle pour l'avenir (Lawson et Macfaul 2010), car sa production incontrôlée est estimée à plus de 2,4 millions de m<sup>3</sup> de bois par an, soit près de 6 fois le volume du secteur formel (Lescuyer *et al.* 2012). À ces deux premières, il faudrait aussi ajouter le fait qu'une autre forme d'exploitation forestière en RDC est connectée directement aux activités économiques qui nourrissent les guerres et la grande criminalité et qui sont menées par des bandes armées internes et externes depuis le milieu des années 1990 (Weiss 2000 ; Debroux *et al.* 2007 ; Mazalto 2009). Tous ces types de production constituent l'économie forestière actuelle de la RDC et, par conséquent, font désormais peser des menaces réelles en termes de déforestation et de dégradation forestière.

Il faut dire que cette redynamisation de l'économie forestière trouve un terrain favorable avec l'avènement de la loi n° 11-2002 portant Code

forestier du 29 août 2002. Les dispositions de cette loi posent la trame politique de la gestion forestière en RDC. Dans cette perspective, on note d'entrée de jeu un souci des autorités publiques de concilier les objectifs le plus souvent conflictuels et contradictoires entre les vocations écologique, économique et sociale des ressources forestières : la gestion durable. Cet esprit se manifeste d'abord à travers la consistance et la délimitation du domaine forestier. Dans ce sens, les forêts sont classées en trois catégories : les forêts classées, les forêts protégées et les forêts de production permanente. Les exigences de la conservation ont conduit le pays à opter pour une mise en réserve de 15 % de sa superficie forestière. Certes, d'autres pays de la zone COMIFAC, à l'instar du Cameroun, ont adopté des pourcentages de protection plus élevés (30 %). Mais, il y a lieu de reconnaître un effort politique en faveur de la protection du patrimoine forestier à travers la constitution des aires protégées. Ensuite, la vocation économique des forêts se concrétise au travers de l'institutionnalisation de l'aménagement des forêts de production permanente, des concessions par appels d'offre et d'une fiscalité spécifique.

La nouvelle orientation économique est à rechercher dans les constats faits par les bailleurs de fonds internationaux, tels que la Banque mondiale aux lendemains de la guerre civile. En effet, les bailleurs de fonds qui ont suscité et financé la réforme sont partis du constat que les forêts en RDC ont souffert d'une gestion néopatrimoniale sous l'ancien régime de Mobutu (Debroux *et al.* 2007 ; Sakata 2007 ; Trefon 2008). Cette situation ne pouvait manifestement qu'ouvrir la voie à l'exploitation abusive des ressources forestières, à des pertes économiques tant pour les communautés locales que pour l'État et à des pertes en biodiversité. En sus, la guerre et la dégradation des infrastructures de communication ont considérablement réduit les capacités industrielles de production du bois. L'adoption du nouveau Code forestier de 2002 est ainsi apparue comme une des solutions idoines pour résoudre à la fois la disparition de la biodiversité forestière, la relance économique nécessaire au développement, la croissance des recettes fiscales nécessaires au budget de l'État, et les revendications des communautés locales. Pour Karsenty (2005 ; 2006), le modèle de réforme des politiques forestières dans les pays du bassin du Congo est une reconfiguration des modalités de partage de la rente forestière,

impulsée par les institutions de Bretton Woods, et avec pour source d'inspiration le modèle pionnier testé au Cameroun. Ce nouveau modèle de gestion des ressources forestières axé principalement sur la distribution de la rente forestière et accessoirement sur la protection de la biodiversité, a fait l'objet des critiques acerbes (Greenpeace 2007, 2010b; Nguiffo 2008). Pour ces observateurs, la réforme participerait de manière limitée à la durabilité de la gestion des forêts, ouvrant ainsi les vannes au pillage des ressources, à l'exploitation illégale, à une contribution relativement faible au développement économique et aux recettes fiscales. Cette dynamique contreproductive se fait au détriment de l'État, des communautés locales et de la pérennité des ressources forestières. C'est cette orientation économique de la politique forestière qui risque d'accélérer davantage la perte continue du couvert forestier et de la biodiversité forestière.

### 4.3 Déforestation et politiques sectorielles

Les politiques sectorielles agricoles, énergétiques et minières sont susceptibles d'encourager la déforestation et la dégradation forestière.

#### 4.3.1 Politique agricole en RDC

En RDC, l'agriculture de subsistance constitue l'activité économique principale dans la plupart des milieux ruraux. En effet, dans le Document d'Orientation sur la réduction de l'impact de l'agriculture de subsistance sur la forêt, publié par les ministères de l'Agriculture, du Développement Rural (MADR), de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et du Tourisme (MECNT), et la de la Coordination Nationale REDD (CN-REDD) en 2010, le secteur agricole congolais est présenté comme étant en baisse constante avec, à titre d'illustration, certains chiffres : entre 1990 et 2001, le PIB agricole par habitant a connu une baisse de 40 %, même si l'activité représente toujours 40 % du PIB et emploie 70 % de la population congolaise. L'agriculture paysanne représente 90 % de la production agricole nationale, mais elle est principalement destinée à l'autoconsommation, avec une moyenne de 1,5 ha de terre par habitant (Tollens 2010), cette moyenne étant très inégalement répartie sur l'étendue du territoire.

Comme l'a souligné Tollens (2010), l'agriculture au Congo a connu un déclin continu depuis l'époque coloniale : l'agriculture industrielle, qui exportait encore annuellement, en 1995, pour 334 millions de dollars de café, huile de palme, hévéa, cacao, n'exportait plus, en 2003, que pour 4,3 millions de dollars américains. Quant à l'agriculture paysanne (Tollens 2010), elle est caractérisée par une baisse constante de rendement : pour le manioc, à titre illustratif, le rendement à l'hectare est passé de 20 millions de tonnes de carottes en 1960 à 8 millions de tonnes à l'hectare uniquement en 2005. Il en est de même pour d'autres produits de forte consommation : tandis que les rendements de référence pour le maïs, le riz et le mil dans la région sont respectivement de 5 200 kg/ha, 6 000 kg/ha et 2 300 kg/ha, le paysan congolais ne produit respectivement que 1 000, 800 et 600 kg/ha pour ces denrées de forte consommation. Cette faiblesse des rendements agricoles s'explique par une absence de soutien et d'encadrement de la production du monde rural (Chausse *et al.* 2012). De ce fait, les petits agriculteurs continuent à utiliser des variétés indigènes, et à faire usage de pratiques caractérisées par une mauvaise gestion de la fertilité des sols. Dans ce contexte de faible productivité, le modèle prédominant est l'agriculture itinérante sur brûlis, caractérisée par une migration constante des terres et la conversion des terres forestières en champs agricoles. Ce modèle agricole est responsable d'une déperdition régulière du couvert forestier.

Le Gouvernement congolais a exprimé récemment et de manière explicite sa volonté de relancer l'appareil de production agricole, à travers l'adoption de la Loi n° 11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture. Cette loi porte la vision politique des autorités publiques congolaises dans le secteur. Dans cette perspective, elle met en place un cadre de référence contraignant pour l'ensemble des acteurs agricoles. Les objectifs assignés à la politique agricole émergente sont clairement de : favoriser la mise en valeur des potentialités ; stimuler la production agricole par l'instauration d'un régime douanier et fiscal particulier ; relancer les exportations agricoles afin de générer des ressources importantes et des investissements nouveaux ; promouvoir l'industrie domestique de transformation agricole ; attirer de nouvelles technologies d'énergie renouvelable. L'adoption de la loi de 2011 portant principes fondamentaux relatifs au secteur agricole apparaît opportune, car la RDC devient une des terres de prédilection de grands investissements agricoles, nécessitant de vastes étendues de terres (Karsenty 2010 ; Putzel *et al.* 2011 ; Putzel et Kabuyaya 2011 ; Chausse *et al.* 2012). De surcroît, les autorités congolaises viennent de nouer des partenariats pour développer des nouveaux investissements dans l'agriculture, comme le montre le tableau ci-dessous.

Cette mouvance de relance et de promotion des investissements agricoles fait peser des menaces réelles à moyen terme, sur le couvert forestier et la biodiversité de la RDC. Ceci, en dépit des

**Tableau 4.1** L'état de financement de programmes d'aide ayant intégré l'activité agricole

Nom du projet	Bailleurs de fonds	Coût total du volet agricole et rural dans le programme	Zones d'intervention
PMURR	Banque Mondiale	33,4 millions USD	
PARSAR	BAD	41,47 millions USD	Bandundu, Bas-Congo
PRESAR	FAD	59,05 millions USD	Katanga, Kasai-Occidental et Oriental
PRODAP	FAD,FEM,FND,UICN	46,20 millions USD	Kalemie (Katanga)
PRAPE	FIDA, FBS	22,6 millions USD	Equateur
PRAPO	FIDA, FBS	26,30 millions USD	Province Orientale
PARRSA	Banque Mondiale	120 millions USD	Equateur
PIRAM	FIDA, OPEP	45 millions USD	Maniema

Source : Ministère de l'Agriculture (2009)

quelques précautions légales prévues dans les législations agricoles et environnementales qui viennent d'être adoptées et qui préconisent la protection des écosystèmes forestiers lors de la mise en place de grandes plantations, à travers des outils tels que les études d'impact environnemental.

#### 4.3.2 Politique énergétique

Bien que le Document de politique énergétique n'ait pas fait l'objet d'une adoption par les instances qualifiées, on peut dire qu'il s'articule autour des grands principes stratégiques et lignes d'actions qui vont gouverner l'avenir dudit secteur en RDC. Dans ce sens, il est prévu :

- i) l'ouverture aux capitaux privés et une option forte de libéralisation du marché ;
- ii) une réforme institutionnelle du secteur de l'énergie par un désengagement progressif des pouvoirs publics ;
- iii) la réforme de l'entreprise publique en charge de l'électricité ;
- iv) la création d'une agence d'électrification nationale (AGENA) ;
- la création de l'autorité de régulation du secteur électrique ;
- v) la création d'un Fonds national d'électrification (FONEL).

Il est illusoire d'aborder la question de la déforestation en RDC sans intégrer pleinement la question de l'énergie. En effet, la demande énergétique du pays, estimée à 8 millions de TEP en 2007, a été couverte par les sources suivantes (Kasemuana 2009) : i) bois, 85 % ; ii) électricité, 6 % ; iii) produits pétroliers, 8 % ; iv) charbon, 0,1 %. Ces chiffres sont indicatifs de la dépendance du secteur vis-à-vis de la forêt. Cependant, il faut noter la difficulté qu'il y a à lier directement la consommation de bois énergie à la déperdition forestière. En effet, certains marchés sont fournis à partir de zones qui ne sont pas qualifiées de forestières, notamment à partir de la savane boisée et des lambeaux de forêts résiduels, comme dans la périphérie de Kinshasa, de Mbuji-Mayi, etc. Tout compte fait, tout en n'étant pas comptabilisés sur des superficies forestières, les prélèvements dans ces zones contribuent quand même à réduire les stocks de carbone terrestre séquestrés de manière globale.

L'hydroélectricité considérée comme une des formes d'énergie les plus propres, apparaît comme l'atout majeur de la RDC, car elle est estimée à plus de 100 000 MW, dont 44 000 MW concentrés au seul site d'Inga, dans le Bas-Congo (Kasemuana 2009). Le potentiel annuel exploitable en est de 774 GWh, ce qui représente

66 % du potentiel de l'Afrique centrale, 35 % du potentiel africain, et 8 % du potentiel annuel mondial. Cependant, sur une puissance exploitable minimale de 88 400 MW, seuls 6 000 GWh sont produits annuellement, soit 0,77 % du potentiel annuel (Kasemuana 2009). Le niveau de performance du secteur de fourniture d'électricité est très bas. L'objectif principal des politiques énergétiques nationales est d'apporter l'hydroélectricité sur toute l'étendue du territoire national. Le programme d'ici 2030 prévoit la valorisation de 55 sites hydroélectriques à un coût de 650 millions USD et d'assurer la promotion des autres énergies renouvelables, notamment :

- i) le solaire, pour lequel le pays se situe dans une bande d'ensoleillement très avantageuse, comprise entre 3 250 et 6 000 Watts crête/m<sup>2</sup>/s ;
- ii) le gaz méthane, pour lequel le seul lac Kivu comporte des stocks de 50 milliards de m<sup>3</sup>, la totalité ne faisant pas l'objet d'exploitation par la RDC ;
- iii) les biocarburants, pour lesquels le pays possède un potentiel énorme au vu des étendues de terres disponibles pour la réalisation de plantations de plantes à biocarburant.

L'hydroélectricité constituerait donc une réponse considérable à la problématique de la déforestation en RDC. En effet, elle peut agir sur une bonne partie des 85 % des besoins en énergie du pays, couverts par le bois énergie, malgré les politiques et les programmes mentionnés plus haut. Certes, il n'existe aucun programme d'optimisation du fonctionnement des centrales intégrant les variations prévisibles des débits hydrauliques. Ceci revient à dire que le potentiel hydroélectrique du pays ira décroissant, rendant cette ressource de moins en moins disponible. D'autres programmes énergétiques à potentiel de mitigation concernent la conversion de la biomasse en énergie et l'efficacité énergétique tant au niveau de la production que de la consommation (en réduisant le taux de gaspillage par des actions comme la vulgarisation des foyers améliorés/optimisés). Concentrer les efforts sur le secteur de l'énergie paraît, dès lors, l'une des options à potentiel de mitigation réelle, durable, économiquement viable, socialement et culturellement acceptable et envisageable dans le court terme sur la déforestation en RDC. Il paraît essentiel d'approfondir la recherche sur la question avec l'option de réorienter la stratégie nationale REDD et de faire passer le secteur de l'énergie (principalement hydroélectricité et autres énergies renouvelables) du statut d'un simple secteur transversal à celui de secteur porteur du plus grand

potentiel de mitigation. Ce recadrage permettra d'orienter les ressources disponibles là où elles vont réellement servir à produire des résultats pour la REDD+.

### 4.3.3 Politique minière

La question des mines en RDC recoupe bien d'autres domaines et soulève autant d'espoirs que d'inquiétudes. Depuis les exploitations de cuivre du Katanga jusqu'aux trafics qui prennent place dans l'est du pays en passant par les mines de diamant de Mbuji-Mayi, la situation des mines congolaise est contrastée. Dans un pays aussi vaste et richement doté en ressources du sous-sol, le contraste entre les bienfaits potentiels et le quotidien des Congolais souligne le faible impact positif de la politique minière en vigueur. En effet, après la chute du régime Mobutu et la période de la guerre civile, le gouvernement de transition a pris d'importantes mesures visant à stimuler le développement du secteur minier, notamment la restructuration des entreprises publiques et l'ouverture aux investissements privés. L'action la plus remarquable dans cette nouvelle dynamique fut sans doute celle l'adoption, sous l'impulsion des institutions de Bretton Woods (Mazalto 2008), d'un nouveau Code minier en 2002. Le législateur congolais a donné dans l'exposé des motifs les raisons qui ont suscité le changement de l'ancienne ordonnance-loi du 2 avril 1981. L'économie de la nouvelle loi minière fait ressortir une définition du rôle de régulateur de l'État, au profit des investissements privés dans le champ minier (Mazalto 2009). Dans cette perspective, les opérateurs privés bénéficient de mesures financières incitatives et d'un engagement de l'État et des bailleurs de fonds pour sécuriser leurs investissements. Le système de taxation apparaît aussi attractif, en permettant aux entreprises d'accéder aux exonérations fiscales et douanières au début de l'exploitation. En outre, le principe de la liberté de prospection minière est affirmé sur l'ensemble du territoire, moyennant une déclaration auprès du Cadastre minier. Le droit minier organise l'accès à la recherche et l'exploitation minière à grande et petite échelles, en distinguant les différents titres miniers suivants : i) les permis de recherche (PR), ii) les permis d'exploitation (PE), iii) les permis d'exploitation de petite mine (PEPM) et iv) les permis d'exploitation des rejets (PER). Un

cadastre minier (CAMI) a été mis en place. Celui-ci subdivise le territoire en carrés miniers dont les côtés sont orientés nord-sud et est-ouest suivant un quadrillage cadastral. Le CAMI tient à jour des cartes minières sur l'ensemble du territoire. Cette libéralisation du secteur minier a favorisé l'entrée massive de milliers d'entrepreneurs formels et informels. En 2008, le CAMI enregistrait 5 729 permis, dont 463 permis d'exploitation (Mertens et Bellanger 2010). La superficie de l'ensemble des permis miniers et des carrières était estimée à plus de 98 millions d'ha, soit 42 % du territoire national (Mertens et Bellanger 2010). Ceci engendre inéluctablement des cohabitations conflictuelles entre permis miniers, titres forestiers et aires protégées, dont l'une des illustrations emblématiques est l'autorisation de l'exploration de gisements des hydrocarbures dans le parc national de Virunga, le plus ancien parc national d'Afrique, abritant pourtant une biodiversité exceptionnelle. Pour faire face aux nombreux problèmes qui rythment l'exploitation minière en RDC (Mazalto 2008 ; Mazalto 2009), les autorités congolaises ont décidé d'adhérer à l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE). L'ITIE a pour objectif d'accroître la transparence des transactions financières effectuées entre les gouvernements et les entrepreneurs miniers. En dépit de ce pas vers la bonne gouvernance, de nombreuses questions subsistent, notamment sur l'Accord « ressources contre infrastructures » signé avec les opérateurs économiques chinois (Global Witness 2011). Dans ce sens, les effets des réformes se font attendre et leur rythme et mise en œuvre sont considérés comme amorphes.

Le secteur des mines est également caractérisé par une explosion de l'exploitation artisanale. Le développement de ce secteur informel qui se développe de plus en plus par rapport à l'exploitation industrielle, emprunte aussi les voies de la grande criminalité (Jackson 2001 ; Jacquemot 2009 ; International Alert 2009). Cette forme d'exploitation est caractérisée par l'absence/oubli de la législation environnementale à l'instar du secteur artisanal (Heydenrich 2008). Ceci se faisant au détriment de l'économie formelle et du couvert végétal. Relativement à la grande criminalité minière, la frontière est de la RDC semble être le principal terreau dudit trafic. Les tentatives se sont succédé pour mettre fin aux flux d'exportation de coltan et d'autres minerais qui continuent d'alimenter les conflits aux ramifications inconnues

dans la région des grands lacs. Ce commerce représenterait entre 300 millions et 1,4 milliard de dollars US par an, et impliquerait plus de 10 millions de personnes aussi bien en RDC que dans les pays voisins (Laurent 2012). C'est dans ce contexte de non-droit et de libéralisation de l'exploitation minière par le nouveau cadre législatif que les populations dans certaines provinces s'adonnent aux activités informelles. Il en découle une forte explosion de l'activité minière artisanale, qui a modifié plusieurs paysages du pays, notamment dans les provinces du Kasai, où les prospecteurs/chercheurs de diamant à la recherche de nouveaux gisements n'hésitent pas à pénétrer dans la forêt de l'ancien Kivu pour le cas de l'or et, plus récemment, du coltan ; de la province Orientale pour l'or et le diamant, et du Katanga pour plusieurs minerais. La faiblesse du contrôle du pouvoir public sur cette activité ainsi que l'implication de divers acteurs aussi bien politiques, civils que militaires en a fait un des facteurs à la base de la persistance de la guerre civile et de l'insécurité dans certaines régions du pays.

La succession des changements d'occupation des sols par la dynamique de l'exploitation minière passe donc par trois étapes : forêts-gisements miniers en exploitation-terres agricoles sur les anciens sites, terres fortement dégradées, abandonnées pour d'autres sites. Il n'est pas rare de trouver, sur d'anciens sites d'exploitation abandonnés, des paysages lunaires, constitués d'innombrables cratères, rigoles, caniveaux, etc. non restaurés, aucune contrainte de restauration des sites n'étant imposée aux anciens exploitants. Ainsi donc, au Kasai, on dénombre plus de 130 têtes d'érosions dans la seule ville de Mbuji-Mayi, et autant, sinon plus, dans chaque village ayant abrité des sites d'exploitation artisanale de diamant. Le paysage dans la cité de Boya, une cité où fleurit encore l'exploitation artisanale de diamant dans le Kasai Oriental, se distingue par la proximité d'habitations et d'anciens filons ; ce qui lui donne une apparence très caractéristique d'anciens sites d'exploitation minière artisanale. Quelques images récentes sur la route Mbuji-Mayi-Mabaya illustrent également ce paysage



Figure 4.1. Paysage déforesté par l'exploitation minière (Photo de Floribert Nyamwoga)

caractéristique d'anciens sites d'exploitation minière artisanale. Des terres anciennement boisées, abandonnées dans cet état, n'ont aucune chance de se régénérer, à moins que ne soit mis en œuvre un programme de reboisement ou d'agroforesterie conséquent.

#### 4.4 Pressions de la demande internationale

Tirés par la croissance chinoise et d'autres pays émergents, les prix des matières premières ont fortement augmenté depuis une dizaine d'années, augmentant ainsi la demande mondiale et par ricochet la nécessité pour les pays africains de profiter de ce boom (BAD 2011a). Les multinationales investissent lourdement dans la recherche et l'exploration des matières premières extractives, tandis que les pays importateurs tentent de sécuriser au maximum leurs sources d'approvisionnement dans un contexte concurrentiel. Réservoirs de matières premières, l'Afrique en général, et la RDC en particulier, devraient jouer un rôle majeur dans l'économie de la planète. Bon élève des institutions financières internationales, le continent africain est le plus ouvert au libre-échange, faisant ressortir les traits caractéristiques de l'ordre économique mondialisé. En effet, en Afrique, des États faibles ou tout simplement complices laissent les multinationales exploiter sans vergogne des salariés locaux aux droits bafoués, la concurrence libre se sublime en une véritable guerre, dont la RDC, avec ses matières premières et ses rebelles armés, en sont la parfaite illustration. Le marché mondial du cobalt illustre aussi la place de la RDC comme réservoir de matières premières. En effet, dans les batteries de véhicules, on trouve parfois le cobalt, un sous-produit des mines de cuivre qui entre dans la composition des piles d'ordinateurs, des téléphones portables. La demande mondiale explose sous l'impulsion de la fabrication des produits informatiques et de la téléphonie mobile. Or c'est la RDC qui s'est affirmée sur ce marché. En 2010, le pays fournissait 51 % de la production mondiale et détiendrait 46 % pour des réserves (Le Loiet 2012).

Mais, le climat politique post-élection présidentielle tendu qui a vu la reconduction de Joseph Kabila, risque de mettre en danger les grands projets d'investissements. Le contrat conclu en 2007, entre la RDC et les entreprises chinoises, démontre l'attrait que suscite le territoire congolais (Global

Witness 2011). Par son ampleur et par son originalité, ce contrat se démarque des pratiques occidentales : conçu sur la base du troc, il prévoit la mise à disposition par l'entreprise publique Gécamines des concessions minières permettant de produire, sur trente ans, 10 millions de tonnes de cuivre, 200 000 tonnes de cobalt et 372 tonnes d'or. En contrepartie, deux entreprises chinoises, China Railway Group et Sinohydro Corporation, s'engageaient à développer le secteur minier et à construire des infrastructures : 36 000 km de routes bitumées ; 31 hôpitaux ; 4 universités ; 50 000 logements sociaux. Comme le soulignent en outre German *et al.* (2010), le secteur forestier est désormais imbriqué dans l'économie globalisée. La synergie actuelle entre crise alimentaire, la hausse des carburants, et la crise financière, exercent de nouvelles pressions sur les terres forestières des pays du bassin du Congo (Tollens 2010). Le principal marché d'exportation de bois prélevé au Congo reste l'espace de l'Union européenne (Bayol *et al.* 2012). En effet, le bois prélevé dans la partie Ouest du Congo est évacué par voie fluviale (fleuve Congo), jusqu'au port de Boma, tandis que celui prélevé à l'Est transite par le réseau routier traversant les pays frontaliers, jusqu'au port de Mombassa au Kenya et de Dar es-Salaam en Tanzanie. Le rapport sur la demande internationale de produits forestiers ligneux (CEE/FAO 2009) mentionne une baisse de la demande internationale en bois, suite à la crise financière. La CEE reste le marché principal pour le bois prélevé légalement en RDC. La crise financière étant intervenue en plein processus de revue légale des anciens titres forestiers, le secteur a été doublement affecté, premièrement par cette crise de portée internationale, deuxièmement par le moratoire décrété par le Gouvernement congolais sur l'attribution de nouveaux titres d'exploitation industrielle du bois d'œuvre. L'exploitation industrielle fournit une partie du volume de bois exporté en RDC. Cependant, le degré d'exploitation est faible par rapport au potentiel du pays : sur la totalité de la superficie forestière nationale, les titres forestiers validés à l'issue du processus de la revue légale susmentionnée, qui a duré deux ans, concernent uniquement à peu près 12 millions d'hectares, soit moins de 10 % de la superficie forestière nationale.

A côté de l'exploitation forestière régulière, il continue d'exister une exploitation parallèle et informelle, surtout dans la partie est de la République, qui alimente les marchés du Rwanda, du Burundi, de l'Ouganda et du Kenya, avec



comme voie d'évacuation principale les ports maritimes de Dar es-Salaam et de Mombassa. Le réseau routier est-africain, en très bon état et accessible à partir des villes frontalières de l'est de la RDC (Goma, Bukavu, Uvira, Beni, Bunia, Kasumbalesa etc.) relie ces dernières aux ports maritimes de Mombassa au Kenya et de Dar es-Salaam en Tanzanie. Cette exploitation non régulée est favorisée par la faible présence de l'administration forestière et la situation de guerre dans laquelle est plongé l'est du pays depuis 1994, qui ont favorisé l'affaiblissement de l'autorité de l'État dans cette contrée. La faiblesse de statistiques fiables caractérise le secteur du bois en RDC, comme par ailleurs tous les autres secteurs de la vie nationale. Néanmoins, il est important de noter que l'exploitation forestière est caractérisée par un gaspillage énorme : les déchets, représentant un volume considérable à l'hectare, ne sont pas injectés dans un circuit de prise en charge pour valorisation. Il y a lieu cependant de rappeler que la RDC est engagée dans le processus FLEGT pour améliorer la gouvernance du secteur forestier, et pourrait signer, dans les prochains mois, un Accord de Partenariat Volontaire avec l'Union européenne.

#### 4.5 Conclusion

En tout État de cause, l'économie politique de la déforestation et de la dégradation forestière

met en exergue l'existence d'un conflit ouvert entre les objectifs visés par le mécanisme REDD+ et les politiques sectorielles qui encouragent les investissements et le développement économique, au détriment de la conservation de la biodiversité et de la gestion durable des forêts. Il ressort également une absence, un manque de cohésion et de coordination intersectorielle. De ce fait, une telle situation n'augure pas d'une bonne dynamique de construction et de mise en œuvre de la REDD+.

Le caractère transversal de la problématique de la forêt rend plus complexe la question de la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts. En effet, le processus REDD+, piloté techniquement par le ministère de l'Environnement, a essayé d'intégrer cette réalité à travers la mise sur pied, dans la structure de gouvernance de la REDD+, d'un Comité interministériel, une instance de concertation interministérielle, et des groupes de coordination thématiques, qui constituent un cadre technique, afin que chaque ministère sectoriel impliqué puisse disposer d'un cadre approprié pour apporter sa contribution à la question. La collaboration avec la société civile et le secteur privé fait de ce processus un modèle de participation sans précédent dans le fonctionnement des structures étatiques congolaises. Tout en louant cet effort de participation, il est cependant indiqué de signaler que le niveau d'implication des autres ministères sectoriels dans le processus reste encore à renforcer.

# 5 Environnement politique de la REDD : Acteurs, événements et processus politique

La REDD+ semble placer les différents acteurs congolais devant une problématique inédite : concilier les intérêts et avis divergents des divers acteurs en mettant en exergue leurs capacités à mieux s'insérer dans les interactions propres aux dispositifs institutionnels complexes de la REDD+ pour réussir les nombreux enjeux.

## 5.1 Acteurs, événements et processus politiques autour de la REDD+

### 5.1.1. Typologie des acteurs

Depuis son lancement en janvier 2009 en RDC, la REDD+ est devenue un enjeu autour duquel s'activent quatre groupes d'acteurs d'influence inégale. Voilà un processus multi-acteurs placé sous la bienveillance de la communauté internationale et faisant appel à une multitude d'expertises internes et externes, avec une institutionnalisation assez particulière des relations de travail entre les différents partenaires. Dans cette perspective, la scène nationale de la REDD+ a fait apparaître les groupes d'acteurs suivants :

- le gouvernement congolais qui a confié la coordination de toutes les activités à une structure fonctionnant selon un modèle polycéphale : la Coordination Nationale REDD+ ;
- la société civile structurée autour du groupe de travail climat-REDD+ ;
- Le secteur privé (Fédération des industriels du bois ; Fédération des entreprises du Congo, etc.) ;
- les partenaires au développement au nombre desquels on identifie les partenaires techniques et les bailleurs de fonds.

**Gouvernement congolais :** Un dispositif permettant à une vingtaine de ministères,

sous la houlette du MECNT de participer au mécanisme REDD+, a été mis en place<sup>25</sup>. Il s'agit des ministères ci-après : i) Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme ; ii) Ministère du Plan ; iii) Ministère de l'Agriculture, Pêche et Elevage ; iv) Ministère des Finances ; v) Ministère du Budget ; vi) Ministère des Affaires Foncières ; vii) Ministère des Transports et Voie de Communication ; viii) Ministère des Affaires Sociales ; ix) Ministère des Mines ; x) Ministères de l'Intérieur ; xi) Ministères du Commerce, des Petites et Moyennes Entreprises ; xii) Ministère de l'Industrie ; xiii) Ministère de l'Urbanisme et Habitat ; xiv) Ministère de l'Economie ; xv) Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire ; xvi) Ministère de la Fonction Publique ; xvii) Ministère de la Recherche Scientifique ; xviii) Ministère du Genre, Femme et Enfant ; xix) Ministère du Développement Rural.

Comme déjà mentionné dans la section précédente, si le MECNT semble préparer à amorcer les différents chantiers de la REDD+, les autres ministères piétinent encore et paraissent loin de répondre aux attentes du processus engagé. Il se dégage donc que les représentants des autres ministères ont des difficultés à connecter leurs objectifs à la REDD+. Cette contrainte pose en réalité le problème des capacités d'appropriation locale de la REDD+, en constituant actuellement un frein réel à la formulation rapide de la stratégie

---

25 La plus grande innovation est la mise en place de 30 Groupes de coordination thématique chargés chacun de faire des propositions constructives devant alimenter la construction de la stratégie nationale REDD. Ces groupes de coordination thématique sont composés des acteurs de toutes les composantes. Ils sont obligatoirement dirigés par des représentants des ministères pour veiller que les propositions émises ne s'écartent des directives gouvernementales pour chaque ministère concerné.

nationale. Certains ministères siègent au Comité interministériel, d'autres énumérés ci-dessus sont tous dans les Groupes de coordination thématique. On constate aussi une faible participation de la Présidence de la République, de l'Assemblée nationale, des gouvernements et des parlements provinciaux. De ce fait, la volonté politique en faveur du processus REDD+ semble relativement faible ou tout au moins sujette à caution. Le gouvernement central est censé jouer un rôle clé dans la définition de la stratégie nationale REDD+. Pour permettre d'intégrer les priorités de chaque ministère dans la formulation de la stratégie nationale REDD+, place 30 groupes de travail thématique ont été mis en place, tous dirigés par les délégués représentant chacun de département ministériels.

Dans un contexte national doublement marqué par les contestations de la légitimité du régime politique du président Kabila suite aux élections de novembre 2011 et des escalades de la violence puis du conflit armé avec les rebelles à la frontière avec le Rwanda, il y a lieu d'émettre un doute évident sur l'attention que les autorités congolaises porteront au mécanisme REDD+. La crainte est de voir ce mécanisme relégué au second plan, voire provisoirement oublié. Car en toute logique, les préoccupations et priorités de l'agenda politique sont sécuritaires et visent la pérennisation d'un pouvoir ébranlé. Subséquemment, le climat actuel de mauvaise gouvernance pourrait favoriser la capture des financements ultérieurs de la REDD+ par les élites y compris les élites politiques.

**Société civile :** La première mission conjointe ONU-REDD FCPF entreprise en janvier 2009 avait posé les jalons d'une approche REDD+ réellement participative, qui avait impliqué plus de 40 participants de la société civile. L'implication de la société civile dans tout le processus devenait dès lors un élément clé dans son déploiement ultérieur. Cette implication était facilitée par le fait qu'au cours de cette même année, quelques organisations de la société civile congolaise mettaient en œuvre des projets REDD+. C'est le cas notamment de l'ONG CODELT qui a développé, avec la facilitation du WRI, le projet « Making REDD Work in the Congo basin », projet orienté vers les populations autochtones et les parlementaires, membres du REPAR ; et du Réseau ressources naturelles (RRN), qui disposait d'un programme REDD+, bénéficiant du financement de la

Rainforest Foundation Norvège (RFN). Pour coordonner l'accompagnement du processus REDD+ et donner une plus grande efficacité à la participation de la société civile, les organisations majeures de la société civile environnementale ont mis en place le Groupe de Travail Climat-REDD (GTCR). Ce GTCR sera ainsi identifié comme l'interlocuteur attitré représentant la société civile nationale dans tout ce processus. Le rôle du GTCR ainsi créé va donc être de : i) devenir un acteur représentant une société civile thématique ; ii) structurer l'appui et l'accompagnement de la société civile au processus REDD+ ; iii) participer à tous les chantiers de la REDD+ en RDC ; iv) accompagner le pays dans toutes les négociations sur les changements climatiques ; v) surveiller le respect des engagements consentis par les autres parties prenantes dans la préparation et la mise en œuvre de la REDD+.

En dépit des qualités reconnues aux acteurs qui constituent la société civile en RDC (Hoefsloot et Eba'a Atyi 2011), il y a lieu de questionner leur capacité d'adaptation positive au REDD. En effet, la complexité du mécanisme REDD+ exige que les ONG nationales habituées à se cantonner aux opérations qui rentrent dans l'*advocacy* traditionnel, s'orientent vers les actions de sensibilisation, de formation, d'accompagnement et de mise en œuvre du processus. De ce fait, la REDD+ impose donc une mutation positive de la société civile, afin qu'elle oeuvre effectivement en faveur des actions. Il faudrait donc que les acteurs de la société civile évitent de succomber aux actions opportunistes de capture de la rente financière de la REDD+.

**Partenaires financiers :** Deux précisions importantes doivent être apportées. La première, c'est qu'en RDC, l'ONU-REDD, à travers ses institutions spécialisées (PNUD, FAO, PNUE) travaille de façon concertée avec la Banque mondiale par le biais du FCPF pour appuyer conjointement le processus REDD+. La seconde, c'est que le principal bailleur de fonds du processus REDD+ est le Royaume de Norvège. Une bonne partie de ces fonds est gérée par le PNUD, une autre transite par le CBFF qui finance essentiellement les projets pilotes REDD+ en RDC. Une partie des fonds destinés à appuyer quelques initiatives de la société civile transite par la Rainforest Foundation Norvège.

**Rôle prépondérant de l'UNREDD-Banque mondiale.** Après le lancement du processus REDD+ en janvier 2009, s'est fait sentir le besoin des besoins de mettre en place les structures devant gérer le processus. La Banque mondiale, à travers le FCPF, a consenti, à cet effet, à débloquer une première subvention à hauteur de 200 000 USD. Le programme ONU-REDD avait en même temps alloué quelques subventions en deux phases. La première subvention était une allocation d'un montant de 1,88 million de dollars couvrant la période 2010-2011. En mars 2010, la communauté internationale prenant conscience des avancées du processus REDD+ congolais a approuvé des financements pour la seconde phase (phase de préparation) à travers les programmes ONU-REDD (5,5 millions de dollars US pour la seconde phase) et FCPF (3,4 millions de dollars US) suivant le budget prévisionnel du plan de préparation (R-PP). Le programme ONU-REDD est ravitaillé par le Fonds multi-bailleurs (MDTF), qui bénéficie des financements des gouvernements de la Norvège, du Danemark et de l'Espagne. Ce programme est mis en œuvre par trois organes des Nations Unies : la FAO, le PNUD et le PNUE. Il est le principal support du processus REDD+ au pays. L'ensemble de ces programmes nécessite les ressources globales (7 383 200 USD) pour l'ONU-REDD en RDC, qui ont été fournies par ces pays. En dehors des partenaires susmentionnés, il y a également lieu de mentionner le gouvernement japonais, la GIZ, l'AFD, l'OIBT.

**Partenaires techniques.** Ils englobent ;  
i) des organisations non-gouvernementales internationales comme WWF qui dispose d'un programme REDD+, mis en œuvre avec la collaboration de la société civile nationale. On y rencontre aussi des organisations telles que WCS, Conservation international (C.I), OFAC-FORAF, OSFAC, USAID-CARPE, AWF, WRI, ONFI, CIRAD qui opérationnalisent chacune dans le champ des activités de la REDD+ ; ii) des institutions universitaires comme l'Université de Kinshasa ; l'Université de Kisangani ; l'Université de Lubumbashi ; l'Université pédagogique nationale ; INERA ; IFA Yangambi ; ERAIFT ; Le World Agroforestry Centre (ICRAF) travaille aussi en RDC depuis 2003 sur la domestication participative des arbres, et participe indirectement aux processus REDD+, à travers l'apport de l'agroforesterie dans l'atténuation et

la séquestration du CO<sub>2</sub> et la conservation de la biodiversité.

**Secteur privé.** Jusqu'ici, le secteur privé intéressé par la REDD+ est dominé par les industriels du secteur bois, appartenant à deux corporations différentes : la Fédération des Industriels du Bois (FIB) et la Fédération des Entreprises du Congo (FEC). Les relations entre la société civile et les industriels du bois sont souvent tumultueuses, la première accusant la seconde d'être à l'origine de la déforestation, des pratiques illégales et de la violation des droits des communautés locales. Cet ensemble d'accusations et de dénonciations ne facilite pas le dialogue nécessaire aux dynamiques d'actions REDD entre la société civile nationale et les opérateurs économiques.

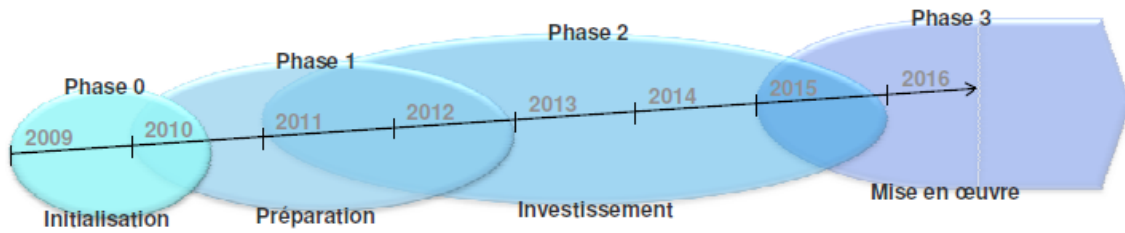
### 5.1.2 Principaux événements

L'évolution de la REDD+ en RDC est marquée par plusieurs événements. Leur succession obéit à une feuille de route convenue par les parties prenantes dans le R-PP<sup>26</sup>. Cette feuille de route donne les principales étapes de la REDD+ en RDC : i) phase d'initialisation ; ii) phase de préparation ; iii) phase d'investissement ; et iv) phase d'implémentation. Ces différentes phases de préparation du pays à la REDD+ s'articulent autour des 4 composantes suivantes :

- la coordination, le pilotage d'ensemble, Information, Education et Communication, consultation et mobilisation et ancrage communautaire ;
- la construction de la stratégie nationale et la préparation technique, institutionnelle et réglementaire ;
- l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme d'expérimentation ;
- l'élaboration et la mise en œuvre du déploiement anticipé de la stratégie REDD+.

A ce jour, le pays a déjà entièrement achevé la phase d'initialisation (phase 0), il est en pleine phase de préparation (phase 1) et entrevoit d'amorcer simultanément celle d'investissement (phase 2).

26 Cette feuille de route obéit également aux normes internationales définies lors de la COP 16 à Cancun.



**Figure 5.1. Calendrier Prévisionnel du Processus REDD en République Démocratique du Congo**

Source : Coordination nationale REDD

### 5.1.2.1 Événements de la phase d'initialisation

La phase d'initialisation est une phase de démarrage. Elle consiste à : i) identifier les parties prenantes ; ii) les informer, éduquer et sensibiliser au travers d'ateliers, d'émissions télévisées, etc., iii) réaliser quelques études techniques nécessaires à la finalisation du R-PP.

**Première mission conjointe ONU-REDD/ Banque mondiale**<sup>27</sup>. Un moment important ayant marqué le début de la REDD+ en RDC a été la première mission d'exploration, entreprise conjointement par le Programme ONU-REDD et la Banque mondiale en collaboration avec le gouvernement congolais en janvier 2009. Cette mission avait préparé le terrain au lancement du processus REDD en RDC. L'ONU-REDD était représentée par la FAO, le PNUD et le PNUE, tandis que la Banque mondiale était représentée par le Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FPCF).

**Première allocation financière.** En mai 2009, une allocation du Programme ONU-REDD, d'un montant de 1 883 200 USD (phase 1 : 2009-2010) ainsi qu'une subvention du FCPF de 200 000 USD ont permis de mettre en place le processus REDD+ national et de le structurer. Ce processus REDD+ a consisté en une concertation-coopération entre les principales parties prenantes

sur les mécanismes REDD+ (document du programme national Appui ONU-REDD au plan de préparation 2009). Les premiers objectifs de la phase d'initialisation étaient : i) préparer un plan de préparation (R-Plan) REDD+, à travers une approche participative et multipartite ; ii) informer et former les intervenants dans le but pour eux de participer activement au processus REDD+ ; et iii) jeter les bases techniques pour la REDD+. Les fonds alloués par l'ONU-REDD et le FCPF étaient orientés vers ces objectifs considérés comme préalables à la préparation du pays au mécanisme REDD+.

**Mise en place de la Coordination Nationale REDD.** En mai 2009, la CN REDD a été mise en place et a fonctionné de manière informelle jusqu'au mois de novembre 2009, lorsqu'est intervenu le décret organique, qui a instauré la structure de pilotage du processus REDD+<sup>28</sup>. Sur le plan organique, elle est placée sous la tutelle de la Direction du Développement Durable (DDD), qui est l'une des principales directions du MECNT. Ceci a été suivi par le lancement officiel du processus REDD+ au cours d'un atelier organisé à cette fin du 21 au 22 août 2009 par le MECNT.

**Campagne nationale d'éducation, de formation et d'information.** Le lancement du processus REDD+ nécessitait une grande campagne d'éducation, de formation et d'information à travers tout le pays. Ainsi, du mois d'août 2009

<sup>27</sup> Cette première mission conjointe est très importante dans la genèse mais aussi dans l'évolution du processus REDD en RDC dans ce sens qu'elle avait posé le principe d'exclusivité du processus et avait préparé une proposition du cadre institutionnel de la REDD dans ce pays.

<sup>28</sup> La Coordination nationale REDD a commencé à fonctionner de façon informelle en tenant des réunions et en prenant des initiatives opérationnelles. La signature tardive du décret mettant en place cette structure est venue consacrer une situation de fait.

jusqu'en mars 2010, des ateliers provinciaux destinés à former et à informer la population ont été organisés dans 7 provinces : provinces Orientale (Kisangani) ; province du Sud-Kivu (Bukavu) ; province du Bas-Congo (Matadi) ; province du Katanga (Lubumbashi) ; province de l'Équateur (Mbandaka).

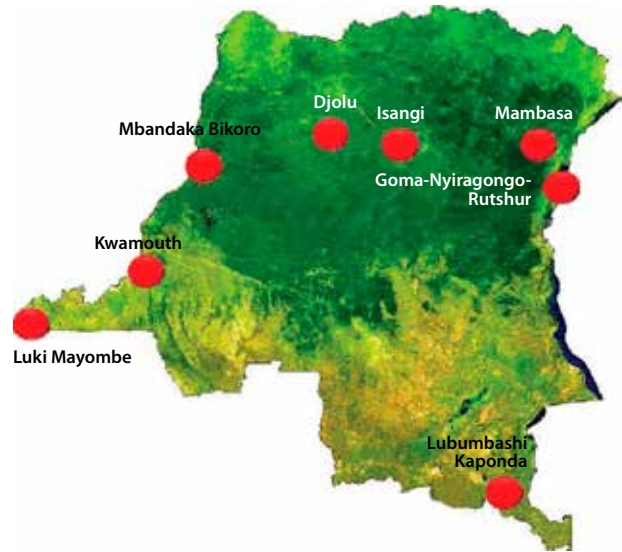
**Ateliers de pré-validation et de validation du R-PP.** Les consultations susmentionnées avaient permis de mobiliser l'ensemble des acteurs pour l'élaboration du Plan de préparation à la REDD+ (R-PP). Les ateliers de pré-validation et de validation ont été organisés respectivement les 18 et 19 février 2010. Vu l'engagement de toutes les parties prenantes dans le processus d'élaboration et de validation du R-PP, celui-ci est considéré par l'ensemble des acteurs comme un véritable plan d'action national unifié de toutes les activités nécessaires à la préparation de la RDC à la REDD+ au cours des 3 prochaines années.

**Séquences de finalisation, d'approbation et de publication du R-PP.** Le R-PP de la RDC a été finalisé le 2 mars 2010. Il a fait l'objet de grands débats entre les différentes parties prenantes conviées. Ce processus a permis au pays de négocier les subventions nécessaires à sa mise en œuvre. Cette séquence a été suivie par l'approbation du R-PP par l'ONU-REDD et le FCPF à la fin du mois de mars 2010, alors que le Plan de préparation du pays à la REDD+ sera approuvé par le Conseil d'Orientation de l'ONU-REDD et le Comité des Participants du FCPF. Enfin, la publication du document portant R-PP est intervenue le 15 juillet 2010 après de nombreuses corrections apportées aussi bien par la société civile, les différents comités techniques, le conseil de l'ONU-REDD et le comité des participants du FCPF.

### 5.1.2.2 Événements de la phase de préparation

Cette seconde phase amorce la mise en œuvre du R-PP. Elle doit déboucher sur la formulation d'une stratégie nationale REDD+. Elle s'articule autour de 4 composantes et repose essentiellement, mais pas uniquement, sur deux piliers : les études, d'une part ; et les expérimentations de terrain, d'autre part.

**Études.** Une série d'études doivent être réalisées pour éclairer la formulation de la stratégie nationale REDD+. Un certain nombre d'entre elles sont



**Figure 5.2. La localisation des projets pilotes en République Démocratique du Congo**

Source : Coordination Nationale REDD

en phase finale, tandis que d'autres sont déjà terminées et versées à la Composante qui s'occupe de l'élaboration de la stratégie nationale REDD+ :

- i) l'étude sur les causes et agents de la déforestation et de la dégradation forestière ;
- ii) l'étude exploratoire du potentiel REDD+ en RDC<sup>29</sup> ;
- iii) retour d'expériences sur les alternatives à la déforestation et à la dégradation des forêts ayant un impact sur la réduction de la pauvreté ;
- iii) l'étude sur les standards socioenvironnementaux des projets et initiatives REDD+ ;
- iv) analyse nationale des programmes sectoriels ;
- v) études sur le cadre de mise en œuvre et la répartition des revenus issus de la REDD+ ;
- vii) étude sur le droit du carbone, etc.

**Expérimentations.** Elles portent sur les projets pilotes sectoriels et les projets pilotes régionaux intégrés. Du 27 juin au 1<sup>er</sup> juillet à Kinshasa a eu lieu le lancement des projets pilotes REDD+<sup>30</sup>,

29 Cette étude réalisée par le cabinet McKINSEY a essuyé beaucoup de critiques venant aussi bien de la société civile nationale qu'internationale. Greenpeace a consacré de nombreuses pages pour fustiger les conclusions de cette étude qui, selon cette organisation, sont bâties sur des statistiques d'origine douteuse.

30 Les projets pilotes devaient en grande partie être financés par le fonds CBFF. Ils ont connu un démarrage tardif suite aux procédures internes de la Banque africaine de développement qui est l'institution qui gère ce fonds. Il faut signaler le fait que le projet intégré d'Isangi est porté par une organisation de la société civile.

à l'occasion d'un atelier de démarrage des projets pilotes REDD+ qui marquait le début des expérimentations dont les leçons devaient alimenter la stratégie nationale REDD. Au cours de cet atelier qui a regroupé toutes les parties prenantes aux projets, les différents membres des unités de gestion de projets ont été formés sur les règles et procédures de gestion de la Banque Africaine de Développement (BAD). Cet atelier de démarrage faisait suite au don d'un montant de 29,5 millions d'euros que le FFBC accordait à la RDC, dont 16 millions d'euros pour la mise en œuvre de six (6) projets pilotes REDD+ et 13,5 millions pour le développement de l'agroforesterie communautaire et la promotion de la foresterie communautaire.

**Seconde mission conjointe ONU-REDD/ Banque mondiale.** Comme pour la phase 0, la mise en route de la phase 1 a été marquée par la seconde mission conjointe ONU-REDD (FAO, PNUD, PNUE) /Banque mondiale. L'objectif principal de cette mission conjointe, qui a eu lieu du 18 au 25 mai 2009, a été d'apporter l'appui nécessaire au « démarrage des Programmes ONU-REDD et FPCF ». Les principaux résultats attendus étaient : i) mettre à jour le plan de travail REDD+ pour 2009-2010 ; ii) définir le mécanisme d'implémentation du programme ONU-REDD et rédiger une note d'actualisation sur le processus REDD+.

**Lancement de la phase 2 du Programme ONU-REDD.** En juin 2010, le Programme ONU-REDD lance la phase 2 de son programme appelée à couvrir une période de 2 ans et demi.

Ces projets sont les suivants :

- **le projet pilote REDD+ agroforestier intégré du Sud Kwamouth** : localisé dans le territoire de Kwamouth (Province du Bandundu), ce projet est mis en œuvre par la société privée NOVACEL/SPRL. C'est un projet de développement rural intégré basé sur l'agroforesterie dans une zone fortement dégradée du bassin d'approvisionnement en bois de chauffe de Kinshasa ;
- **le projet pilote intégré autour de la réserve de biosphère de la Réserve de Luki** dans le Mayombe (Province du Bas-Congo): situé dans le territoire de Moanda dans la Province du Bas-Congo, ce projet est porté par WWF et vise le développement rural intégré dans la forêt du

Mayombe qui est une zone qui subit une forte déforestation ;

- **le projet pilote REDD+ intégré d'Isangi** : localisé dans le territoire d'Isangi (Province Orientale), ce projet est porté par la société civile nationale, pilotée par l'organisation OCEAN. Il porte sur le développement rural intégré, l'aménagement du territoire, la gestion communautaire des forêts et la gestion des activités dans les forêts de production permanente ;
- **le projet pilote intégré de Mambassa** : situé dans le territoire de Mambassa (Province Orientale), ce projet est porté par Wildlife Conservation Society, WCS. Comme le précédent, il vise le développement rural intégré, l'aménagement du territoire, la gestion communautaire des forêts et la gestion des activités dans les forêts de production permanente ;
- **le projet pilote REDD+ intégré dans le paysage Maringa-Lopori-Wamba** : localisé dans le territoire de Djulu et Befale (Province de l'Équateur), ce projet est porté par African Wildlife Foundation. Il porte sur la sédentarisation de l'agriculture sur brûlis, l'amélioration des conditions d'accès au marché et le développement d'une gestion communautaire des forêts dans une zone de faible pression avec des pratiques agricoles extensives ;
- **le projet pilote intégré REDD+Ecomakala+** : localisé dans les territoires de Goma, Nyiragongo et Rutshuru dans la province du Nord-Kivu, ce projet est porté par WWF. Il vise les plantations à petites échelles dans le bassin d'approvisionnement de Goma, avec production et commercialisation de briquettes, diffusion de foyers améliorés et amélioration des techniques de carbonisation.

### 5.1.2.3 Événements de la phase d'investissement

**Première mission conjointe PIF.** Le point de départ de la phase d'investissement se trouve être la première mission conjointe PIF; une mission de cadrage, composée des représentants des Banques multilatérales de développement, ainsi que des membres observateurs (Norvège et Fonds pour les Forêts du Bassin du Congo), qui a travaillé à Kinshasa du 21 au 27 février 2011. L'objectif

principal de la mission était d'initier le dialogue avec le gouvernement et les principales parties prenantes pour planifier toutes les activités de préparation de la Stratégie d'Investissement PIF. Les autres objectifs étaient les suivants : i) discuter les buts poursuivis par le programme du PIF, ses bénéfices et modalités de mise en œuvre en RDC de manière à assurer une compréhension et une vision commune du PIF chez toutes les parties prenantes en RDC ; ii) discuter comment le PIF s'insère et appuie le processus de préparation à la REDD en RDC, entamé depuis 2009 avec le soutien des programmes FCPF et ONU-REDD ; iii) discuter avec les parties prenantes les types d'activités qui pourraient être incorporées dans le programme d'investissement du PIF en RDC, en prenant en compte le processus de préparation de la Stratégie Nationale REDD+ en cours; et iv) élaborer les Termes de Référence pour la mission conjointe. Consécutivement au travail de la première mission PIF, le gouvernement congolais a lancé officiellement la phase d'investissement le 8 décembre 2010, à l'occasion d'une manifestation parallèle (*side event*) organisée par la RDC en marge de la COP16, à Cancun (Mexique).

**Seconde mission conjointe PIF.** Elle a eu lieu du 9 au 13 juin 2011. Son objectif principal était d'appuyer la RDC dans la préparation de la Stratégie d'Investissement PIF. Cette stratégie devrait remplir les critères d'investissements et de priorités du PIF, répondre aux priorités nationales et être préparée de façon collaborative et participative, notamment en impliquant les représentants des communautés locales et les peuples autochtones. Les objectifs spécifiques de la mission étaient (Termes de référence de la seconde mission PIF 2011) : i) examiner dans quelle mesure les recommandations de la mission de cadrage ont été respectées ; ii) examiner la version préliminaire de la Stratégie d'Investissement et la discuter avec le gouvernement et les autres parties prenantes en vue de sa finalisation pour présentation au sous-comité du PIF ; iii) discuter des modalités de financement du PIF, le rôle du secteur privé dans la mise en œuvre des Programmes, ainsi que des éventuels mécanismes de gestion des fonds PIF, y compris le rôle du Fonds National REDD+ (en discussion actuellement) ; iv) discuter avec les parties prenantes leurs préoccupations et attentes par rapport à la Stratégie d'Investissement PIF, notamment avec les membres de la société civile nationale et les représentants des peuples

autochtones ; v) discuter le suivi de la Stratégie d'Investissement PIF et ses programmes, le lien avec le cadre logique du PIF et avec le système SRV (Suivi, Reporting et Vérification) national ; vi) échanger avec les membres du Comité National REDD+ et du Comité Interministériel REDD+ sur leur vision de la REDD+ et le rôle de la Stratégie d'Investissement PIF ; vii) réaliser une visite de terrain dans le cadre du projet de reboisement « Ibi Bateke », qui génère des bénéfices importants, y compris du charbon de bois durable et de la culture de manioc.

## 5.2 Processus de participation et d'accès à l'information sur la REDD+

L'implication des parties prenantes dans le processus REDD+ en RDC avait été encouragée par la première mission ONU-REDD/Banque mondiale. Cette implication s'est davantage accrue avec les 4 missions qui ont suivi. Cependant, on note que le R-PIN congolais a été rédigé sans consultation des parties prenantes. Ceci est sans doute l'une de ses faiblesses majeures. Il a été l'affaire du gouvernement, de la coopération internationale et des consultants rédacteurs. C'est donc au niveau du R-PP que l'implication des parties prenantes et surtout de la société civile a été beaucoup plus évidente. Si les études et les premières réflexions ont été réalisées par les experts, les débats engagés au niveau des différentes parties prenantes permettaient de dégager des intérêts communs et des principes directeurs afin de définir un cadre général de la REDD+ accepté par tous. Nul ne doute que l'émergence d'un tel processus consultatif soit dictée par la nécessité de répondre aux exigences internationales de la démocratie environnementale, qui veulent que la construction de la stratégie nationale REDD+ soit le résultat d'un processus de dialogue ouvert, de sorte à faire émerger un consensus entre les différentes parties prenantes.

Loin d'être uniquement une conformité aux normes internationales, le processus consultatif qui caractérise la REDD+ en RDC est aussi une stratégie de captation des subventions internationales payées ou promises. Les demandes de fonds du gouvernement congolais à travers la CN-REDD pour la mise en œuvre la REDD+ comportent de vastes compartiments relatifs aux activités de la société civile. Au-delà de



l'officialisation de la consultation gouvernement-société civile, on voit émerger une collaboration FAO-société civile ou encore Banque mondiale-société civile. La FAO qui était chargée de faire aboutir l'étude sur les moteurs de la déforestation et de la dégradation forestière a confié à la société civile la responsabilité de la collecte des données et de leur analyse aussi bien dans la phase qualitative que quantitative de l'étude. Quant à la Banque mondiale, elle a financé à travers le PNFOCO, les consultations nationales sur la stratégie nationale PIF confiées à la société civile. Ce modèle de collaboration ressemble à une institutionnalisation d'une relation de travail entre différents partenaires. Ce travail d'ensemble s'expérimente davantage dans les groupes de travail thématique conçus comme des cadres de réflexion et de discussion permettant aux différentes parties prenantes de dialoguer et de déboucher sur des consensus consolidés dans la stratégie nationale REDD+. Les processus consultatifs engagés dans la REDD+ en RDC sont donc considérés comme des cadres de travail qui produisent non seulement des normes mais aussi des recommandations consensuelles qu'il est difficile de remettre en cause, sinon avec l'accord de toutes les parties prenantes. Tels que conçus, ils favorisent une libre discussion entre toutes les parties prenantes. La libre discussion donne à la démarche adoptée un caractère interactif, car elle suscite et favorise un dialogue entre tous les acteurs concernés. Elle crée ainsi les conditions d'un véritable débat sur les différents chantiers de la REDD+. Elle permet, le cas échéant, de trouver un consensus, voire de déboucher sur des prises de décision concertées sur les principales actions à entreprendre. Les GTC constituent une autre plateforme multi-acteurs. Ils permettent aux parties prenantes de travailler en synergie et favorisent l'émergence d'un climat de confiance qui se renforce par des contacts répétés.

Dans le cadre de ce processus, le gouvernement est chargé de jouer un rôle clé dans la définition de la stratégie nationale REDD+. Pour permettre à chaque ministère de tenir compte de ses priorités dans la formulation de cette stratégie, tous les 30 groupes de travail thématique GTC sont dirigés par les délégués de chacun de ces ministères. Cependant, les autres parties prenantes considèrent que la décision prise par la CN-REDD de faire présider tous les GTC par les délégués des ministères constitue un piège. Ceci est révélateur d'une certaine volonté des autorités

étatiques de contrôler tout le processus REDD venant. Par ailleurs, si l'instauration d'un dialogue entre les différentes parties prenantes est un fait acquis, l'accès à l'information qui est la pierre angulaire de la REDD+ reste encore déficitaire. Il n'existe pas encore de mécanismes destinés à mettre à la disposition du public les connaissances sur la REDD+, pour accroître son niveau de participation et lui permettre de les partager à une plus grande échelle. Le constat fait sur l'accès à l'information en matière de REDD+ en RDC est le suivant : i) les informations existent mais ne sont pas toujours accessibles ; ii) certaines informations n'existent pas et doivent être produites (études, statistiques, données socio-anthropologiques, etc.) ; iii) l'asymétrie dans l'accès à l'information ; et iv) l'inexistence d'un mécanisme simple d'accès à l'information et d'un système transparent et efficace de diffusion de l'information.

### 5.3 Options futures pour les politiques et processus REDD+

Depuis l'approbation de son R-PP à la fin du mois de mars 2010 par le Conseil d'Orientation de l'ONU-REDD et le Comité des Participants du FCPF, la RDC s'est résolument engagée dans la phase d'affinement de sa stratégie REDD+. Cette approbation a permis au pays d'entamer la phase de préparation à la REDD+ (2010 à 2012) et, comme mentionné précédemment, de se positionner pour amorcer en même temps la phase d'investissement (2011 à 2015) et d'ouvrir un chantier d'études préalables permettant de dégager les options à adopter sur des questions spécifiques, en intégrant les éléments du contexte national.

#### 5.3.1 Activités éligibles de la REDD+

Déoulant directement du scénario de référence établi à la suite de l'étude du cabinet McKinsey, la stratégie nationale REDD+ s'articule autour de quatre volets : i) un volet transversal, consistant enclencher les réformes sectorielles à mettre en place pour la coordination, la mise en œuvre, le financement et le contrôle des activités REDD+ ; ii) trois volets sectoriels regroupant les types d'activités éligibles, qui sont :

- la gestion, l'exploitation durable et l'accroissement du patrimoine forestier national : volet visant à améliorer la gestion

durable des forêts de production permanente, à gérer, valoriser et étendre les forêts classées et augmenter la capacité de stockage de carbone à travers les activités de boisement et reboisement ;

- le développement accéléré d'une agriculture plus performante en milieu rural forestier, à travers une coordination efficace entre le MECNT et le ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Élevage en vue de sédentariser l'agriculture vivrière et d'améliorer la productivité à travers l'accroissement des rendements et la valeur ajoutée de l'agriculture commerciale extensive à petite échelle, et de développer de manière maîtrisée l'agriculture intensive, permettant de réduire sensiblement la pression exercée par la demande en aliments sur les terres forestières ;
- la limitation des impacts sur la forêt de la croissance urbaine et industrielle, à travers une forte coordination interministérielle qui devrait viser la réduction de la demande en bois de chauffe, tout en augmentant l'offre en produits forestiers ligneux et en alternatives énergétiques pour les ménages, ainsi que la limitation des impacts sur la forêt des industries extractives, notamment dans les secteurs des mines et des hydrocarbures.

Trois programmes pilotes géographiquement intégrés sont en cours de mise en œuvre. Ils visent l'expérimentation de certaines activités et permettront certainement un retour d'expérience considérable pour enrichir la stratégie sur des questions bien spécifiques. Par ailleurs, une délimitation de certaines zones d'intervention prioritaires a été réalisée à l'occasion de la présentation par la RDC d'un plan d'investissements soumis au Programme d'Investissement Forestier. Cette priorisation géographique des interventions permettra de concentrer les efforts dans les zones où le problème de la déforestation est plus critique; ces zones se situant principalement dans le bassin d'approvisionnement en produits forestiers ligneux des grands centres urbains. En plus des bénéfices sur le climat, qui sont l'objet principal du processus, les activités REDD+ sont supposées apporter d'autres bénéfices, notamment sur : i) la biodiversité par une forte réduction des pertes en biodiversité animale et végétale à travers une meilleure exploitation des écosystèmes porteurs ; ii) les communautés locales par une

création de nouvelles opportunités sociétales en termes d'emplois directs et indirects ainsi qu'une amélioration du revenu des ménages à la fois à travers l'injection de nouvelles sources de revenus et la réduction des dépenses en énergie domestique ; iii) l'environnement en général, par l'amélioration des services des écosystèmes des zones forestières et la valorisation d'autres sources de richesses.

### 5.3.2 Financement de REDD+

Les possibilités de financement et le volume de fonds à mobiliser dans les activités REDD+ dépendront de trois facteurs essentiels :

- les options levées à l'échelle internationale, et qui auront des répercussions sur la réaction des divers intervenants financiers, notamment des partenaires au développement qui ont toujours participé au financement de la phase préparatoire, ainsi que les éventuels investisseurs, dont la décision de s'impliquer sera essentiellement basée sur le potentiel de retour sur l'investissement ;
- les options levées au niveau national : en effet, on envisage la constitution d'un Fonds National REDD+, qui serait alimenté par des financements en provenance de diverses sources et qui développerait des mécanismes et définirait des critères d'orientation des fonds vers des activités offrant un bon potentiel de résultats ;
- la capacité de mobilisation du secteur privé, qui a encore besoin d'être entraîné dans la dynamique.

Le processus est arrivé à une phase intermédiaire dite d'expérimentation, au cours de laquelle des études spécifiques sont effectuées pour apporter des réponses à certaines questions précises, et des projets à potentiel de résultats REDD+ sont identifiés. Des besoins budgétaires à hauteur de 500 millions de dollars US ont été définis pour le financement de projets expérimentaux. Une première contribution à ce budget a été mobilisée à la fin du mois de juin 2011. Le Partenariat pour l'Investissement Forestier du Fonds d'Investissement du Climat, lors de la réunion de son Sous-comité au Cap, a adopté le Plan d'Investissement présenté par la RDC, pour un montant de 60 millions de dollars, sous forme de Fonds d'Aide au Développement

(FAD). Trois zones d'intervention prioritaires ont été définies pour ce fonds, notamment le bassin d'approvisionnement de Kinshasa, celui de Kisangani et celui de Mbuji-Mayi-Kananga. Le fonds financera les activités habilitantes, notamment la modernisation et la sécurisation foncière, l'aménagement du territoire et l'amélioration du climat des affaires, ainsi que des activités sectorielles, notamment la biomasse-énergie, la foresterie communautaire et les projets d'efficacité énergétique et d'énergies alternatives domestiques. Il reste encore à définir des stratégies pour la mobilisation du secteur privé, ainsi que des cofinancements qui viendront renforcer l'allocation du Partenariat pour l'Investissement Forestier. Un certain nombre d'alternatives de financement est envisagé, tant pour alimenter le futur Fonds National REDD+ à mettre en place que pour financer des projets spécifiques sur le terrain. Parmi ces alternatives, il faut noter, outre les FAD, les investissements privés dans ce nouveau secteur porteur, les financements indirects sous forme de détaxes et d'exemptions, ainsi que des subsides pour certaines activités.

### 5.3.3 Système SRV

Le concept REDD+ est basé sur les activités de démonstration, la performance et les résultats, qui conditionneront les éventuels paiements. Il est donc capital que soient définis, tant au niveau national qu'aux niveaux des projets/initiatives REDD+, des éléments permettant cette démonstration, notamment :

- Un scénario de référence plausible, réaliste et accepté par toutes les parties prenantes ; si le scénario de référence à la base de la stratégie nationale REDD+ a subi autant de critiques, c'est principalement parce que certains acteurs l'estiment trop optimiste. En effet, il est entièrement basé sur des projections dans le futur des prévisions de développement socio-économique pour les vingt années à venir. Les données statistiques de la Banque mondiale, de la Banque nationale et du PNUD principalement ont constitué la base des projections ;
- Un arsenal d'outils méthodologiques et d'indicateurs de performance et d'impact définis en prenant en compte le contexte national et les diversités sous-nationales, validé par la communauté scientifique impliquée

dans la thématique du climat, adopté par les partenaires au processus et capable de donner la mesure du résultat de manière consensuelle entre toutes les parties prenantes, de façon à servir de référentiel pour l'estimation des paiements ; de tels outils ne sont même pas en cours d'élaboration à l'heure actuelle ;

- Une expertise nationale avérée pour rendre compte de ces mesures, pouvant collaborer avec une expertise internationale de contre vérification pour certifier les résultats.

L'institutionnalisation d'un dispositif SRV répondant à ces impératifs devra comporter une composante scientifique, une composante politique et institutionnelle et enfin une composante administrative, renforcée par des outils procéduraux et de mesure et de reporting. Porté par une instance nationale, il devrait pouvoir être suffisamment flexible pour s'adapter à différents contextes locaux au niveau des projets. La procédure d'homologation et les Standards Nationaux REDD+ en cours de développement devraient davantage intégrer ces préoccupations.

### 5.3.4 Partage des revenus

La mise en place d'un modèle et de mécanismes efficaces de partage des bénéfices est un élément capital pour le processus, en ce qu'il constitue un élément essentiel de participation et de garantie de permanence. Lancé au début de l'année dernière, ce chantier a permis la participation d'instances gouvernementales et de la société civile, qui est au centre de la réflexion en cours de développement. Deux ateliers ont déjà été organisés à ce propos : un atelier en début d'année 2011, qui a posé la problématique, et un deuxième atelier à la fin du mois de juillet de la même année, dont l'objectif était d'élaborer un « Options Paper » à soumettre aux instances de décision pour une analyse plus approfondie et une levée d'options nationales. La réflexion continue, et il a été décidé de confier certains travaux de recherche à des personnes ressources à titre de consultation. À ce jour, les consultants recrutés ont relevé un certain nombre de problèmes, qui concernent des clarifications à apporter, des choix à opérer et des politiques à adopter sur certaines questions pertinentes qui déterminent le partage des revenus

découlant de la REDD+, dont : i) la définition du statut juridique du carbone, et spécialement du carbone forestier, ainsi que de sa propriété ; ii) l'identification des parties prenantes à un projet/initiative REDD+ ; iii) la prise en compte des apports non matériels et leur intégration au coût du projet ; iv) la définition même de revenus REDD+ distribuables ; v) les modes d'injection des bénéfices dans les communautés aux fins d'éviter les impacts nuls, de minimiser les effets pervers et d'éviter la confiscation par l'élite.

### 5.3.5 Mécanismes de participation proposés

Il est important de noter que le processus REDD+ en RDC a développé un modèle de participation particulièrement efficace, en dépit des quelques écueils inhérents à tout processus nouveau, en phase expérimentale. Ainsi, à travers les organes de coordination du processus institués par décret, notamment le Comité National, le Comité Interministériel et la Coordination Nationale, le processus regroupe toutes les parties prenantes majeures, notamment le Gouvernement à travers ses ministères spécialisés, la société civile, le secteur privé, les communautés locales et les peuples autochtones, par le biais de leurs représentations respectives. La participation est effective tant dans les diverses activités qu'à travers les GCT, au sein desquels s'élaborent les détails de la stratégie nationale REDD+. Il est cependant impératif de noter qu'à ce jour, le niveau estimé de communication et d'appropriation communautaire du processus est encore très faible. En effet, celui-ci devrait se réaliser à travers les représentations provinciales de la Coordination Nationale REDD, organe exécutif du processus, ainsi que le déploiement en province de la structure du Groupe de Travail Climat REDD, regroupant les acteurs de la société civile provinciaux impliqués dans la thématique. La consultation et le consentement libre constituent un préalable au développement de projets. Des instruments de mise en œuvre sont en cours de développement. On espère que les principes seront énoncés dans les procédures et critères d'homologation des projets REDD+ en cours d'élaboration. La mise en opération des GTC s'est encore heurtée au problème crucial d'insuffisance de budgets. De même, la participation effective de la société civile connaît

encore des financements sporadiques, orientés vers des activités occasionnelles, ce qui pousse les organisations à mobiliser en dehors du processus les ressources financières leur permettant de rendre leur participation effective. La participation du secteur privé en est encore au stade de la mobilisation et de la sensibilisation. Même les opérateurs du secteur de l'exploitation forestière n'ont pas encore établi un lien opérationnel entre leurs exploitations et le processus REDD+ en cours de déploiement.

### 5.3.6 Politiques et institutions

Des réformes sectorielles majeures sont capitales pour la réussite du processus, en raison du caractère transversal de la REDD+. En effet, les secteurs ci-dessous devront bénéficier d'une attention particulière : i) les secteurs touchant à l'utilisation des terres, notamment le foncier, l'agriculture, l'aménagement du territoire, le développement rural, les mines, les hydrocarbures ; ii) les secteurs affectant directement l'utilisation des ressources ligneuses, notamment l'énergie, l'économie, l'industrie, etc. Toutes ces réformes sectorielles viseront deux objectifs : i) harmoniser les cadres de politiques, législatifs, réglementaires et institutionnels sectoriels, de sorte à intégrer les préoccupations de tous les secteurs et de replacer l'engagement de la R.D. Congo pour le climat au centre des politiques ; ii) mettre en place des mécanismes opérationnels de collaboration en vue de prendre en charge les questions transversales de manière efficiente.

**À titre de conclusion à la présente section**, la scène de la REDD+ en RDC, fait apparaître un ensemble d'acteurs, d'événements hétéroclites qui semblent s'engager vers le même objectif global, mais avec des intentions, intérêts, et agenda dispersés. De ce fait, il y a lieu de craindre que le mécanisme REDD+ en RDC soit dominé par le jeu du dilemme du prisonnier. Selon Ostrom (1990), le jeu du dilemme du prisonnier est conceptualisé comme un jeu non coopératif dans lequel tous les joueurs disposent d'une information complète. Dans cette perspective, chaque acteur de la scène REDD+ a une stratégie dominante dans le sens où il a toujours intérêt à opter pour une tactique individualiste, et non pour une véritable action collective.

# 6 Évaluation du profil REDD+ au regard des critères 3E+ : efficacité, efficience, équité et bénéfices associés

## 6.1 Contexte institutionnel et de la gouvernance

L'analyse des dynamiques socio-économiques à la base de la déforestation en RDC a relevé des déficiences institutionnelles majeures qui sont les principaux facteurs sous-tendant le phénomène de la déperdition du couvert forestier national. Elles se regroupent sous trois labels principaux : i) un modèle énergétique qui n'exploite pas suffisamment l'énorme potentiel national en hydroélectricité et autres formes d'énergies renouvelables, laissant de côté ce secteur vital dépendant de la forêt ; ii) un encadrement insuffisant d'encadrement des activités de subsistance des communautés locales, l'économie rurale étant centrée autour d'activités d'utilisation des sols, notamment l'agriculture, l'exploitation artisanale du bois de chauffe et l'exploitation minière artisanale ; et enfin, iii) une réglementation insuffisante, caractérisée par une faiblesse du niveau de mise en œuvre des textes légaux régissant des domaines forestiers et connexes ainsi qu'une absence des excroissances de l'administration publique à l'échelle locale, où se déroulent la plupart des dynamiques de déforestation. De même, le caractère transversal de la plupart des questions touchant à la REDD+ exige un niveau de coordination interministérielle qui ne fait pas encore partie du mode de gestion public en cours en RDC.

Il est cependant important de signaler ici la structuration théorique de la gouvernance du processus REDD+, qui prévoit un Comité National et un Comité Interministériel comme cadres de concertations politiques et interinstitutionnelles pour la discussion des questions transversales, ainsi que les GCT

comme cadres de travail pour concrétiser les politiques et orientations élaborées dans les deux cadres précédents. Toutefois, à moins d'un an de la fin de la période de préparation, fixée au 31 décembre 2012, le constat est que ces plateformes ont, pour diverses raisons, de sérieuses difficultés à se mettre en route, de façon à jouer leur rôle de manière efficace, efficience et équitable dans le cadre du processus. Il faudrait également dire que le rôle prépondérant que joue le MECNT dans le pilotage du processus contraste avec sa capacité à influencer sur les questions gérées au sein des autres portefeuilles ministériels, tels que l'agriculture, l'énergie, les hydrocarbures, les mines, l'aménagement du territoire, les travaux publics, le transport, le foncier, etc., et qui peuvent avoir une influence directe sur le domaine forestier national. À titre illustratif, l'impossibilité pour le MECNT d'influencer directement la loi sur l'énergie, en cours d'élaboration, alors que celle-ci est déterminante pour l'avenir du couvert forestier en RDC, puisque la demande nationale en énergie est couverte à 85 % par les produits forestiers ligneux. Ce déficit est aussi patent sur les secteurs économiques très attractifs comme les mines et les hydrocarbures, gérés par d'autres ministères qui n'intègrent pas encore suffisamment toutes les préoccupations environnementales inhérentes à la préservation de la forêt dans leurs décisions et agendas. À titre illustratif, le Parc National de Virunga classé au patrimoine mondial, le tout premier en Afrique, est aujourd'hui au centre d'un dilemme cornélien majeur : déclasser pour permettre l'exploration pétrolière, dont l'économie nationale a besoin en ces temps de vaches très maigres, ou conserver pour continuer à préserver le rôle de cette réserve sur le climat et la biodiversité ? La capacité de coordination interinstitutionnelle demeure vitale pour l'effectivité et l'efficience

du processus. Elle devra se manifester à travers la concrétisation du fonctionnement du Comité Interministériel et des GTC, faisant partie intégrante de la structure de gouvernance de la REDD+.

Le processus reste également tributaire de sa capacité de déploiement aux échelles sous-nationales et locales, où se mettent en œuvre les projets/activités REDD+. En effet, il est important de signaler le grand écart entre le niveau élevé de structuration, de coordination, de participation et de fonctionnement des organes du processus à l'échelle nationale, ainsi que leur faible taux de déploiement et de représentation en province et au niveau des ETD. Ce constat est valable pour toutes les parties prenantes, aussi bien le Gouvernement que la société civile et le secteur privé. Dans le contexte actuel de la configuration de la déclinaison du processus au niveau provincial, il reste à déployer des efforts considérables pour espérer arriver à l'appropriation du processus par les communautés à la base. Un important « Talon d'Achille » du processus REDD+ en RDC sur le chapitre de la gouvernance et la participation demeure l'implication du secteur privé. En effet, à ce jour, il n'existe pas encore de stratégie claire pour l'implication de cette partie prenante majeure surtout dans la phase opérationnelle vers laquelle le processus avance sûrement, ce qui fait présager une absence sur le terrain de cet acteur clé. Le virage vers la phase d'investissement ne saurait être négocié efficacement sans qu'au préalable le processus n'ait bénéficié de l'implication, de l'appropriation et de l'ancrage au sein du secteur privé national, y compris le secteur bancaire. Un deuxième « Talon d'Achille » réside dans le processus de décentralisation administrative, qui, à ce jour, demeure un vœu pieux du politique, bien que préconisée dans les différents instruments juridiques importants comme la Constitution et les lois sur la décentralisation. Les pesanteurs dont souffre le démarrage effectif du processus de décentralisation se répercuteront certainement sur le processus REDD+ au niveau local, certaines questions capitales relevant des entités décentralisées et déconcentrées peinant encore à se mettre en place à ce jour. Il est enfin important de noter un point fort du processus en RDC : le modèle de participation de la société civile, garante de la prise en compte des intérêts des communautés, et des représentants du secteur privé, s'est distingué à bien d'occasions.

Cet acquis important devrait être capitalisé à travers une meilleure structuration et un meilleur encadrement de la société civile, ainsi qu'une plus forte mobilisation pour une plus grande efficacité, efficacité et équité du processus.

## 6.2 Tenure des ressources et droit de propriété

Le cadre politique, juridique et institutionnel actuel de gestion des terres offre peu de sécurité aux investissements sur le foncier et ne favorise pas une exploitation productive et durable des terres. Étant un processus intimement lié à la tenure foncière, la REDD+ risque d'être elle-même affectée par les écueils qui frappent le système de la gouvernance des terres en RDC (Cotula et Mayers 2009 ; Doherty et Schroeder 2011). En effet, même s'il reste vrai que le régime foncier actuel comporte quelques dispositions qui semblent favorables aux investissements connectés au foncier, en facilitant et en simplifiant l'accès des opérateurs économiques aux terres, il n'en demeure pas moins que, sur le plan fonctionnel, des contraintes d'ordre politique et administratif liées à la mauvaise gouvernance endémique alourdissent le système et empêchent ainsi les investissements sur le foncier de se déployer en toute sécurité sur le terrain. À ces considérations, s'ajoute le fait que la Loi du 20 juillet 1973 est mal connue et insuffisamment appliquée, surtout au sein des communautés locales, les administrations chargées de l'appliquer restant dépourvues des capacités nécessaires pour sa mise en œuvre. Une telle situation vient renforcer le climat d'insécurité foncière déjà réelle sur le terrain. Outre ces pesanteurs, il existe d'autres facteurs qui sont liés au cadre juridique lui-même, auquel il est reproché : i) la limitation à 25 ans de la durée des concessions foncières, ii) le fait qu'il décide qu'à l'expiration de la concession, quelle qu'en soit la cause, le concessionnaire ne peut enlever les plantations et autres améliorations qu'il a faites, ni réclamer aucune indemnité ; iii) le fait qu'il interdit au concessionnaire d'enlever les constructions qu'il a faites, pour lesquelles l'État lui devra une indemnité fixée aux trois quarts de leur valeur actuelle et intrinsèque ( Mpyoi 2011).

Ces contraintes semblent être à l'origine du peu d'investissements sur les terres observé dans le passé, soit moins de 10 % des 125 millions de terres arables qui sont actuellement mises en

valeur. La RDC se doit, dès lors, de moderniser son cadre juridique relatif à la gestion des terres, pour intégrer et mieux répondre aux nouveaux enjeux qui accroissent la pression sur les terres, en même temps qu'elle poursuit ses efforts tendant, d'une manière générale, à améliorer la gouvernance de ses ressources naturelles. S'agissant de la tenure, quand bien même au niveau conceptuel, le système congolais tente de faire coexister les droits coutumiers sur les terres avec la propriété quasi absolue de l'état, l'articulation entre ces deux systèmes n'est toujours pas bien comprise par les fonctionnaires de l'administration foncière et les leaders locaux (chefs coutumiers et administrations), entraînant ainsi des malentendus et autres quiproquos, qui sont des circonstances aggravant le climat d'insécurité foncière et les conflits divers que l'on retrouve sur le domaine foncier. À la veille du déploiement d'un processus aussi exigeant que la REDD, il importe que le pluralisme juridique soit institutionnalisé et appliqué dans la gestion des terres, de sorte à garantir la permanence des résultats de la REDD+. Il s'agit là, en effet, d'une question fondamentale, dont la compréhension devrait être partagée et harmonisée entre l'administration foncière, d'autant plus que le montage même du droit sur le carbone ainsi que des mécanismes de partage des revenus en sont largement tributaires.

### 6.3 Capacité de mesure, surveillance et vérification

Les paiements associés au processus REDD+ étant basés sur la démonstration des résultats, l'effectivité est tributaire de la capacité des acteurs nationaux à démontrer le résultat atteint à travers les différentes initiatives REDD+. Ceci pose la question de la capacité nationale et locale d'inventaire des gaz à effet de serre liés à la forêt, ainsi que la solidité du scénario de référence qui constituera la base de cette démonstration. La RDC, comme plusieurs autres pays dans la région, a la réputation de ne pas disposer d'un système fiable de gestion et d'accès aux données nationales dans la plupart des secteurs de la vie nationale. Les sources premières de données sont difficilement identifiables, suite à la quasi-inexistence d'une instance de centralisation des statistiques et surtout à la faiblesse voire à la quasi-absence des ressources humaines appropriées. Beaucoup de publications ne savent pas relever la différence entre une spéculation et une donnée.

Il faudra donc s'attendre, dans ce contexte, à faire face à une difficulté majeure de démonstration des résultats REDD+. Dans le domaine forestier, le pays bénéficie de la coopération d'institutions diverses pour l'observation. Il faut citer ici la Direction d'Inventaires et d'Aménagement Forestier (DIAF), qui bénéficie du soutien de la coopération internationale pour son fonctionnement, mais il faut dire ici que le niveau d'investissement consenti et le niveau de préparation et de déploiement de ressources humaines restent encore bien en deçà des besoins réels du pays pour un inventaire efficient. Cependant, divers processus en cours comme le zonage contribueront à rendre disponibles des données qui permettront d'améliorer le niveau d'inventaires de GES liés à la forêt. Enfin, il faut relever ici l'insuffisance du déploiement et de la vulgarisation au niveau du vaste travail réalisé à l'échelle internationale sur la production d'outils méthodologiques pour la mesure du carbone. Couplé à la faiblesse d'investissements et au niveau insuffisant de préparation de compétences nationales, cet élément suggère de concentrer les efforts sur l'amélioration de la capacité nationale SRV, surtout à l'aube de la phase d'investissement qui pointe déjà à l'horizon.

Plusieurs observateurs s'accordent à émettre des réserves sur la disponibilité des capacités et une expertise nationale suffisante susceptibles d'opérationnaliser le SRV (Eba'A Atyi et Bayol 2009 ; COMIFAC 2012). En effet, selon Estrada *et al.* (2012), la RDC dispose de capacités humaines limitées en inventaire forestier et dans la manipulation des outils modernes tels que la cartographie satellitaire et le GIS. De ce fait, il y a un véritable risque que l'expertise nécessaire pour opérationnaliser le SRV vienne de l'extérieur.

### 6.4 Financement de la REDD+ et options futures pour les coûts – bénéfiques

L'élaboration d'un mécanisme financier national REDD+ à long terme pour gérer les paiements internationaux pour les réductions d'émissions réalisées est actuellement au cœur des débats. Les modalités financières et les arrangements institutionnels exacts constituent le noyau du cadre que la RDC veut actuellement développer. Quand bien même il n'y aurait pas encore assez

de visibilité sur les instruments que ce pays pourra mettre en place, il reste évident qu'ils ne pourront être efficaces, efficaces et équitables que s'ils intègrent les principes émergents dans la conception des mécanismes de financement et de tout instrument national REDD+, à savoir : i) être fondés sur des principes de contributions pour des produits livrés, (politiques propices, réductions d'émissions vérifiées au niveau national) ; ii) être gérés conformément aux normes internationales établies – notamment de sauvegardes fiduciaires, environnementales, sociales et de gouvernance ; iii) assurer la transparence à tous les niveaux des déboursments et des opérations ; iv) impliquer les représentants du gouvernement central, des gouvernements locaux, de la société civile et des communautés autochtones et locales dans le développement et la structure de gouvernance, sous réserve de la législation nationale, et le cas échéant, des instruments internationaux ; v) canaliser les ressources financières uniquement lors de la mise en œuvre de la REDD+ en RDC et des stratégies de développement *low-carbon*, qui peuvent être considérées comme aide publique au développement (APD) ; vi) assurer des réglementations, procédures, critères et lignes directrices simples ; vii) se soumettre chaque année à des vérifications indépendantes.

Il faudrait, par ailleurs, établir les liens entre le paiement et le système national SRV. À ce titre, la mise en œuvre des activités REDD+ et la portée du système SRV en RDC ne devront pas seulement se limiter à mesurer les changements de la superficie de terres forestières en fonction du type et des stocks de carbone dans la forêt, mais également identifier les mécanismes de distribution des bénéfices découlant de la mise en œuvre des activités REDD+. Pour créer un système SRV responsable, efficace, efficient et transparent, les conditions préalables suivantes doivent être réalisées : i) formuler des normes nationales en conformité avec les méthodes, les normes et les protocoles internationaux ainsi que les bonnes pratiques en cours d'élaboration pour mesurer les changements des stocks de carbone forestier ; ii) mettre en place une institution nationale indépendante, chargée de la collecte de données, de la compilation et de la vérification des informations ; iii) développer un mécanisme de coordination et d'harmonisation du calcul des stocks et du flux de carbone ainsi qu'un système SRV dans tous les secteurs et à toutes les

échelles ; iv) développer un système coordonné et transparent pour gérer l'information, en utilisant les technologies disponibles, et veiller à ce que toutes les informations pertinentes, spatiales et non spatiales soient facilement accessibles à tous les intervenants et mises à jour sur une base régulière ; v) développer un mécanisme de rapports aux institutions concernées, à l'échelle nationale et internationale et fournir des informations pertinentes aux parties prenantes du marché du carbone. Dans le cadre de vérification et de sauvegardes, il sera nécessaire de faire effectuer une vérification financière externe (audit) par une agence indépendante, dont le résultat sera mis à la disposition du grand public à travers le mécanisme existant, pour assurer la responsabilisation et la transparence. Pour arriver à un mécanisme de financement REDD+ qui est lié au système SRV, il faut que les ministères et les diverses agences gouvernementales de la RD du Congo aient une connaissance approfondie de la conception des systèmes SRV (comptabilisation du carbone et des exigences nationales du système) ainsi que des liens entre ses éléments.

## 6.5 Participation, coordination verticale et horizontale

La participation et la coordination verticale dans la REDD+ renvoient au processus de décentralisation tant politique et administrative que sectorielle (forêts) ; toutes ces dynamiques d'actions sont en cours d'expérimentation en RDC. Il ne fait aucun doute que le pays fait des efforts pour mettre en place un cadre juridique et institutionnel de la décentralisation en tenant compte des différents aspects examinés plus haut. Ceci en dépit de l'instabilité persistante du climat sociopolitique qui risque de s'aggraver avec l'émergence d'un front armé ouvert à la frontière avec le Rwanda. Cependant, le processus n'en est encore qu'à ses débuts et subit les pesanteurs inhérentes à tout processus en cours d'expérimentation, après des décennies de gestion centralisée et autoritaire du pouvoir politique imputable en partie, au défunt régime de Mobutu (Obetela et Mandefu Yahisule 2010). Ces difficultés de départ risquent d'impacter négativement la coordination verticale de la REDD+, entre le niveau central, provincial et local. Néanmoins, si les institutions provinciales de la REDD+ sont déployées et suffisamment appuyées par des informations, des capacités et une



logistique de travail, leurs performances pourraient compenser les déficits du processus global de la mise en œuvre de la décentralisation, et même l'impulser, en raison du caractère transversal de la REDD+. Or, les retards pris pour le déploiement des instances provinciales de la REDD+ soulèvent des interrogations objectives, lorsqu'on sait que les projets REDD+ sont des projets bien localisés dans l'espace et qu'ils requièrent, à ce titre, une plus grande implication des acteurs tant provinciaux que locaux, qui sont également appelés à collaborer avec les instances nationales de la REDD+.

Le fait que, dans l'agenda de la CNREDD, ce déploiement est déjà envisagé et même amorcé (à travers le recrutement déjà effectif des coordonnateurs provinciaux) porte à espérer qu'à terme, la RDC pourra répondre aux exigences de la participation et de la coordination verticale de la REDD+. La Conférence des Gouverneurs des Provinces, qui est le cadre de dynamisation du processus de décentralisation politique et administrative est un autre levier qui pourra être utilisé pour cette coordination verticale. La question de la REDD+ pourrait être portée au niveau de cette instance pour une plus grande responsabilisation des instances provinciales, mais aussi dans l'optique d'une harmonisation entre les provinces de la compréhension du mécanisme REDD+. Toute la matière relative à la REDD+ est dans le champ des compétences du MECNT; lequel a également dans ses attributions les eaux et forêts. Au sein de ce ministère, la matière de la REDD+ relève de la compétence de la

Direction du Développement Durable (DDD), et au sein de celle-ci, de la Division des Services Environnementaux (DES). Cependant, les aspects liés à la composante SRV rentrent dans les attributions de la Direction des Inventaires et Aménagement Forestiers (DIAF).

Au-delà de ce ministère, s'il est vrai que les structures de la REDD+, telles que découlant du décret organique qui y correspond, comprennent un organe appelé à prendre en compte la dimension intersectorielle de la REDD+ (le Comité interministériel), au sein duquel sont représentés les mandataires des différents ministères ayant un lien avec la REDD+, il apparaît qu'à ce jour, ce comité n'a pratiquement pas fonctionné comme il le devrait. Ceci diminue l'efficacité de la coordination horizontale de la question REDD+ pour la prise en compte de son caractère transversal et multisectoriel. Pour un renforcement approfondi de la coordination horizontale, outre le Comité Interministériel déjà mis en place et qu'il est urgent de dynamiser, il faudrait désigner un point focal REDD+ au sein de chaque ministère pour le suivi continu des activités REDD+. Enfin, la fronde ouverte des masses populaires à l'égard du régime politique en place et de son action (Githaiga 2012) risque de multiplier les davantage des processus d'exclusion sociale dont la REDD+ ne pourrait se départir. Cette hypothèse viendrait tout simplement renforcer un processus de gouvernance des forêts qui réduirait les communautés locales et les peuples autochtones à la portion congrue (Greenpeace 2010a ; 2010b).

# 7 Conclusion générale

En tout état de cause, bien que disposant du deuxième grand potentiel forestier tropical du monde après le Brésil, et à même de contribuer ainsi aux efforts globaux d'atténuation des effets pervers imputables aux changements climatiques, et bien qu'ayant déjà réalisé quelques avancées dans la mise en place du mécanisme REDD+ au niveau domestique (R-PP, PIF, entité nationale de coordination REDD, etc.), le profil REDD+ de la RDC est néanmoins caractérisé par plusieurs insuffisances et autres faiblesses structurelles notoires au sein des institutions étatiques, à savoir : une mauvaise gouvernance ; la quasi-absence de l'autorité de l'État dans certaines régions de son territoire ; des capacités domestiques insuffisantes pour enclencher des réformes politiques sectorielles compatibles avec les objectifs de la REDD+ ; une indisponibilité des ressources humaines, matérielles et financières autonomes. Cette perspective est d'ailleurs conforme à celle qui considère la RDC comme un « État fragile » au sein de la communauté des bailleurs de fonds internationaux.

Une telle situation faite de déficits structurels imputables à la fois au mauvais fonctionnement des institutions et à la genèse de l'État congolais (DiJohn 2008) semble s'aggraver avec la résurgence d'un véritable front armé rebelle à la frontière avec la République du Rwanda. Ce dernier facteur nourrissant à lui seul une instabilité sociopolitique au risque de conforter un régime politique en manque de légitimité démocratique nécessaire auprès des populations congolaises déconcertées et meurtries (Obotela et Mandefu Yahisule 2010). Par conséquent, au regard de la situation actuelle de la RDC, il s'avère difficile, voire quasi-impossible, que d'une part, la REDD+ soit mise en œuvre dans un contexte d'instabilité permanente ; et que d'autre part, les critères des 3E+ (Angelsen 2010), qui désignent l'efficacité, l'efficience et l'équité du mécanisme REDD+, soient réalisables

dans un environnement de précarité sociopolitique. Une telle conclusion provisoire pourrait paraître abrupte et prématurée, mais elle confirme l'analyse de Trefon (2009), qui avait déjà noté l'échec relatif des principales grandes initiatives et autres projets menés dans le cadre de la réhabilitation de l'État congolais. La responsabilité de ces résultats en demi-teinte étant imputable à la fois à la coopération internationale et aux autorités congolaises. La REDD+ conçue comme un nouvel instrument de la gouvernance forestière (en lien avec les préoccupations climatiques) susceptible de générer des financements, risquerait d'être détournée et confisquée par les élites *politico*-administratives et une société civile avide de financements. À moins qu'aussi bien la communauté internationale et les forces vives domestiques veillent au préalable à y remettre de l'ordre et à rétablir la paix en se basant sur les principes du constitutionalisme démocratique pour abreuver la scène sociopolitique, renonçant ainsi à la destruction opportuniste et criminelle actuelle des ressources naturelles.

Mais, il faudrait néanmoins souligner et reconnaître que la dynamique REDD+ actuelle, en RDC comme partout ailleurs dans les autres pays tropicaux, est une véritable opportunité de refonte des politiques sectorielles incohérentes, inadaptées afférentes aux forêts. De ce fait, la dynamique d'actions se revendiquant de la REDD+ devrait logiquement impulser un remodelage cohérent des principes, normes et stratégies d'utilisation des terres, des forêts, des mines, de l'agriculture et de la construction des infrastructures en RDC, pour favoriser l'avènement de pratiques plus compatibles avec l'exigence de la lutte contre les changements climatiques. À moins que les autorités publiques en charge de déclencher les réformes ne soient pas assez convaincues par les arguments en faveur de l'avènement de la REDD.

# 8 Références

- Angelsen, A. 2010 Introduction. Dans : A. Angelsen (éds.) Réaliser la REDD+ : Options stratégiques et politiques nationales. CIFOR, Bogor, Indonésie, p. 1-10.
- BAD. 2011a. L'Afrique dans 50 ans: vers une croissance inclusive. BAD, Tunis, Tunisie.
- BAD. 2011b Projet de mobilisation et revitalisation des ressources humaines de l'administration publique de la République Démocratique du Congo. Rapport d'évaluation. BAD, Tunis, Tunisie.
- Bahuchet, S. 1996 Fragments pour une histoire de la forêt africaine et de son peuplement. *Dans* : C.M. Hladik, A. Hladik, H. Pagezy, O.F. Linares, G.J.A. Koppert et A. Froment (éds.) L'alimentation en forêts tropicales : interactions bioculturelles et perspectives de développement. Éditions UNESCO, Paris, France, p-97-119.
- Bahuchet, S. 1990 Food Sharing among the Pygmies of Central Africa. *African Study Monographs*, 11(1): 27- 53.
- Bayol, N., Demarquez, B., de Wasseige, C., Eba'a Atyi, R., Fisher, J.-F., Nasi, R., Pasquier, A., Rossi, X., Steil, M. et Vivien, C. 2012 La gestion des forêts et la filière bois en Afrique centrale. *Dans* : C. de Wasseige, P. de Marcken, N. Bayol, F. Hiol Hiol, Ph. Mayaux, B. Desclée, R. Nasi, A. Billand, P. Defourny et R. Eba'a Atyi (éds.), Les forêts du bassin du Congo : État des forêts 2010. Office de publication de l'Union européenne, Luxembourg, Luxembourg, p. 43-61.
- Blaser, J., Sarre, A., Poore, D et Johnson, S. 2011 Status of Tropical Forests Management 2011. ITTO Technical Series n° 38. ITTO, Yokohama, Japon.
- Banque Mondiale. 2011 Gestion des ressources naturelles pour une croissance durable en République Démocratique du Congo. Banque mondiale, Washington D.C., Etats Unis.
- Boeckhout, V. 1957 Le droit foncier chez le groupement BenaKankonde du secteur BenaNgashi, Province du Kasaï. Bulletin des juridictions indigènes et du droit coutumier congolais N° 2.
- Braeckman, C. 2001 La mort de Kabila : nouvelle donne dans la guerre en RDC. *Politique africaine* N° 82 : 151-159.
- Brockhaus, M., Di Gregorio et Wertz Kanounnikoff, S. 2012 Guide for Country Profiles: Global Comparative Study on REDD (GCS- REDD) Component 1 on National REDD+ Policies and Processes. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Buscher, K. et Bongenia, R. 2010 Gouvernance sans gouvernement ? Le rôle de l'État congolais dans la gouvernance urbaine et semi-autonome : état des lieux et réflexion pour l'avenir. *Dans* : Repenser l'indépendance : la RD Congo 50 ans plus tard, Actes du Colloque du cinquantenaire organisé par Pole Institute, Goma, République Démocratique du Congo, p. 60-66.
- CE. 2009 Rapport technique 2009-2010 sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs assignés au Protocole de Kyoto. Actions de l'UE contre les changements climatiques. UE, Bruxelles, Belgique.
- CEE/FAO. 2009 Études de Genève sur le bois et la forêt. *Revue annuelle du marché des produits forestiers* 2008- 2009, n° 24. Nations Unies, Genève.
- Chausse, J.-P., Kembola, T. et Ngonde, R. 2012 L'agriculture : pierre angulaire de l'économie de la RDC. *Dans* : J. Herdershee, D. Mukoko Samba et M. Tshimenga Tshibangu (éds.) Résilience d'un géant africain : Accélérer la croissance et promouvoir l'emploi en République Démocratique du Congo, Volume 2, études sectorielles. Mediaspaul : Kinshasa, p. 1-97.
- Chêne, M. 2010 Panorama de la corruption et de la lutte anti-corruption en République Démocratique du Congo (RDC). U4 Expert Answer, <http://www.U4.no>
- CIFOR. 2010 Medium-Term Plan for 2011-2013. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- CIFOR. 2008 Faire progresser la REDD : Enjeux, options et répercussions. CIFOR, Bogor, Indonésie.

- Counsell, S. 2006 Gouvernance forestière en République démocratique du Congo : Le point de vue d'une ONG. FERN : Londres, Angleterre.
- CODELT/REPAR. 2010 Concrétiser la décentralisation dans le secteur forestier : propositions pour résoudre les conflits de compétence entre le niveau central, provincial et local dans la gestion des titres forestiers et taxes afférentes. Rapport non-publié. CODELT, Kinshasa, République démocratique du Congo.
- COMIFAC. 2012 Rapport sur le bilan, l'analyse et les perspectives des initiatives REDD+ dans les pays de l'espace COMIFAC : Dimension stratégique, institutionnelle et opérationnelle. COMIFAC, Yaoundé, Cameroun.
- COMIFAC. 2011 Document du projet de renforcement des capacités institutionnelles en matière de REDD pour une gestion durable des forêts dans le bassin du Congo. COMIFAC, Yaoundé, Cameroun.
- Commission électorale indépendante. 2006 Données compilées du recensement électoral 2006. Commission électorale indépendante, Kinshasa.
- Cotula, L. et Mayers, M. 2009 Tenure in REDD: Start- Point or Afterthought? IIED: Londres, Angleterre.
- Davis, C., Daviet, F., Nakhooda, S. et Thuault, A. 2009 A Review of 25 Readiness Plan Idea Notes from the Banque mondiale Forest Carbon Partnership Facility. WRI Working Paper. World Resources Institute, Washington D.C., USA.
- Debroux, L., Hart, T., Kaimowitz, D., Karsenty, A. et Topa, G. (éds.). 2007 Forests in Post – Conflict in Democratic Republic of Congo: Analysis of a Priority Agenda. CIFOR/Banque mondiale, Bogor, Indonésie.
- Defourny, J.-P., Delhage, C., Kibambe Lubamba, J.-P. 2011 Analyse quantitative des causes de la déforestation et de la dégradation des forêts en République démocratique du Congo. Rapport. FAO, Kinshasa, République Démocratique du Congo.
- Devey, M. 2012 Agriculture : le champ des possibles. *Jeune Afrique*, n° 2700, p. 109-110.
- De Wasseige, C., Devers, D., de Marken, P., Eba'a Atyi, R., Nasi, R. et Mayaux, P (éds.). 2009 Les forêts du bassin du Congo : État des forêts 2008. Office de publication de l'Union européenne, Luxembourg.
- DiJohn, J. 2008 Conceptualisation des causes et des conséquences des États défailants : Analyse critique de la documentation. Crisis States Working Paper Series N° 2. LSE : Londres, Angleterre.
- Doherty, E. et Schroeder, H. 2011 Forest Tenure and Multi- Level Governance in Avoiding Deforestation under REDD. *Global Environmental Politics*, vol. 11, n° 4, p. 66-88
- Eba'a Atyi, R. et Bayol, N. 2009 Les forêts de la République Démocratique du Congo en 2008. *Dans* : C. de Wasseige, D. Devers, P. de Marken, R. Eba'a Atyi, R. Nasi et P. Mayaux (éds.), Les forêts du bassin du Congo : état des forêts 2008. Office de publication de l'Union européenne, Luxembourg, p.115-128.
- Eggleston, H., Buendia, L., Miwa, K., Ngara, T. et Tanabe, T. (éds.). 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories. Prepared by the National Greenhouse Gas Inventories Programme. Institute for Global Environmental Strategies, Kamakura.
- Ernst, C., Verbegghen, A., Mayaux, Ph., Hansen, M., Defourny, P. 2012 Cartographie du couvert forestier et des changements du couvert forestier en Afrique centrale. *Dans* : C. de Wasseige, P. de Marken, N. Bayol, F. Hiol Hiol, Ph. Mayaux, B. Desclée, R. Nasi, A. Billand, P. Defourny et R. Eba'a Atyi (éds.), Les forêts du bassin du Congo : État des forêts 2010. Office de publication de l'Union européenne : Luxembourg, p.23 -42.
- Estrada, M., Trines, E. et Emmer, I. 2012 Comparative Study on REDD+: Recommendations for Action. Sylvestrum, La Haye, Pays-Bas.
- FAO. 2011 State of the World's Forests 2011. FAO, Rome, Italie.
- FAO. 2011 ForestSTAT. FAOSTAT. FAO, Rome, <http://faostat.fao.org>
- Gambino, T. 2011 Democratic Republic of Congo: Background Case Study. World Development Report 2011. Banque mondiale, Washington D.C., USA.
- German, L., Colfer, C.J.P., Barrow, E., Küchli, C., Blaser, J., Wardojo, W. 2010 La gouvernance des forêts et la décentralisation en Afrique : lier les dialogues locaux, régionaux et mondiaux. *Dans* : L. A. German, A. Karsenty et A.-M. Tiani (éds.), Gouverner les forêts africaines à l'ère de la mondialisation, CIFOR : Bogor, Indonésie, p. 1-23.

- Geist, H.J. et Lambin, E.F. 2001 What Drives Tropical Deforestation? A Meta-analysis of Proximate and Underlying Causes of Deforestation Based on Subnational Case Study Evidence. Éditions Luc Pire, Louvain, Belgique.
- Githaiga, N. 2012 The 2011 DRC Election Polls and Beyond. Situation Report. Institute for Security Studies : Pretoria, Afrique du Sud.
- Global Witness. 2011 La Chine et le Congo : deux amis dans le besoin. <http://www.globalwitness.org>
- Global Witness. 2007 Rapport final de missions de contrôle dans le cadre de l'étude d'un Observateur indépendant en appui au contrôle forestier en RDC <http://www.globalwitness.org>.
- Greenpeace. 2010a Les laissés-pour-compte de la réforme forestière en République Démocratique du Congo : l'exploitation forestière industrielle, source de conflits sociaux et de violence. <http://www.greenpeace.org>.
- Greenpeace. 2010b REDD en RDC : Menace ou solution ? Le plan national REDD développé en République Démocratique du Congo saura-t-il fixer un nouveau cap pour les forêts, les populations et le climat ? <http://www.greenpeace.org>.
- Greenpeace. 2007 Réforme du secteur forestier : échec au Cameroun, pillage annoncé en RDC <http://www.greenpeace.org>
- Guillaume, H. 1989 « L'État sauvage.... » : Pygmées et forêts d'Afrique centrale. *Politique africaine* n° 34: 74-82.
- Hesselbein, G. 2002 Rise and Decline of the Congolese State. An Analytical Narrative on State-making. Working Paper No. 1. Londres School of Economics: Londres, Angleterre.
- Heydenrich, R. 2008 Étude d'impact environnemental et social : Projet de mine de cuivre/cobalt de Kalukundi, République Démocratique du Congo. Africo Resources Ltd, Le Cap, Afrique du Sud.
- Hoare, A., Macqueen, D., Muzong Kodi., Counsell, S., Long, C., Hardcastle, P. 2008 Towards Sustainable Management and Financing of the Democratic Republic of Congo's Forests. Research Report. Chatham House, Londres, Angleterre.
- Hoefsloot, H. et Eba'a Atyi, R. 2011 Real Time Evaluation of Norvège's International Climate and Forest Initiative: Contribution to National REDD+ Processes 2007-2010, Country Report: Democratic Republic of Congo. NORAD, Oslo, Norvège.
- International Alert. 2009 Étude sur le rôle de l'exploitation des ressources naturelles dans l'alimentation et la perpétuation des crises de l'Est de la RDC, <http://www.international-alert.org>
- Jackson, S. 2001 Nos richesses sont pillées ! Économies de guerres et rumeurs de crimes au Kivu. *Politique africaine*, n° 84 ; 117-135.
- Jacquemot, P. 2009 L'économie politique des conflits en République Démocratique du Congo. *Afrique contemporaine* 2009/2, n° 230 : 187-212.
- Jeune Afrique. 2012 L'état de l'Afrique 2012. Hors Série n° 30.
- Kalambayi, L.G. 1999 Droit civil, régime foncier et immobilier. Volume 2. 2<sup>ème</sup> édition. Presses Universitaires du Congo : Kinshasa, République Démocratique du Congo.
- Kanninen, M., Murdiyarsa, D., Seymour, F., Angelsen, A., Wunder, S. et German, L. 2007 Do Trees Grow on Money? The Implications of Deforestation Research for Policies to Promote REDD. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Karsenty, A. et Assembe-Mvondo, S. 2011. Les Régimes fonciers et la mise en œuvre de la REDD+ en Afrique centrale. *Land Tenure Journal*, Vol. 2: 105-129.
- Karsenty, A. et Ongolo, S. 2011 Can Fragile States decide to Reduce their Deforestation? The Inappropriate Use of the Theory of Incentives with Respect to the REDD Mechanism. *Forest Policy and Economics* (sous presse).
- Karsenty, A. 2010 Large-Scale Acquisition of Rights on Forest Lands in Africa. Rights & Resources/CIRAD, Washington D.C, USA, Montpellier, France.
- Karsenty, A. 2006 L'impact des réformes dans le secteur forestier en Afrique centrale. *Dans* : R. Nasi, J.C. Nguingui, D. Ezzine de Blas (éds.), Exploitation et gestion durable des forêts en Afrique centrale, L'Harmattan : Paris, France, p. 25-60.
- Karsenty, A. 2005 Les enjeux des réformes dans le secteur forestier en Afrique centrale. *Cahier du GEMDEV* n° 30 : 219-239.
- Kasemuana, S. 2009 Systèmes énergétiques : Vulnérabilité, adaptation, résilience en République Démocratique du Congo. Hélios International, Paris, France.

- Kifwabala, T.J.P. 2004 Droit civil : les biens. Tome 1, les droits réels fonciers. Presses Universitaires de Lubumbashi, Lubumbashi, République démocratique du Congo.
- Kiyulu, J. 2011 Forest Governance in the Democratic Republic of Congo. Policy Briefing 33, July 2011. SAIIA.
- Klaver, D. 2009 Multi-Stakeholder Design of Forest Governance and Accountability Arrangements in Equator Province, Democratic Republic of Congo. IUCN/Wageningen University, Gland, Suisse/Wageningen, Pays-Bas.
- KuyuMwissa, G. 1996 Zaïres : l'officiel contredit par le réel. *Politique africaine*, n° 63 : 13-23.
- Laporte, N., Merry, F., Baccini, A., Goetz, S., Houghton, R., Stabach, J. et Bowman, M. 2007 Réduire les émissions de CO2 liées au déboisement et à la dégradation (REDD) dans la République Démocratique du Congo: Une étude exploratoire. The Woods Hole Research Center, Falmouth, MA, États-Unis.
- Laporte, N. et Justice, C. 2001 Deforestation in Central Africa: Significance and Scale of Deforestation. Issue Brief N° 6. CARPE, Washington D.C., USA.
- Laurent, F. 2012 Où va la RD Congo? *African Business*, n° 20: 44-46.
- Lawson, S. et MacFaul, L. 2010 Illegal Logging and Related Trade: Indicators of the Global Response. Chatham House, Londres, Angleterre.
- Le Loët, K. 2012 Surprenante géopolitique des matières premières rares. *L'Atlas du Monde Diplomatique*, Hors Série : 30-33.
- Lescuyer, G., Cerutti, P.O., Essiane Mendoula, E., Eba'a Atyi, R., Nasi, R. 2012 Évolution du secteur du sciage artisanal dans le bassin du Congo. Dans : C. de Wasseige, P. de Marcken, N. Bayol, F. Hiol Hiol, Ph. Mayaux, B. Desclée, R. Nasi, A. Billand, P. Defourny et R. Eba'a Atyi (éds.) Les forêts du bassin du Congo : État des forêts 2010. Office de publication de l'Union européenne, Luxembourg, p.97- 108.
- MECNT. 2009 Potentiel REDD+ de la RDC. Rapport. MECNT, Kinshasa, République Démocratique du Congo.
- Malele Mbala, S. et Karsenty, A. 2010 Forest Revenue Decentralization and Profits Redistribution in the Democratic Republic of Congo. Dans: Laura A. German, Alain Karsenty et Anne- Marie Tiani (eds.) Governing Africa's Forests in a Globalized World. Earthscan, Londres, Angleterre, p. 160-173.
- Marien, N. J. 2010 Forêts périurbaines et bois énergie : quels enjeux pour l'Afrique centrale. Dans :C. de Wasseige, P. de Marcken, N. Bayol, F. Hiol Hiol, Ph. Mayaux, B. Desclée, R. Nasi, A. Billand, P. Defourny et R. Eba'a Atyi (éds.) Les forêts du bassin du Congo : État des forêts 2010. Office de publication de l'Union européenne, Luxembourg, p. 217-230.
- Martini, M. 2005 RDC, analyse de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité. Collecte et analyse des informations secondaires. Programme Alimentaire Mondial, Rome, Italie.
- Maton, J.S. et Lecomte, H.B. 2001 Congo 1965-1999 : les espoirs déçus du « Brésil africain ». OCDE, Paris, France.
- Matti, S.A. 2010 The Democratic Republic of Congo? Corruption, Patronage and Competitive Authoritarianism in DRC. *Africa Today*, vol. 56, n° 4: 42-61.
- Mazalto, M. 2009 Governance, Human Rights and Mining in the Democratic Republic of Congo. Dans: B. Campbell (éd.) Mining in Africa: Regulation and Development, Pluto Press: Ottawa, Canada, p. 187-242.
- Mazalto, M. 2008 La réforme du secteur minier en République Démocratique du Congo : Enjeux de gouvernance et perspective de reconstruction. *Afrique contemporaine* 2008/3, n° 227 : 53-80.
- Mertens, B. et Belanger, L. 2010 Atlas forestier interactif de la République Démocratique du Congo : Version 1.0-Données 2009. World Resources Institute, Washington D.C, USA.
- Ministère de l'environnement, conservation de la nature et tourisme (MECNT). 2009 Potentiel REDD+ de la RDC. MECNT, Kinshasa, République démocratique du Congo.
- Ministère de la santé publique. 2009 Populations des villes de plus de vingt mille habitants 2009, disponible, [www.google.cd](http://www.google.cd)
- Mpoyi, A.M. 2012 Amélioration de la gouvernance du secteur foncier en République Démocratique du Congo, la mise en œuvre du cadre d'évaluation de la gouvernance foncière (CAGF). Rapport d'étude non-publié pour la Banque mondiale, Kinshasa, République démocratique du Congo.

- Mpoyi, A.M. 2011 Le cadre d'analyse de la gouvernance foncière en RD Congo. Rapport de consultation non- publié. Banque mondiale, Kinshasa, République démocratique du Congo.
- Mpoyi, A. M. 2011 La question autochtone en RD Congo : Revendication et réponse nationale. Papier Présenté à la Journée internationale des Peuples autochtones, MECNT- REPALEF, 9 août 2011, Kinshasa, République démocratique du Congo.
- Mpoyi, A.M. 2010. Étude synthèse d'appui à la formulation de la politique forestière nationale. Rapport non- publié. CODELT, Kinshasa, République démocratique du Congo.
- Mpoyi, A. M. 2006. État des lieux de l'utilisation et de la gestion actuelle des forêts par les communautés rurales en République Démocratique du Congo. Rapport de consultation non-publié. FAO, Kinshasa, République démocratique du Congo
- Nguiffo, S. 2008 Les difficultés de l'encadrement juridique de la durabilité : le nouveau régime des forêts en Afrique centrale. *Dans* : L. Granier (éd.) Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale, UICN, Gland, Suisse, p. 76-98.
- Nzongola- Ntalaja, G. 2004 From Zaire to the Democratic Republic of the Congo. *Current African Issues*, n° 28, Nordiska Afrikaintitut, Uppsala, Suède.
- Obotela Rashidi, N. et Mandefu Yahisule, O.J. 2010 Chronique politique de la RDC, 2009-2010. *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 2009-2010*, p. 99-130.
- OCEAN. 2009 Exploitation artisanale de bois d'œuvre dans le territoire de Mambasa et d'Irumu : Analyse d'un système de production de la filière de bois artisanal sur base d'une compilation des enquêtes et de monitoring des comités d'observation. Rapport non-publié. Océan, Kinshasa, République démocratique du Congo
- Olsen, D. M., Dinerstein, E., Wikramanayake, E.D., Burgess, N.D., Powell, G.V.N., Underwood, Ec.C., D'amico, J.-A., Itoua, I., Strand, H.E., Morrison, J.C., Loucks, C.J., Allnutt, T.F., Ricketts, T.H., Kura, Y., Lamoreux J.F., Wettengel, W.W., Hedao, P., Kassem, K.R. 2001 Terrestrial Ecoregions of the World : A New Map of Life on Earth. *BioScience*, vol. 51, p. 933-938.
- Ostrom, E. 1990 *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press: Cambridge, Royaume Uni.
- Oyono, P.R. et Lelo Nzuzi, F. 2006 Au sortir d'une longue « nuit » institutionnelle, nouvelles transactions entre les politiques forestières et les sociétés rurales en RD Congo post-conflit. *Africa Development*, vol. XXXI, n° 2: 183-214.
- Oyono, P.R. 2005 From Diversity to Exclusion for Forest Minorities in Cameroon. *Dans*: Carol. J. P. Colfer (éd.) *The Equitable Forest: Diversity, Community and Resource Management*. RFF, New York, USA, p. 113-130.
- PNUD. 2004 *Conflits armés en RDC. Le rôle des facteurs économiques et leçons pour la reconstruction*. PNUD, Kinshasa, République démocratique du Congo.
- PNUE. 2011 *The Democratic Republic of Congo: Post-Conflict Environmental Assessment. Synthesis for Policy Makers*. PNUE, Nairobi, Kenya.
- Pougoue, P.G. et Bachelet, M. 1982 Les nouveaux régimes fonciers. *Dans* : Encyclopédie juridique de l'Afrique. Tome 5, droit des biens, NEA : Lomé/Dakar/Abidjan, Togo, p. 247- 269.
- Putzel, L., Assembe-Mvondo, S., Bilogo Bi Ndong, L., Banioguila, R.P., Cerutti, P.O., Tieguhong, J.C., Djeukam, R., Kabuyaya, N., Lescuyer, G., Mala, W. 2011 *Chinese Trade and Investment and the Forests of the Congo Basin: Synthesis of the Scoping Studies in Cameroon, Democratic Republic of Congo and Gabon*. Working Paper N° 67 CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Putzel, L., Kabuyaya, N 2011 *Chinese Aid, Trade and Investment and the Forests of the Democratic Republic of Congo*. Working Paper No 82. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- PWC. 2011 *Implementing REDD+ in DRC: How to Manage the Risk of Corruption*. PNUD, Kinshasa, DRC.
- Rauch, J. 2011. Civil Society and Security Sector Oversight. *African Security Review*, n° 20: 21-33.
- RDC. 2009. Arrêté n° CAB.MIN/MBB/SGA/GPFP/JSKI/035/2009 du 20 mars portant agrément provisoire du cadre et des structures organiques du secrétariat à l'Environnement et conservation de la nature.

- RDC. 2008 Loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les provinces.
- RDC. 2008 Rapport national d'investissement. Présenté à la Conférence de Haut niveau sur : L'eau pour l'agriculture et l'énergie en Afrique : défis du changement climatique, Syrte, Libye, 15-17 décembre 2008.
- RDC. 2008 Arrêté ministériel n° 025/CAB/5. MIN/ECN-T/15/JEB/2008 du 7 août 2008 portant réglementation du permis de déboisement.
- RDC. 2006 Constitution du 18 février 2006.
- RDC. 2006 Décret présidentiel 06/141 du 10 novembre 2006 portant nomination des membres de la Commission interministérielle de conversion des titres forestiers.
- RDC. 2002 Loi n° 011/2002 du 29 août portant Code forestier en RDC.
- RDC. 2001 Loi n° 004/2001 du 20 juillet 2001 portant réglementation des associations sans but lucratif et des établissements d'utilité publique.
- RDC. 2000 Arrêté n° 056 CAB/MIN/AFF-ECNPF/01/00 du 28 mars 2000 portant réglementation du commerce international des espèces de la faune et de la flore menacées d'extinction (CITES).
- REM. 2011 Mise en application de la loi forestière et de la gouvernance : analyse de la législation forestière de la RDC, <http://www.observation-rdc.info>
- Sakata, G. 2007 Code forestier : analyse du statut juridique de la forêt et des acteurs de gestion. *Dans* : C. Croizer et T. Trefon (éds.), *Quel avenir pour les forêts de la République Démocratique du Congo : instruments et mécanismes innovants pour une gestion durable des forêts*. CTB, Bruxelles, Belgique, p. 30-33.
- Schure, J., Marien, J.-N., de Wasseige, C., Drigo, R., Salbitano, F., Dirou, S., Nkoua, M. 2012 Contribution du bois énergie à la satisfaction des besoins énergétiques des populations d'Afrique centrale : perspectives pour une gestion durable des ressources. *Dans* : C. de Wasseige, P. de Marcken, N. Bayol, F. Hiol, Ph. Mayaux, B. Desclée, R. Nasi, A. Billand, P. Defourny et R. Eba'a Atyi (éds.), *Les forêts du bassin du Congo : État des forêts 2010*. Office de publication de l'Union européenne, Luxembourg, p. 109- 122.
- Schure, J., Ingram, V., Akalakou- Mayimba, C. 2011 Bois énergie en RDC : Analyse de la filière des villes de Kinshasa et de Kisangani, Rapport CIFOR, <http://makala.cirad.fr>
- Suarez, Z. 2012 Palmarès 2011 : Qui perd ? Qui gagne? *Jeune Afrique*, Hors-Série n° 30, L'état de l'Afrique 2012, p. 48-54.
- Tollens, E. 2010 Potential Impacts of Agriculture Development on the Forest Cover in the Congo Basin. Banque mondiale: Washington D.C., USA.
- Transparency International 2010 Rapport sur l'indice de perception de la corruption, <http://www.transparency.org>.
- Trefon, T., Hendricks, T., Kabuyaya, N. et Ngoy, B. 2010 L'économie politique de la filière du charbon de bois à Kinshasa et à Lubumbashi : appui stratégique à la reconstruction post-conflit en RDC. Institute of Development Policy and Management, Anvers, Belgique.
- Trefon, T. 2010 Forest Governance in Congo: Corruption Rules? U4 Brief No 5.
- Trefon, T. (éd.) 2009 Réforme au Congo (RDC) : attentes et désillusions. L'Harmattan/Musée Royal de l'Afrique centrale, Collection cahiers africains, Paris, France.
- Trefon, T. 2008 La Réforme du secteur forestier en République Démocratique du Congo : Défis sociaux et faiblesses institutionnelles. *Afrique contemporaine*, 2008/3, n° 227: 81-93.
- UNREDD. 2010 Readiness Preparation Proposal-Democratic Republic of Congo, <http://www.unredd.org>
- Vancustem, C., Pekel, J.F., Evrard, C., Malaise, F., Defourny, P 2009. Mapping and Characterizing the Vegetation Types of the Democratic Republic of Congo Using SPOT Vegetation Time Series. *International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation* 11: 62- 76.
- Vermeulen, C., Dubiez, E., Procs, P., Diowo Mukumary, S., Yamba Yamba, T., Mutambwe, S., Peltier, R., Marien, J.-N., Doucet, J.-L. 2011 Enjeux fonciers, exploitation des ressources naturelles et forêts des communautés locales en périphérie de Kinshasa, RDC. *Biotechno. Agron.Soc.Environ*, vol.o 15, n° 4: 1-10.
- Weiss, H. 2000 War and Peace in the Democratic Republic of the Congo. *Current African Issues*, n° 22. Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala, Suède.



Weiss, H. 1995 Le Zaïre : une société détruite, un État en survie, une entité politique à créer. *Dans* : I. William zartman (éd.) *L'effondrement de l'état : désintégrations et restauration du pouvoir légitime*. Collection Nouveaux Horizons, Paris, France, p.

Wertz-Kanounnikoff, S. et Angelsen, A. 2010 Architectures mondiale et nationale: bilan des réalités, Des opportunités et des enjeux. *Dans* :

A. Angelsen., M. Brockhaus., M. Kanninen, E. Sills., W.D. Sunderlin et S. Wertz-Kanounnikoff (éds.) *Réaliser la REDD+ : Options stratégiques et politiques nationales*. CIFOR, Bogor, Indonésie, p. 13-44.

YambaYamba, N. 2010 *Revue de littérature sur les moteurs de la déforestation*. FAO, Kinshasa, République démocratique du Congo.



Les Documents occasionnels du CIFOR contiennent des résultats de recherche qui sont importants pour la foresterie tropicale. Le contenu est revu par des pairs en interne comme en externe.

La revue du contexte de la mise en place du mécanisme de la Réduction des Emissions liées à la Déforestation et à la Dégradation des Forêts (REDD+) en République Démocratique du Congo (RDC), s'inscrit dans le cadre général du Module 1 de l'étude comparative globale sur la REDD+ (connue sous le sigle anglais de GCS-REDD) que conduit le Centre pour la Recherche Forestière Internationale (CIFOR). L'objectif général de cette étude globale est de mettre à la disposition des preneurs de décisions, de praticiens, des bailleurs de fonds et de la communauté scientifique des informations fiables portant sur les dynamiques d'actions nationales se rapportant au mécanisme REDD +. En effet, les discussions sur la REDD semblaient initialement se focaliser principalement sur la construction d'une architecture globale et la mise en place d'un instrument multilatéral susceptible de succéder au Protocole de Kyoto. Cependant, depuis la 14<sup>ème</sup> session de la Conférence des Parties (CoP 14) qui s'est tenue à Poznan en 2008, on observe que les débats sur la faisabilité de la REDD+ s'orientent actuellement davantage vers les dynamiques d'actions aux échelles nationale et locale. Il apparaît dès lors, nécessaire de mieux comprendre, analyser et expliciter le contexte institutionnel domestique dans lequel la REDD+ se développe.

Dans cette perspective, la présente revue est construite sur les approches extractives. Tout d'abord, elle se nourrit des rapports, articles, livres et autres documents publiés ou non sur la RDC, se rapportant directement à la gestion des forêts, aux institutions socioéconomiques et politiques et à des thématiques connexes. A cet effet, certaines données quantitatives issues de diverses sources peuvent parfois apparaître contradictoires et conflictuelles. Ensuite, des entretiens semi-structurés ont été conduits avec des experts du secteur forestier opérant en RDC. Enfin, des constats sont faits à partir de l'observation des participants. Enfin, il est nécessaire de souligner que cette analyse a été faite durant la période allant du mois mai 2011 jusqu'au mois de juin 2012. De ce fait, le document n'intègre pas les dynamiques d'actions de terrain et institutionnelles survenues après la période susmentionnée.

Cette recherche a été menée par le CIFOR dans le cadre du programme de recherche du CGIAR sur les forêts, les arbres et l'agroforesterie. Ce programme collaboratif vise à améliorer la gestion et l'utilisation des forêts, de l'agroforesterie et des ressources génétiques des arbres à l'échelle du paysage, des forêts aux exploitations agricoles. Le CIFOR dirige ce programme collaboratif en partenariat avec Biodiversity International, le CIRAD, le Centre international d'agriculture tropicale et le Centre mondial de l'Agroforesterie.

[cifor.org](http://cifor.org)

[ForestsClimateChange.org](http://ForestsClimateChange.org)



Australian Government  
AusAID



#### Centre de recherche forestière internationale

Le CIFOR défend le bien-être humain, la conservation de l'environnement et l'équité en menant une recherche pour éclairer les politiques et les pratiques qui affectent les forêts dans les pays en développement. Le CIFOR est un centre de recherche du Consortium du CGIAR. Le siège du CIFOR est situé à Bogor, en Indonésie. Le CIFOR a également des bureaux en Asie, en Afrique et en Amérique du Sud.

