Le contexte de la REDD+ en République Démocratique du Congo

Causes, agents et institutions
2e édition

Félicien Kengoum

Pham Thu Thuy

Moirá Moeliono

Bimo Dwisatrio

Denis Jean Sonwa

RESEARCH
PROGRAM ON
Forests, Trees and
Agroforestry

Le contexte de la REDD+ en République Démocratique du Congo

Causes, agents et institutions

2e édition

Félicien Kengoum

Brightway Consult

Pham Thu Thuy

CIFOR

Moira Moeliono

CIFOR

Bimo Dwisatrio

CIFOR

Denis Jean Sonwa

CIFOR

Document Occasionnel 211

© 2020 Centre de recherche forestière internationale

Le contenu de cette publication est protégé par une licence Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0), <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.fr>.

ISBN 978 602 387 140 7

DOI: 10.17528/cifor/007829

Kengoum F, Pham TT, Moeliono M, Dwisatrio B, Sonwa DJ. 2020. *Le contexte de la REDD+ en République Démocratique du Congo : Causes, agents et institutions. 2^e édition*. Document Occasionnel 211. Bogor, Indonésie : CIFOR.

Traduction de: Kengoum F, Pham TT, Moeliono M, Dwisatrio B, Sonwa DJ. 2020. *The context of REDD+ in the Democratic Republic of Congo: Drivers, agents and institutions*. 2nd edition. Occasional Paper 207. Bogor, Indonesia: CIFOR.

Photographie de couverture : Axel Fassio/CIFOR CIFOR

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonesia

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

cifor.org

Nous tenons à remercier tous les bailleurs qui ont soutenu cette recherche grâce à leurs contributions au Fonds du CGIAR. Pour consulter la liste des donateurs au Fonds, merci de bien vouloir visiter la page suivante : <http://www.cgiar.org/about-us/our-funders/>.

Les opinions exprimées dans cet ouvrage sont celles des auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement celles du CIFOR, des responsables de la rédaction, institutions dont les auteurs font partie, ni des personnes, ou institutions ayant financé la publication du présent ouvrage, ou des relecteurs.

Table des matières

Liste des abréviations et acronymes	vi
Remerciements	viii
Sommaire	ix
1 Introduction	1
2 Analyse des facteurs de déforestation et de dégradation forestière	2
2.1 Couverture forestière et contexte historique	2
2.2 Facteurs de déforestation et de dégradation forestière	7
3 Environnement institutionnel et partage des bénéfices	14
3.1 La gouvernance forestière	14
3.2 Décentralisation et partage des bénéfices	22
3.3 Gouvernance foncière, droits sur le carbone et droits autochtones	27
3.4 Foresterie sociale : Processus politiques, institutions et leurs pertinences pour la REDD+	30
4 L'économie politique de la déforestation et de la dégradation forestière	33
4.1 Conjoncture politico-économique sous-tendant la corruption actuelle, conséquences sur la gouvernance forestière et perspectives pour la REDD+	33
4.2 Causes de la déforestation et de la dégradation forestière : contexte et conséquences sur le processus REDD+	34
4.3 Une politique forestière orientée vers l'économie	35
4.4 Politiques sectorielles contribuant à la déforestation	37
4.5 Pression exercée par la demande internationale	39
4.6 La responsabilité sociale des entreprises dans le secteur forestier	42
5 Environnement politique de la REDD+ : Acteurs, évènements et processus politiques	44
5.1 Acteurs, évènements et processus politiques de la REDD+	44
5.2 Participation et accès aux informations REDD+	52
5.3 Perspectives d'avenir pour les politiques et processus REDD+	53
6 Les 3E+ (efficacité, efficience, équité) et bénéfices associés à la REDD+	60
6.1 Efficacité	60
6.2 Efficience	62
6.3 Equité	62
Conclusion	64
Bibliographie	65

Liste des figures, tableaux et encadrés

Figures

1. Cartographie des écorégions en RDC (d'après WWF)	3
3. Déforestation annuelle en RDC entre 2001 et 2014	6
2. Points chauds de déforestation en RDC	6
4. Facteurs directs et indirects de la baisse de la couverture forestière en RDC en 2018	10
5. La REDD+ et ses évolutions institutionnelles en RDC entre 2008 et 2019	20
6. Répartition des structures du MEDD à différents niveaux de gouvernance	26
7. Organigramme décentralisé de la Coordination nationale de la REDD+ en RDC	45
8. Structure de gestion et de gouvernance du Fonds national REDD+	46
9. Calendrier du processus REDD+ en RDC	49
10. Les cinq piliers du système national de surveillance des forêts de la RDC	57

Tableaux

1. Couverture forestière en RDC, telle qu'estimée par plusieurs auteurs	2
2. Correspondance approximative entre les anciennes et nouvelles provinces	4
3. Types, caractéristiques et finalités des forêts en RDC	5
4. Estimation des taux de déforestation en RDC entre 1990 et 2015	5
5. Modifications de la classification des facteurs directs et indirects de la déforestation et de la dégradation forestière en RDC	8
6. Réduction actuelles et anticipées des émissions CO ₂ en RDC	13
7. Organisation de la décentralisation administrative en RDC, d'après la Constitution de 2016	23
8. Répartition des responsabilités d'après la Constitution et les lois de décentralisation	24
9. Répartition des responsabilités sur les trois niveaux de gouvernance forestière d'après le Code forestier et les textes en vigueur	25
10. Types et caractéristiques du domaine foncier en RDC	28
11. Catégories de forêts d'après le Code forestier de 2002	28
12. Évolution et performances de la stratégie congolaise pour le développement	36
13. Croissance démographique entre 2010 et 2015	37
14. Répartition de la capacité énergétique de la RDC dans les anciennes provinces, par source	40
15. Volumes de la production minière entre 2005 et 2015 (1 ^{er} semestre)	41
16. Valeur des exportations minières depuis la RDC entre 2005 et 2015 (millions de dollars US)	42
17. Ministères impliqués dans la REDD+	47
18. Événements de la phase d'initialisation REDD+	49
19. Événements de la phase de préparation REDD+	50
20. Événement de la phase d'investissement	51
21. Les piliers stratégiques de la REDD+ et leurs objectifs	54
22. Portefeuille de financement déjà prévu par l'Initiative pour la forêt d'Afrique centrale (CAFI)	55
23. Programmes approuvés par le Comité de pilotage national REDD+ au mois de juin 2017	56

Encadrés

1. Moratoire sur l'attribution des nouveaux titres d'exploitation forestière :
Enjeux et conséquences pour la gouvernance forestière congolaise 16
2. Liste des conventions internationales sur l'environnement ratifiées par la RDC 21
3. Les droits de propriété coutumière des peuples autochtones sur les terres et forêts 29

Liste des abréviations et acronymes

AFD	Agence Française de Développement
APV	Accord de Partenariat Volontaire
BAD	Banque africaine de développement
CAFI	Initiative pour les forêts d'Afrique centrale
CBFP	Partenariat pour les forêts du bassin du Congo
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CIFOR	Centre de recherche forestière international
CLIP	Consentement libre, informé et préalable
COMIFAC	Commission des Forêts d'Afrique Centrale
CONAREF	Commission Nationale de la Réforme Foncière
DDD	Direction du Développement Durable du Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme
DFID	Département pour le développement international du Royaume-Uni
DIAF	Direction d'Inventaires et d'Aménagement Forestiers durable des écosystèmes forestiers en RDC
EU	Union européenne
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FPCF	Fonds de partenariat pour le carbone forestier
FEC	Fédération des Entreprises du Congo
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FFBC	Fonds pour les forêts du bassin du Congo
FIB	Fédération des Industriels du Bois
FIP	Programme d'investissement pour la forêt
FLEGT	Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux
FNUF	Forum des Nations Unies sur les forêts
FONAREDD	Fonds National REDD+
FREL	Niveaux de référence d'émission forestière
GCS-REDD+	Étude comparative mondiale du CIFOR sur la REDD+
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
HIPC	Pays pauvres très endettés
ICCN	Institut Congolais de Conservation de la Nature
IFN	Inventaire Forestier National
INDC	Contributions prévus déterminées au niveau national
INERA	Institut National pour l'Étude et la Recherche Agronomique
JICA	Agence japonaise de coopération internationale
LiDAR	Détection et estimation de la distance par la lumière
MECNT	Ministère de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et dur Tourisme
MEDD	Ministère de l'environnement et du développement durable
MNV	Mesure, notification et vérification
Mt CO ₂ e	Mégatonnes d'équivalent de dioxyde de carbone (CO ₂)

NDC	Contribution déterminée au niveau national
NGO	Organisation non-gouvernementale
NRF	Niveaux de Référence pour les Forêts
ONU	Organisation des Nations Unies
ONU-REDD	Programme ONU-REDD
OSC	Organisation de la société civile
OSFAC	Observatoire Satellital des Forêts d’Afrique Centrale
PIB	Produit intérieur brut
PNIA	Plan National D’Investissement Agricole
PNSD	Plan National Stratégique de Développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l’Environnement
RCWG	Groupe de Travail Climat REDD+
RDC	République Démocratique du Congo
REDD+	Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation forestière
REPALEF	Réseau des Populations Autochtones et Locales pour la Gestion
R-PIN	Note d’idée d’un plan de préparation
R-PP	Plan de préparation à la REDD+
SNSF	Système national de surveillance des forêts
TWG	Groupes de travail thématique
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
USD	Dollar des États-Unis
WCS	Wildlife Conservation Society
WMO	Organisation météorologique mondiale
WRI	Institut des ressources mondiales
WWF	Fonds mondial pour la nature

Remerciements

Cette recherche fait partie de l'étude comparative mondiale du CIFOR sur la REDD+ (www.cifor.org/gcs). Parmi les partenaires financiers qui ont soutenu cette recherche figurent l'Agence norvégienne de coopération pour le développement (NORAD) et le Programme de recherche du CGIAR sur les forêts, les arbres et l'agroforesterie (CRP-FTA), avec le soutien des donateurs au Fonds du CGIAR. Nous tenons à remercier tout particulièrement l'ensemble des experts de la REDD+ en République Démocratique du Congo qui ont participé à notre atelier national, et nous ont fait part de leurs précieux commentaires et suggestions.

Sommaire

Pour les pays participants, de nombreuses questions subsistent sur la façon de réduire efficacement, effectivement et équitablement les émissions dues à la déforestation et à la dégradation forestière (REDD+). La compréhension des relations complexes entre les causes, agents et institutions à l'échelle nationale est fondamentale pour assurer une mise en œuvre efficace de la REDD+. Ce rapport est une édition mise à jour du premier profil pays REDD+ pour la RDC, publié pour la première fois en 2013. Il vise à informer les décideurs, praticiens et bailleurs de fond sur les opportunités et les défis de la mise en œuvre de la REDD+, ainsi qu'à soutenir les processus décisionnels REDD+ basés sur des données scientifiques. Cette deuxième édition fournit une actualisation des politiques REDD+, des progrès réalisés entre 2013 et 2019, ainsi qu'une analyse de l'ensemble des facteurs ayant contribué à des changements. Grâce à une revue documentaire et juridique, à l'analyse des données nationales et internationales et de la documentation juridique, ainsi qu'à des entretiens avec des experts sélectionnés, cette édition actualisée fournit une analyse contextuelle des modalités qui affectent actuellement l'environnement politique de la REDD+ en RDC. Ce document examine cinq domaines : (1) les causes contribuant à la déforestation ; (2) l'environnement institutionnel et les mécanismes de distribution des bénéfices ; (3) l'économie politique de la déforestation et de la dégradation forestière ; (4) l'environnement politique de la REDD+ (acteurs, événements et processus) ; et (5) les implications de la conception actuelle de la REDD+ du pays en termes d'efficacité, d'efficience et d'équité.

Le taux de déforestation annuel de la RDC est l'un des plus élevés du bassin du Congo, avec un taux estimé à environ 0,2-0,3 % pour la période 2000-2015. L'État continue de citer ce pourcentage dans les conventions internationales,

comme la Convention sur la diversité biologique (CDB) d'octobre 2019. Les facteurs contribuant directement à la déforestation en RDC vont du développement de l'infrastructure routière, à l'agriculture, en passant par l'exploitation forestière incontrôlée pour le bois énergie, et à l'exploitation industrielle destinée à créer de nouvelles voies routières. De nombreuses raisons peuvent expliquer ces causes directes, comme les facteurs économiques, la proximité des voies de transport, la démographie, les facteurs sociopolitiques et biophysiques. Le manque de données disponibles sur la dégradation forestière signifie que le pays n'a pas pu inclure la dégradation forestière dans son dernier document sur les niveaux des émissions de référence pour les forêts (NERF), soumis lors de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques en janvier 2018. Néanmoins, le gouvernement a l'intention de revoir sa stratégie nationale REDD+ à l'horizon 2022 avec des données plus précises et actualisées, en les combinant aux résultats de ses projets pilotes REDD+. Pourtant, les parties prenantes soutiennent qu'aucun changement n'a eu lieu dans la dynamique interne de chacune de ces causes entre 2013 et 2019.

La RDC a signé 29 conventions internationales et promulgué plus de 40 lois nationales, arrêtés et ordonnances relatifs à la protection de l'environnement. Toutefois, la mise en œuvre effective de ces accords internationaux reste faible. En effet, le contexte politique instable a créé des défis majeurs pour les provinces nouvellement créées, en termes d'opérationnalité et d'implication effective dans la REDD+. Ainsi, à ce jour, leur rôle dans le cadre de la REDD+ a été limité, les avancées éventuelles étant principalement le fait du Gouvernement central qui reste au centre des processus décisionnel.

De plus, l'architecture de la gouvernance décentralisée varie d'une province à l'autre, rendant plus complexe la conception d'un outil permettant de s'assurer que les financements transitent des structures de gouvernance nationales vers les structures provinciales et locales. Depuis 2009, la RDC a annoncé un certain nombre de réformes concernant la propriété foncière, l'aménagement du territoire et la politique agricole, afin de créer un environnement institutionnel favorisant la mise en œuvre de la REDD+. Néanmoins, en 2019, aucune de ces réformes n'a pu être réellement concrétisée, en raison à la fois des changements politiques et d'un manque de financement, de capacité et de volonté politique. Le moratoire de 2002 sur les nouveaux titres d'exploitation forestière a fait l'objet d'un intérêt politique croissant. À l'exception de quelques concessions forestières controversées accordées dans des circonstances contestées, ce moratoire n'a pas encore été officiellement levé. Pourtant, aucun examen ou évaluation n'a été effectué pour mesurer son impact, en termes de réduction de la perte de forêts à l'intérieur des concessions forestières ou d'amélioration de la gestion forestière. En outre, l'un des changements les plus significatifs dans le secteur forestier est intervenu en 2016, lorsque la foresterie communautaire, un concept établi par la loi forestière de 2002, est entré en vigueur avec la publication d'un décret d'application et le développement d'outils de mise en œuvre. En septembre 2019, 64 forêts communautaires avaient été créées dans tout le pays. Cependant, l'accent avait alors été mis sur l'accès des communautés à ces forêts communautaires, sans presque aucun mécanisme de soutien en place pour permettre cet accès. Les conséquences de ce nouvel outil de gestion forestière pour la REDD+ doivent encore être étudiées de manière approfondie.

L'actuel cadre stratégique REDD+ vise à s'aligner sur une stratégie nationale de développement sectoriel durable d'ici l'horizon 2035 ; celle-ci couvre l'environnement, l'énergie, le développement rural, les hydrocarbures, les mines, l'aménagement du territoire, les infrastructures et les questions relatives à la propriété foncière. Toutefois, depuis 2013, les causes sous-jacentes de la déforestation et de la dégradation forestière n'ont pas encore été traitées.

Des réformes sont en cours dans les secteurs agricole et minier en termes de développement

durable et de production respectueuse de l'environnement, mais peu de choses ont été faites pour des pratiques de « déforestation zéro ». Les facteurs de déforestation tels que le développement de l'hydroélectricité et la collecte de bois énergie ne sont pas bien étudiés. Depuis 2013, le manque de coordination entre les secteurs et les Ministères persiste. Cela empêche de résoudre les causes de déforestation et de la dégradation qui proviennent d'autres secteurs que celui de la foresterie.

L'engagement de la RDC pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris est une réduction des émissions de 17 %, sous des niveaux acceptables d'ici 2030, pour un coût prévu de 12,54 millions de dollars US. La contribution de la REDD+ à ce montant n'est pas clairement indiquée, mais est considérée par le gouvernement comme étant d'une importance capitale. Les politiques nationales REDD+ n'ont pas progressé depuis 2013. Bien que la stratégie-cadre REDD+ ait été publiée en 2012, les parties prenantes nationales la considèrent comme incomplète. La stratégie nationale REDD+ devait être finalisée après avoir été testée dans différentes régions du pays ; cependant, aucune évaluation rigoureuse de l'impact des projets pilotes n'a été conduite. L'environnement politique de la REDD+ en RDC est influencé par des acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux ; toutefois, la faible coordination entre ces acteurs reste un problème.

Un autre défi est le manque de clarté quant à savoir qui de la coordination nationale REDD+ ou du FONAREDD est responsable de la gestion du financement REDD+. La coordination nationale REDD+ est officiellement la principale unité technique de coordination REDD+, mais elle ne peut actuellement pas approuver les projets financés par l'Initiative pour les forêts d'Afrique centrale (CAFI), gérée par le FONAREDD.

Plus de 100 organisations de la société civile (OSC) travaillent en RDC, mais leur rôle et droits concernant les ressources foncières et forestières ne sont pas pleinement reconnus dans le cadre juridique actuel. La plupart des acteurs de la REDD+ ont été récemment inactifs à cause de l'instabilité de l'engagement politique et financier en faveur de la REDD+, marquée par la faible dotation budgétaire de l'État qui lui est spécifiquement consacré. Bien que des efforts aient été faits pour améliorer la gouvernance, les

indicateurs indiquant une faible gouvernance de la REDD+ en RDC ont entraîné un ralentissement du financement REDD+ dans le pays. Ainsi, en 2019, avec le CAFI comme principal contributeur financier, le taux de décaissement était faible, car le pays n'a pas atteint ses objectifs de mise en œuvre des activités REDD+. De plus, toujours en 2019, la participation inclusive de l'ensemble des parties prenantes au processus décisionnel REDD+ était encore considérée comme purement volontaire par les acteurs.

La RDC a adopté un paiement pour services environnementaux (PSE) comme mécanisme de partage des bénéfices REDD+. Plusieurs projets pilotes REDD+, tels que le « programme juridictionnel REDD+ du Maï-Ndombe », bénéficieront de ce mécanisme de distribution. Cependant, à ce jour, la façon dont ce mécanisme national de partage des bénéfices REDD+ devrait être organisé et mis en œuvre reste floue. En tant que pays REDD+, la RDC s'attendait à recevoir des financements pour ses activités REDD+ de différents contributeurs, notamment des fonds publics, investissements du secteur privé, financements verts internationaux et du marché volontaire. Ainsi, pour 2013-2016, l'objectif national pour ces activités était fixé à 1 milliard d'USD. La moitié de ce montant était destinée à soutenir la réorientation des investissements traditionnels vers l'utilisation des terres pour les objectifs REDD+, en utilisant le Fonds national REDD+ comme mécanisme financier, géré par le ministère des Finances. Les investissements ciblés par la RDC dans le cadre de la REDD+ comprennent à la fois les investissements « business as usual » qui sont alignés sur les objectifs REDD+, et les investissements qui sont spécifiquement destinés à la REDD+. Cependant, rares sont les données disponibles sur la façon dont ces investissements sont utilisés et sur leur impact réel.

Désormais, la RDC a développé des normes nationales de sauvegarde sociale et environnementale pour la REDD+, et un système d'information sur les sauvegardes est en cours de conception et sera inclus dans le registre national REDD+. De même, le suivi, la notification et la vérification (MRV) de l'utilisation des terres forestières dans le cadre de la REDD+ est encore en cours de développement. En effet, la pluralité des définitions de forêt utilisées pour rendre compte de la couverture forestière réelle et des terres forestières, un manque de données disponibles sur la couverture forestière, et le manque de capacité technique des parties prenantes à la REDD+ rendent complexe son développement.

Publié en 2013, notre premier profil pays de la RDC, a conclu que les principales lacunes du pays en matière de REDD+ étaient la mauvaise gouvernance, l'absence d'autorité de l'État dans de nombreuses régions du pays, et le manque de capacités nationales, notamment de ressources financières et humaines. Cette deuxième édition souligne qu'entre 2013 et 2019, peu de progrès ont été réalisés en matière de REDD+, en raison des conflits d'intérêts entre les acteurs tant au niveau national que décentralisé, d'une asymétrie informationnelle ; de la mainmise et de la corruption des élites, et du contexte pré et post-électoral. Les conditions favorables à la REDD+ en RDC, telles que la bonne gouvernance, la transparence des données et l'efficacité des politiques et des mesures visant à lutter contre les facteurs de déforestation et de dégradation forestière, ne sont pas encore pleinement en place. À ce jour, l'efficacité des activités REDD+ dans le pays n'est pas manifeste, en raison de l'absence d'une évaluation d'impact rigoureuse.

1 Introduction

Reconnu par l'Accord de Paris comme un mécanisme potentiel pour atténuer le changement climatique, la Réduction des Émissions dues à la Déforestation et à la Dégradation des Forêts (REDD+), représente les efforts des pays pour réduire les émissions issues de la déforestation et de la dégradation forestière. À ce jour, 55 pays ont inclus des activités REDD+ dans le cadre de leurs contributions déterminées au niveau national (Pham *et al.* 2019). Toutefois, pour les pays participants REDD+, de nombreuses questions subsistent quant à la façon de formuler et de mettre en œuvre ces activités REDD+ de manière efficace, efficiente et équitable. Il est essentiel de comprendre les relations complexes entre les causes, agents et institutions au sein du pays afin de garantir une mise en œuvre efficace du programme REDD+.

En 2009, le Centre de recherche forestière internationale (CIFOR) a lancé une étude comparative Globale sur la REDD+ (GCS-REDD+). L'objectif du GCS-REDD+ était de fournir aux décideurs politiques et aux communautés de praticiens des outils, des informations et des analyses pour qu'ils puissent concevoir des politiques REDD+ efficaces, efficientes et équitables. L'étude sur laquelle se fonde le présent rapport fait partie du premier module du GCS-REDD+, qui analyse les politiques et processus nationaux REDD+ dans 14 pays, dont la RDC, dans le but de mieux comprendre le contexte national pour le développement de la REDD+. Dans le cadre de ce premier module, le CIFOR, avec ses partenaires dans 14 pays, a publié une série de profils de pays REDD+ (<https://www.cifor.org/gcs/modules/redd-policies/country-profiles-drivers-agents-institutions/>).

Ceux-ci fournissent une analyse contextuelle des conditions qui affectent l'environnement politique REDD+ dans chaque pays, et étudient cinq domaines : (1) les causes de la déforestation ; (2) l'environnement institutionnel et les mécanismes de distribution des bénéfices ; (3) l'économie politique de la déforestation et de la dégradation forestière ; (4) l'environnement politique de la REDD+ (acteurs, événements et processus) ; et (5) les conséquences de la conception actuelle de la REDD+ de chaque pays pour l'efficacité, l'efficacité et l'équité. Ces profils sont basés sur des revues documentaires et juridiques, des données scientifiques nationales et internationales disponibles, ainsi que sur des entretiens conduits avec des experts sélectionnés.

Le profil pays REDD+ de la RDC a été publié en 2013 (Mpoyi *et al.* 2013), quatre ans après que la RDC se soit engagée dans le processus REDD+ en 2009, et immédiatement après que la stratégie-cadre nationale REDD+ du pays ait été approuvée en 2012. Depuis 2012, le contexte politique et socio-économique a rapidement évolué, tout comme les politiques REDD+. La deuxième édition du profil pays REDD+ vise à fournir une actualisation des politiques REDD+, des progrès réalisés entre 2013 et 2019, ainsi qu'à analyser les causes ayant conduites à ces changements. Les grandes lignes et la structure de ce rapport suivent la méthodologie du GCS-REDD+, telle que développée par Brockhaus *et al.* (2012).

2 Analyse des facteurs de déforestation et de dégradation forestière

2.1 Couverture forestière et contexte historique

Avec une superficie totale de 2 345 409 km², la RDC est le plus grand pays forestier du bassin du Congo. La première version de ce profil de pays souligne que les estimations nationales varient considérablement et qu'il n'existe pas de données systématiques sur la couverture forestière (Mpoyi *et al.* 2013). Ces estimations sont synthétisées dans le tableau 1. L'estimation la plus récente que le pays a utilisé pour sa contribution déterminée au niveau national (NDC), est de 152 millions d'hectares de forêts (MEDD 2015a ; 2015b). Les différences entre les estimations sont en grande partie dues à la diversité des méthodologies et définitions utilisées. Ainsi, dans la plupart des cas, les auteurs ont utilisé la superficie des terres, la hauteur minimale des arbres et la couverture végétale pour formuler leurs estimations.

La définition officielle de la forêt en RDC est tirée de l'Arrêté Ministériel 5094/CAB/MIN/ECN-T/JEB/08 du 22 octobre 2008, qui précise que « la RDC définit la forêt comme l'ensemble des terres occupant une superficie de plus de 0,5 hectares, avec des arbres atteignant une hauteur supérieure à trois mètres avec un couvert arboré de plus de 30 %, ou avec des arbres capables d'atteindre ces seuils in situ ».

Le document sur les niveaux d'émission de référence des forêts (NERF) de la RDC, tel que remis en janvier 2018 à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), propose l'utilisation d'une définition opérationnelle de la forêt. Selon le Gouvernement congolais, cette définition est censée réduire toute erreur d'appréciation des données d'activité, tout en étant plus pertinente pour le suivi de la couverture forestière à l'échelle des principales causes directes de déforestation (MEDD 2018). Cependant, le document note également qu'il existe des divergences entre les définitions officielles et opérationnelles du gouvernement concernant les terres forestières. Dans sa définition opérationnelle des terres forestières, le pays fait la distinction entre les forêts plantées et les plantations de cultures pérennes, ces dernières étant considérées comme des forêts. En croisant cette définition officielle avec les définitions du Guide de Stratification Forestière de la RDC (2007), il apparaît que les forêts plantées, y compris les plantations de cacao, de caoutchouc et d'Acacia développées à des fins agroforestière ou de régénération forestière, sont incluses dans les estimations de la couverture forestière. Cependant, dans le contexte REDD+, les plantations de palmiers à huile ne sont pas considérées comme des forêts plantées. Les conséquences de cette définition opérationnelle de la forêt en RDC, en termes de

Tableau 1. Couverture forestière en RDC, telle qu'estimée par plusieurs auteurs

Estimation totale de la zone forestière	Pourcentage du territoire national	Source
128 million ha (1,280,042 km ²)	55%	Mpoyi <i>et al.</i> (2013)
145 million ha		Debroux <i>et al.</i> (2007)
155 million ha	67%	De Wasseige <i>et al.</i> (2009)
145 million ha		Blaser <i>et al.</i> (2011)
152 million ha		MEDD (2015a, 2015b)
155.5 million ha	67%	Davis <i>et al.</i> (2009)

Source : Synthétisé à partir de l'étude de Mpoyi *et al.* (2013)

zones REDD+, sont mal comprises en raison de la portée du NERF. Le document NERF n'inclut pas la « biomasse forestière » dans son inventaire, ni d'autres sources d'émissions ou d'absorption telles que la litière, le bois mort et le carbone organique dans le sol forestier. Mpoyi *et al.* (2013) ont également souligné que les définitions de la forêt et de la déforestation en RDC sont interprétées différemment selon les groupes d'acteurs.

D'après Debroux *et al.* (2007), les forêts de la RDC sont situées dans trois régions principales. La première région est celle des forêts denses humides des plaines, avec une superficie totale d'environ 86 millions d'hectares dans les provinces du Centre et du Bas-Congo, où se trouve la forêt marécageuse. La deuxième région est composée des montagnes et des hauts plateaux du rift Albertin, qui s'étendent sur certaines parties du Maniema, du Katanga, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu. La troisième région est celle de la forêt sèche et la mosaïque forêt-savane qui se répartit entre le pays, couvrant les anciennes provinces Orientale,

l'Équateur, le Katanga et le Kasai, ainsi qu'une partie des provinces du Bandundu et du Bas-Congo. La cartographie des « écorégions » du Fonds Mondial pour la Nature (WWF) (figure 1) utilisée par Olson *et al.* (2001) donne une vue d'ensemble de la répartition de la couverture végétale dans le pays. En superposant cette carte aux cartes existantes, il apparaît que la forêt la plus dense du pays couvre trois provinces : l'Équateur, Bandundu et Orientale. Ensemble, ces forêts représentent environ 89 millions d'hectares, soit 69,9 % de la couverture forestière nationale. La loi n° 8/012 du 31 juillet 2008 entérine la création de 26 nouvelles provinces, contre 11 auparavant (tableau 2). Toutefois, il n'existe pas d'estimation actualisée de la couverture forestière qui permette d'aligner les différents types de couverture forestière et leur répartition sur les nouveaux territoires provinciaux du pays.

Defourny *et al.* (2011) ont classifié le territoire national en 11 zones :

- Zone 1 : Mosaïque forêt-savane du nord-ouest
- Zone 2 : Transition forêt dense–forêt secondaire

Figure 1. Cartographie des écorégions en RDC (d'après WWF)

Source : Olson *et al.* (2001)

Tableau 2. Correspondance approximative entre les anciennes et nouvelles provinces

Congo belge	République du Congo				Zaire	République Démocratique du Congo			
1908	1919	1932	1947	1963	1966	1971	1988	1997	2015
22 districts	4 provinces	6 provinces	6 provinces	21 provinces + capital	8 provinces + capital	8 regions + capital	11 régions	11 provinces	26 provinces
Tanganika-Moero				Nord-Katanga					Tanganyika
Lulua	Katanga	Élisabethville	Katanga	Lualaba	Katanga	Shaba		Katanga	Haut-Lomami
Haut-Luapula				Katanga-Oriental					Lualaba
Lomami				Lomami					Haut-Katanga
Sankuru				Sankuru					Lomami
				Sud-Kasaï		Kasaï-Oriental			Sankuru
Kasaï		Lusambo	Kasaï	Lulubourg					Kasaï-Oriental
				Unité-Kasaïenne		Kasaï-Occidental			Kasaï-Central
Moyen-Congo	Congo-Kasaï			Léopoldville					Kasaï
Bas-Congo				Congo-Central		Bas-Zaïre		Bas-Congo	
Kwango		Léopoldville		Kwango					Kongo Central
				Kwilu		Bandundu			Kwango
Lac Léopold II				Mai-Ndombe					Kwilu
									Mai-Ndombe
Équateur				Cuvette-Centrale					Équateur
Lulonga	Équateur		Équateur						Tshuapa
Bangala		Coquilhatville		Moyen-Congo	Équateur				Mongala
Ubangi				Ubangi					
									Nord-Ubangi
Bas-Uele				Uele					Sud-Ubangi
Haut-Uele									Bas-Uele
Ituri		Stanleyville	Orientale	Kibali-Ituri	Orientale	Haut-Zaïre		Orientale	Haut-Uele
Stanleyville				Haut-Congo					Ituri
Aruwimi	Orientale								Tshopo
Maniema				Maniema					
Lowa		Costermansville	Kivu				Maniema		
Kivu				Nord-Kivu	Kivu		Nord-Kivu		
				Kivu-Central			Sud-Kivu		

Source: Wikipédia, l'encyclopédie libre (2020)

- Zone 3 : Mosaïque forêt-savanne du nord-est
- Zone 4 : Forêt dense humide, dans l'est
- Zone 5 : Forêt de haute altitude
- Zone 6 : Forêt édaphique
- Zone 7 : dense moist forest, in the center
- Zone 8 : Mosaïque forêt-savane du sud-ouest
- Zone 9 : Transition forêt dense-forêt secondaire
- Zone 10 : Mosaïque forêt-savane du sud-est
- Zone 11 : Savannes boisées du Miombo zambézien central.

Pour cette même période, le ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD) estime que la couverture forestière a diminué d'environ 2 à 3 millions d'hectares. Ces chiffres, bien qu'approximatifs, sont cohérents avec le taux de déforestation de 0,32 % indiqué par le MEDD dans son NERF (2015). Plus récemment, Tyukavina *et al.* (2015), dans leur étude de la forêt brute, ont estimé qu'elle était supérieure de 65 % au taux calculé par Hansen *et al.* (2013) pour la période 2000-2012, comme le montre le tableau 4.

Le Code forestier de 2002 classe la forêt en trois types de domaines forestiers étatiques, tels que présentés dans le tableau 3.

Bien que certaines zones relèvent de plusieurs types de forêts, une classification exhaustive ne sera disponible qu'après l'achèvement du processus de zonage forestier, qui fait partie d'une réforme de l'aménagement du territoire à l'échelle nationale financée par la Banque mondiale. Cela devrait

permettre au pays de concevoir une politique nationale de gestion foncière ainsi que des directives pour l'attribution des terres pour diverses utilisations.

Les taux de perte de couverture forestière en RDC pour la période 1990-2015 (tableau 4) sont faibles par rapport aux taux d'autres pays forestiers tropicaux. Cependant, la déforestation est en augmentation (MEDD 2018).

Tableau 4. Estimation des taux de déforestation en RDC entre 1990 et 2015

Période	Taux de déforestation estimé	Source
1990–2000	0.4%	FAO (2001)
	0.25%±0.06%	Duveiller <i>et al.</i> (2008)
	0.15%±0.02%	Ernst <i>et al.</i> (2012)
2000–2005	0.22%	Potapov <i>et al.</i> (2012)
	0.32%±0.05%	Ernst <i>et al.</i> (2012)
2005–2010	0.25%	Potapov <i>et al.</i> (2012)
2000–2010	0.23%	Potapov <i>et al.</i> (2012)
2010–2012	0.27%	Hansen <i>et al.</i> (2013)
2000–2015	0.2%±0.3%	MEDD (2015b)

Tableau 3. Types, caractéristiques et finalités des forêts en RDC

Types de forêt	Caractéristiques Finalités	Related purposes
Forêt de production permanente	Forêts allouées et non-allouées	Titres pour l'exploitation ou la conservation
Forêt protégée	Forêts des réserves Seule l'extraction à petite échelle de bois d'œuvre et de bois énergie (carbonisation ou bois de chauffage) est autorisée	Forêt communautaire
Forêt classée	Dédiée à la protection de l'environnement Fait partie du domaine « public » de l'État	Réserves naturelles intégrales Forêts situées dans les parcs nationaux Jardins botaniques et zoologiques Réserves de faunes Domaines de chasse Réserves biosphères Forêts récréatives Arboreta Forêts urbaines Secteurs sauvegardés

Source: Code forestier (2002)

Figure 2. Points chauds de déforestation en RDC

Source: GoDRC (2015)

Figure 3. Déforestation annuelle en RDC entre 2001 et 2014

Les barres en couleur orange portent sur les données d'Hansen *et al.* (2013). Celles en couleur bleu représentent les résultats d'un algorithme mis à jour par Harris *et al.* (2017), qui intègre les données satellitaires de Landsat 5, 7 et 8.

D'après Ernst *et al.* (2012), la perte moyenne nationale des surfaces forestières s'établit à 420 000 hectares au cours de la période 2000-2005, masque les disparités des taux de déforestation à travers le pays. Comme le montre la figure 2, les points chauds de la déforestation en RDC sont situés près de grandes villes comme Kinshasa ou Lubumbashi, où la densité de population atteint 1 000 habitants/km².

Mpoyi *et al.* (2013) montrent l'impact et la diffusion de la déforestation et de la dégradation forestière tels qu'ils existent sur le terrain, ce qui indique que les chiffres sur la déforestation cités dans d'autres publications ont été sous-estimés. Pour remédier au manque de données de terrain disponibles permettant d'évaluer la perte forestière, plusieurs auteurs ont utilisé les observations par satellite pour obtenir des données plus précises. Grâce à l'amélioration des approches méthodologiques, les estimations d'Harris *et al.* (2017) sont plus élevées que celles calculées selon l'approche d'Hansen *et al.* (2013) (voir figure 3).

Les barres en couleur orange correspondent aux données d'Hansen *et al.* (2013). Celles en couleur bleu représentent les résultats d'un algorithme mis à jour par Harris *et al.* (2017), qui intègre les données satellitaires de Landsat 5, 7 et 8.

2.2 Facteurs de déforestation et de dégradation forestière

Defourny *et al.* (2011) définissent la déforestation comme une réduction de la couverture forestière due à des actions anthropiques, par opposition à la dégradation résultant de facteurs biophysiques sans intervention humaine. La CCNUCC exige de la RDC qu'elle établisse une définition de la forêt qui tienne compte de la situation spécifique du pays (GIEC 1997).

Si l'on se fonde sur la définition de la forêt présentée ci-dessus au paragraphe 2.1, dans le cadre de la définition nationale, la dégradation pourrait être définie comme une réduction de la couverture forestière, tandis que la déforestation est définie à partir d'un seuil de réduction de la couverture forestière.

Comprendre l'importance et les conséquences des différents facteurs de déforestation permettra au pays de définir des priorités dans ses différentes actions REDD+ (Geist et Lambin 2001). Dans le

cadre de ses engagements climatiques, le document intitulé « Contribution prévue déterminée au niveau national (INDC) 2015 » réitère la position du pays telle que publiée en décembre 2009 dans son document sur le potentiel REDD+. Ainsi, le document INDC indique que « la déforestation et la dégradation forestière sont principalement provoquées par l'agriculture commerciale (40 %) et vivrière (20 %), et par la coupe du bois de chauffe (20 %) ». Dans le contexte REDD+, la RDC estime que le consensus autour de ces chiffres a été obtenu en comparant les résultats des études qualitatives (PNUE 2011 ; GTCR 2012) et quantitatives (Defourny *et al.* 2011), avec les consultations menées par la coordination nationale REDD+. Pour comprendre les dynamiques de la couverture forestière en RDC, le paragraphe 2.2.1 distingue les causes directes et indirectes (sous-jacentes) de la déforestation. Le consensus autour de ces causes est synthétisé dans un document de synthèse (GoDRC 2012), et repris dans la Stratégie Nationale REDD+ datant de 2012 (MEDD 2015) et dans le FREL 2018. Le NERF de la RDC n'apporte aucune donnée nouvelle sur les causes directes ou indirectes, mais propose plutôt une adaptation de la classification précédente, à la suite des travaux de Geist et Lambin (2001). Les principaux changements concernent la structure de cette classification, telle qu'elle est présentée dans le tableau 5.

Bien que de nombreuses études aient analysées les causes de déforestation et de dégradation forestière en RDC (Megevand *et al.* 2013 ; Mpoyi *et al.* 2013 ; CAFI 2015 ; MEDD 2015a, 2015b ; Tchatchou *et al.* 2015), lorsque le NERF a été produit en 2018, aucune étude actualisée n'était disponible sur l'état actuel de ces causes dans le pays. Les acteurs REDD+ qui ont participé à notre atelier de consultation nationale ont estimé qu'une telle étude était essentielle pour définir les priorités des actions futures à mener dans le pays.

Les études menées par Tollens (2010), Peltier *et al.* (2014), Tyukavina *et al.* (2018), Lubamba (2019) et Molinario *et al.* (2020) suggèrent que dans de nombreuses régions du pays, la déforestation est due à l'expansion des petites exploitations agricoles, à la collecte du bois de chauffe, à la construction, à l'agriculture itinérante sur brûlis, mais aussi à l'exploitation forestière et minière qui constituent un potentiel destructeur bien plus important sur la couverture forestière que les pratiques des communautés locales.

Tableau 5. Modifications de la classification des facteurs directs et indirects de la déforestation et de la dégradation forestière en RDC

Ancienne classification basée sur l'étude Defourny et al. (2011)	Nouvelle classification basée sur leMEDD (2018), basée sur l'étude de Geist and Lambin (2001)
Facteurs directs	
Infrastructure Présence d'exploitations minières Prolongement des routes	Infrastructure
Agriculture Présence de fermes Présence de communes rurales Distance des exploitations agricoles Distance des communes rurales	Agriculture Agriculture itinérante sur brûlis Agriculture permanente Elevage de bétail
Exploitation forestière Présence de concessions forestières Collecte de bois énergie	Utilisation du bois Carbonisation Exploitation illégale du bois Exploitation industrielle du bois Bois de chauffage
	Mines Feux de brousse
Facteurs indirects	
Facteurs démographiques Augmentation de la population Densité de population dans les villages	Croissance démographique Augmentation de la population Densité de population dans les villages
Facteurs économiques Distance des villes Distance des frontières Distance des exploitations minières Distance des concessions forestières	Facteurs économiques Crises Absence d'emplois Pauvreté
Transport Présence de routes principales, secondaires et locales Distance des routes principales, secondaires et locales Distance des voies navigables	Infrastructures routières et autres facteurs Distance entre les routes et les cours d'eau Secteurs sauvegardés
Facteurs biophysiques Fragmentation forestière Présence de forêts dégradées Présence de voies navigables Pente	Facteurs biophysiques Forêt dégradées Fragmentation
Facteurs sociopolitiques Camps de réfugiés Zones de conflit Présence de secteurs sauvegardés Distance des secteurs sauvegardés	Facteurs institutionnels Politiques de gouvernance Conflits/guerres

Source: Mpoyi et al. (2013); MEDD (2018)

2.2.1 Causes directes et indirectes

Causes directes

Publié en 2018, le niveau d'émissions de référence pour les forêts (NERF) de la RDC s'appuie sur les analyses précédentes concernant les causes directes de déforestation et de dégradation forestière. D'après ce document, les principales causes directes de déforestation et de dégradation forestière (illégales, légales ou non réglementées) sont : l'agriculture itinérante sur brûlis, l'exploitation forestière artisanale et industrielle, la carbonisation, le bois de chauffe, l'exploitation minière et les feux de brousse (MEDD 2018). La dynamique interne de chacune de ces causes, telle que présentée par les études mentionnées ci-dessus, reste la même, mais leur ordre d'importance est différent dans les conclusions du NERF, comme le montre la figure 4.

L'agriculture

La trajectoire du secteur agricole du pays est ponctuée par l'abandon des anciennes plantations en raison des troubles sociopolitiques qui secouent le pays. En 2017, la Banque mondiale a estimé que la production agricole contribuait à hauteur de 20 % au produit intérieur brut (PIB). À ce jour, moins de 10 % des 135 millions d'hectares de terre considérées comme « agricoles », sont pleinement utilisés à cette fin (Devey 2012 ; USAID 2019). L'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID 2019) décrit la RDC comme un pays aligné sur « Feed the Future », le reconnaissant comme doté d'une capacité agricole importante si elle est pleinement exploitée. En outre, la communauté agropastorale est estimée à près de 14 millions de ménages (Devey 2012) et la population active est employée à 70 % dans l'agriculture (USAID 2019), mais la production reste faible.

Cette situation devrait changer avec la mise en œuvre du Plan national d'investissement agricole. Pourtant, le MEDD (2015a) rapporte que l'agriculture est la principale cause de déforestation. Ce point de vue est soutenu par Tyukavina *et al.* (2018) et Molinario *et al.* (2020), qui signalent que la perte forestière dans le bassin du Congo est dominée par l'augmentation du défrichement causé par les petits exploitants. Cependant, de nombreuses études, dont le rapport McKinsey de 2009, ont prédit qu'en 2015, 3,2 millions

d'hectares de terres seraient déboisés pour le développement de projets agricoles industriels, y compris des plantations de palmiers à huile. Pour la même période, on estime que 4 millions d'hectares seront déboisés et 2,4 millions d'hectares de forêts dégradées pour faire place à de grands ranchs dans la savane de brousse de la Cuvette centrale. Lutter contre les facteurs de déforestation et de dégradation forestière dépend donc de politiques et de mesures efficaces qui réduiront les impacts et l'expansion de ces gigantesques projets agro-industriel. L'absence de données fiables pour cette période ne permet pas d'évaluer avec certitude ces prévisions, ni de savoir quel a été l'impact réel de ces projets agricoles à grande échelle sur la déforestation.

L'utilisation du bois

La production de charbon de bois, l'exploitation forestière illégale, l'exploitation industrielle et le bois de chauffe sont les principales utilisations du bois ayant impacté la couverture forestière en RDC. Le secteur forestier est marqué par la production industrielle formelle et informelle. Depuis 2018, la production industrielle ne cesse d'augmenter (Eba'a Atyi et Bayol 2009), sans qu'elle n'ait jamais dépassé 500 000 m³ par an (Mertens et Belanger 2010). Le secteur informel s'est également développé, avec des niveaux de production désormais trois à quatre fois supérieurs à ceux du secteur industriel (Lescuyer *et al.* 2014 ; Banque mondiale 2015). Le secteur informel approvisionne un marché intérieur en développement. Ce secteur n'est pas régi par les mêmes règles de taxation, de traçabilité, de conditions de travail et de normes que le secteur industriel formel, ce qui justifie une attention particulière des décideurs politiques pour s'assurer que ses conséquences peuvent être mieux comprises.

Dans les pays voisins, les produits forestiers sont largement utilisés comme source d'énergie, ainsi que pour la construction et le mobilier dans les grands centres urbains (Banque mondiale 2015). Cela participe à augmenter la déforestation des forêts proches des villes, et le long des frontières où les produits forestiers, en particulier les produits destinés à l'exportation, sont expédiés depuis les terres forestières voisines. Forest Monitor (2007), Benneker (2012) et Lukumbuzya et Sianga (2017) notent que des pays comme le Rwanda, le

Figure 4. Facteurs directs et indirects de la baisse de la couverture forestière en RDC en 2018

Source : MEDD (2018), tel qu'adapté de Geist and Lambin (2001)

Burundi, l'Ouganda et le Kenya importent 75 % du bois total récolté lors d'opérations à petite échelle dans les forêts orientales de la RDC.

La collecte de bois de chauffe est une autre cause majeure de déforestation et de dégradation forestière (Marien 2010 ; Ernst *et al.* 2012 ; MEDD 2015).

En effet, la production de bois de chauffe croît pour répondre aux besoins croissants d'une population plus urbaine (Tollens 2010 ; Trefon *et al.* 2010 ; FAO 2011 ; Schure *et al.* 2011, 2012). La législation officielle qui régit l'accès forestier des populations impliquées dans le commerce du bois de chauffe est à peine appliquée, tandis que des organismes informels sont utilisés par des acteurs moins privilégiés et ruraux. Pour réduire l'impact de la collecte de bois de chauffe sur la couverture forestière, des solutions alternatives durables ont été proposées par des partenaires internationaux du développement comme la FAO et la Banque mondiale, ainsi que par des agences gouvernementales comme le MEDD. Parmi les solutions proposées figurent les plantations forestières, l'utilisation généralisée de foyers améliorés consommant du charbon de bois, l'augmentation de la production, et la distribution

d'électricité à bas coût. Compte tenu du manque de sources d'énergie alternatives, de nouvelles stratégies sont nécessaires pour promouvoir les aspects positifs de l'informalité, tout en soutenant les initiatives contribuant à la durabilité des ressources sur le long terme et répondant à la demande urbaine croissante (Schure *et al.* 2014).

L'exploitation minière

L'impact de l'exploitation minière sur la couverture forestière est considérable, comme le montre la région du Kasaï, où des centaines d'hectares ont été déboisés et dégradés en quelques décennies pour l'extraction de diamants et de bois de chauffe. La construction d'infrastructures et les opérations minières devraient se développer à moyen terme, car deux sociétés publiques chinoises ont signé un contrat de 9 milliards de dollars US (Global Witness 2011) leur permettant d'exploiter les ressources minérales du pays. Des rapports récents affirment que ces contrats, présentés à l'époque comme le « marché du siècle », étaient viciés (Landry 2018). L'accord entre le Gouvernement congolais et la Sino-Congolaise des Mines n'a pas répondu aux attentes en termes de revenus pécuniaires, car la RDC n'a pas et ne recevra pas de recettes substantielles dans un avenir prévisible.

Une décennie d'exploitation n'a pas non plus apporté les bénéfices escomptés aux communautés locales (Landry 2018 ; Larrarte et Claudio-Quiroga 2019). Les entreprises chinoises continuent à exploiter les mines, et les conséquences sur la couverture forestière n'ont pas encore été estimées.

Facteurs indirects

La croissance démographique

La population du pays devrait doubler presque tous les 20 ans, avec des répercussions sur la demande de bois de chauffe et de terres pour l'expansion agricole et urbaine. La croissance démographique constitue donc la principale cause indirecte de déforestation. Elle a des conséquences sur l'expansion des villes et de leurs infrastructures, et augmentera également la demande de « makala » (charbon de bois), utilisé par la plupart des citoyens.

Les auteurs du NERF (MEDD 2018) notent que les lacunes juridiques et institutionnelles contribuent fortement à l'exploitation incontrôlée des zones forestières. En raison des flux et de la concentration géographique des populations dans certaines zones, un besoin croissant de bois et de bois de chauffe se fait, entraînant une intensification des opérations forestières (Schure *et al.* 2012). Ces mouvements de population ont également entraîné une augmentation de la demande de terres agricoles. Dans certaines régions du pays, la densité moyenne de population des zones forestières est inférieure à un habitant par km². En revanche, la densité de population est supérieure à 1 000 habitants par km² à Kinshasa, Lubumbashi et dans d'autres grandes villes des centres urbains. Les guerres dans l'est du pays ont entraîné une importante migration vers l'ouest, à la fois du Rwanda et du Burundi, et à l'intérieur même de la RDC, avec de graves répercussions sur la couverture forestière.

Les infrastructures routières

Les routes augmentent l'accès aux paysages forestiers intacts, réduisant ainsi leur protection contre l'influence anthropique (Kleinschroth *et al.* 2016). Selon le ministère des Infrastructures et Travaux Publics, la RDC dispose de 153 209 km d'infrastructures routières, dont 21 140 km de routes nationales, 21 124 km de routes

provinciales principales et 17 245 km de routes provinciales secondaires, dont environ 3 000 km sont pavés (MdInf 2020). L'Arrêté ministériel n°79/BCE/TPA/60/004/79 du 28 février 1979 fixe à 58 129 km la longueur totale de la route gérée par l'Office des Routes. L'expansion du réseau routier national est minime et lorsqu'elle se produit, elle est principalement liée aux zones de développement forestier et minier, où les opérateurs ont besoin de routes pour accéder aux sites et transporter leurs produits. Les opérations minières et forestières ainsi que les concessions contribuent à la fragmentation et rendent la forêt fermée plus accessible (Mertens et Belanger 2010). Ils facilitent également l'afflux de travailleurs qui s'installent dans des zones forestières auparavant inhabitées.

Les aspects institutionnels et économiques

D'après le niveau national d'émissions de référence, les conflits politiques et gouvernementaux ont également eu des conséquences sur la couverture forestière. Ceci est étroitement lié aux crises économiques, au manque d'opportunités d'emploi et à la pauvreté. Pendant des années, la déforestation du pays a été corrélée à la présence de réfugiés dans la région. On estime que 2 millions d'immigrants du Rwanda et du Burundi se sont installés dans les Provinces Orientales du pays. Leur besoin en bois de chauffe a entraîné une déforestation quotidienne estimée à 89 hectares dans le parc national des Virunga. Ils constituent également une main-d'œuvre importante pour les petites exploitations forestières. Une étude récente (Reyniers *et al.* 2015) a montré que le métayage (les propriétaires fonciers permettent aux exploitants d'utiliser leurs terres en échange d'une part des cultures produites sur celles-ci) est en augmentation et participe de manière significative à la dégradation forestière. Ainsi, entre 2000 et 2015, sur les plateaux Batéké, elle a représenté 15 % de la dégradation forestière totale, soit près du double de la moyenne nationale.

Les facteurs biophysiques (fragmentation forestière et forêts dégradées)

Il est plus facile pour les communautés d'accéder à des forêts fragmentées et dégradées et de les exploiter, car il faut moins d'efforts pour s'y rendre, pour les brûler, les cultiver ou y mener des activités minières artisanales.

D'autres facteurs

Différents facteurs impactent la couverture forestière, notamment la distance par rapport aux routes et aux voies navigables, et la présence de secteurs sauvegardés. Le fleuve Congo possède un vaste réseau d'affluents et de rivières navigables, qui servent à transporter les récoltes. La présence d'un grand nombre de routes et leur faible distance par rapport aux voies navigables offrent des opportunités pour la foresterie à petite échelle et industrielle. Les anciennes provinces de l'Équateur, le Bandundu, l'Orientale et le Bas-Congo sont les principaux points de départ des filières de production forestière qui empruntent ces itinéraires. Bien que les routes soient en mauvais état, elles ont facilité l'intensification de l'exploitation forestière.

En résumé, les différentes sources citées s'accordent sur le fait que les causes directes de déforestation sont le développement des infrastructures routières, l'agriculture et l'exploitation forestière incontrôlées pour le bois de chauffe, ainsi que l'activité industrielle d'exploitation forestière et les moyens de transports connexes. Ils sont le résultat de causes sous-jacentes ou indirectes, tels que les facteurs économiques, la proximité des routes, la démographie, les facteurs biophysiques. Le NERF s'accorde à ce que les causes indirectes ou sous-jacentes de déforestation sont par ordre d'importance : (1) la croissance démographique ; (2) les aspects institutionnels ; (3) le développement des infrastructures et l'urbanisation ; et (4) les aspects économiques, tels que le chômage et la pauvreté (MEDD 2018). Bien qu'ils soient connus, les causes de déforestation et de dégradation forestière varient selon les régions, et sont liés au développement des infrastructures et de la démographie. Ils sont également largement influencés par les choix politiques nationaux sur l'utilisation des terres pour le développement économique.

2.2.2 Potentiel d'atténuation

Les discussions sur le potentiel d'atténuation du pays ont commencé avec le développement de l'INDC de la RDC, soumis en 2015 à la CCNUCC. Les nouvelles tendances des émissions de GES du pays y ont été présentées, y compris celles du secteur forestier. Un scénario pour 2000 à 2030 prévoyait que la RDC pourrait réduire

ses émissions de 17 %, pour un coût prévisionnel total de 12,54 millions de dollars US, avec une contribution clairement identifiée du secteur forestier (MEDD 2015a). L'INDC montre aussi comment ce potentiel de réduction des Mt CO₂ est réparti entre les différents secteurs de l'agriculture, de la terre l'utilisation, le changement d'affectation des terres, la sylviculture et l'énergie. La gestion durable de l'exploitation du bois peut permettre de réduire les émissions de 8,4 Mt CO₂, tandis que le boisement et le reboisement pourraient les réduire de 1,5 Mt CO₂. La réhabilitation des mines et des carrières de pétrole pourrait aussi réduire les émissions de 0,6 Mt CO₂, et la lutte contre les feux de brousse pourrait entraîner une réduction de 0,2 Mt CO₂ (MEDD 2015a). La réduction réelle et prévisionnelle des émissions de CO₂ des forêts en RDC est présentée dans le tableau 6.

De nombreuses parties prenantes affirment que ces prévisions de départ étaient beaucoup trop ambitieuses, particulièrement dans un contexte marqué par une faible mobilisation du secteur privé, l'instabilité politique et une main-d'œuvre nationale insuffisante pour permettre le reboisement dans l'ensemble du pays. D'après une source, des investissements comme ceux d'une multinationale chinoise axée sur la recherche agricole (usine d'engrais et ferme modèle à N'Djili) et le développement agricole à grande échelle (production de biocarburants) pourraient transformer plus de 100 millions hectares de terres arables non forestières sans exercer de pression supplémentaire sur la forêt (Putzel *et al.* 2011). L'INDC de la RDC ne présente pas spécifiquement la REDD+ comme le mécanisme de réduction de ses émissions dues à la déforestation, mais plutôt comme une étape importante pour le potentiel d'atténuation. Une publication particulièrement pertinente pour la REDD+ date de 2017, réalisée par des scientifiques de l'Université de Leeds au Royaume-Uni, qui détaille la « redécouverte » d'une tourbière dans la Cuvette congolaise, à la frontière entre la RDC et le Congo.

La découverte de cette forêt marécageuse de tourbe redéfinit complètement l'estimation globale des tourbières dans le monde, et a suscité un nouvel intérêt pour les forêts congolaises et leur potentiel d'atténuation des gaz à effet de serre. La plus grande partie de cette zone est couverte par des concessions pétrolières et gazières (pour l'exploration et/ou l'extraction), forestières, et

Tableau 6. Réduction actuelles et anticipées des émissions CO₂ en RDC

Période	Estimations de la réduction des émissions CO ₂
2000–2010	351.41 ± 38.23 MtCO ₂ e
2010–2014	829.56 ± 84.71 MtCO ₂ e
Anticipé (non-évalué)	
2015	042 MtCO ₂ e
2016	1,113 MtCO ₂ e
2017	1,184 MtCO ₂ e
2018	1,255 MtCO ₂ e
2019	1,326 MtCO ₂ e

Source: MEDD (2018)

pour l'exploitation de l'huile de palme et, dans une moindre mesure, l'utilisation agricole. Elle est en partie couverte par un site Ramsar transfrontière, déclaré en juin 2017 (Dargie *et al.* 2017 ; Miles *et al.* 2017).

Pour atteindre le potentiel d'atténuation, les conditions suivantes doivent être remplies : (1) finalisation des réformes institutionnelles, principalement sur les questions transversales, impliquant les ministères de l'Agriculture, du Développement rural, de l'Industrie, des Mines et des hydrocarbures, de l'Aménagement du territoire et de l'énergie ; (2) déploiement au niveau national d'une série d'incitations pour encourager l'investissement privé, en particulier le développement d'une stratégie REDD+ qui mobilise le secteur privé ; (3) développement de mécanismes de financement clés pour le potentiel d'atténuation ; et (4) finalisation des études de référence, production d'instruments juridiques et mise en œuvre des réformes institutionnelles qui en découlent.

Laporte *et al.* (2007), ont estimé le niveau de référence des émissions dues à la déforestation et à la dégradation en RDC à 200 millions de tonnes de CO₂ entre 2008 et 2036, réparties entre l'utilisation des terres communautaires,

l'exploitation forestière et le développement de biocarburants à base d'huile de palme, avec une déforestation estimée à 23 millions d'hectares. Le pays s'est appuyé sur un ensemble d'initiatives nationales pour développer des facteurs d'émission.

Le projet de la Direction des Inventaires et Aménagement Forestiers de l'Agence Japonaise de coopération internationale (DIAF-JICA) a renforcé le système national de surveillance des ressources forestières, pour promouvoir la gestion forestière durable et la REDD+ en RDC. Le programme REDD+ en cours dans la juridiction de Maï-Ndombe met en œuvre un modèle de développement vert au niveau provincial, en fournissant des alternatives à la déforestation, et l'octroi de paiements basés sur la performance pour les activités d'atténuation du changement climatique, la réduction de la pauvreté, la gestion durable des ressources naturelles, et la préservation de la biodiversité. La troisième initiative porte sur le projet de cartographie du carbone forestier et la cartographie de la biomasse forestière par détection et télémétrie par la lumière (LiDAR). Développé par WWF, ce projet a pour but de cartographier la biomasse forestière nationale grâce à un système laser aéroporté, afin de quantifier les stocks de carbone forestier. Ces projets en sont encore à leurs débuts, et leurs résultats devraient fournir des estimations plus réalistes et basées sur la recherche du potentiel d'atténuation REDD+.

Dans le cadre de la REDD+, la RDC a lancé un système national complet de surveillance des forêts (MEDD 2018). Le premier NERF est essentiellement axé sur la déforestation entre 2000-2014, avec un délai de grâce de cinq ans ou plus, en fonction de la disponibilité de données plus précises. Le seul gaz inclus dans le NERF est le CO₂. Les estimations des émissions du pays sont présentées dans le tableau 6 pour la période de référence 2000-2019. Une modification des émissions est prévue, mais en dépit des prévisions du document de l'INDC, le potentiel d'atténuation du secteur forestier reste incertain, et sa contribution aux efforts nationaux de réduction des émissions reste donc indéfinie.

3 Environnement institutionnel et partage des bénéfices

Face à l'évolution rapide des règles internationales autour de la REDD+, les cadres institutionnels nationaux doivent être suffisamment innovants pour s'adapter et relever les défis qui y sont liés (Wertz-Kanounnikoff et Angelsen 2010). Ils doivent mettre en place des politiques sectorielles coordonnées, concevoir des cadres juridiques qui clarifient les droits fonciers et droits sur le carbone, et assurer une distribution équitable et correctement ciblée des bénéfices générés par la REDD+. La gouvernance, et tout particulièrement la gouvernance forestière, devrait être renforcée dans la lutte contre la corruption, ainsi que le renforcement des capacités institutionnelles et techniques REDD+.

L'arrivée de la REDD+ en RDC a lancé des discussions sur des réformes visant à établir un cadre institutionnel qui clarifie les droits associés, y compris les droits fonciers et les droits sur le carbone. Il en va de même pour les mesures visant à renforcer la gouvernance et concevoir des systèmes qui garantissent une répartition équitable des bénéfices attendus de la mise en œuvre de la REDD+.

3.1 La gouvernance forestière

Le secteur forestier en RDC est sous la responsabilité du ministère de l'Environnement et Développement Durable (MEDD). Cependant, les actions de ce Ministère dépendent largement des décisions prises dans d'autres Ministères sectoriels, comme les ministères de l'Administration Territoriale, des Finances et de l'Agriculture. Elles sont également influencées par l'environnement politique général. Le contexte sociopolitique de la RDC est généralement marqué par une mauvaise gouvernance qui touche pratiquement l'ensemble des secteurs de développement, y compris le secteur forestier (Oyono et Lelo Nzuzi 2006 ; Trefon

2008). En 2017, la Fondation Mo Ibrahim a classé la RDC à la 48e place sur 54 États africains selon son indice général de gouvernance, avec un score de 8 sur 100, bien en dessous de la moyenne régionale de l'Afrique centrale qui est de 50. En ce qui concerne plus particulièrement la bonne gouvernance, le pays est classé 50e, et pour la sécurité et l'État de droit, il se situe à la 48e place avec une tendance négative entre 2012 et 2016. En termes de responsabilité, la RDC est classée 42e, arrivant à la 45e place pour la participation (Fondation Mo Ibrahim 2018).

La gouvernance forestière en RDC a considérablement évolué avec le Code forestier de 2002, instauré par la loi n° 011/2002 du 29 août 2002. Le Code a constitué une innovation dans le pays, car il l'a aligné sur les exigences de l'Agenda de la Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC) et a tenté de s'adapter aux conditions socio-économiques du pays. Cependant, selon une critique récurrente, le Code semblerait se concentrer sur le bois en tant que ressource exploitable, et consacre la plupart de ses dispositions à la réglementation de cette exploitation, avec moins d'attention accordée aux autres aspects de la gestion des écosystèmes forestiers. Depuis l'annonce du Code, de nombreux appels ont été lancés pour que ses dispositions soient appliquées et effectivement mises en œuvre.

Le Code vise à : (1) garantir des consultations publiques avant l'attribution des terres forestières ; (2) reconnaître les droits coutumiers des communautés sur les terres forestières et respecter les droits d'usage traditionnels ; (3) conserver et développer durablement les écosystèmes ; (4) soutenir la foresterie communautaire ; (5) allouer les concessions forestières de manière transparente ; (6) inclure toutes les parties prenantes dans la gestion forestière ; et (7) fournir

des utilisations alternatives des ressources et des espaces forestiers, y compris des utilisations forestières non extractives comme les concessions de conservation, la séquestration du carbone et les droits de bioprospection (Debroux 2007). En 2011, près de 40 décrets d'application, dont la constitution d'un observatoire indépendant, ont été adoptés pour superviser la mise en œuvre des principes du Code forestier (Mpoyi *et al.* 2013). En 2014, le décret sur les conditions d'octroi des concessions forestières des collectivités locales a été adopté, suivi par l'arrêté ministériel de 2016 sur la foresterie communautaire qui a conduit, en 2017, à la finalisation d'une stratégie nationale sur la foresterie communautaire. À ce jour, la foresterie communautaire est la plus récente innovation du pays en matière de gouvernance forestière. Les conditions de mise en œuvre de la stratégie sont encore en cours de négociation, mais un exercice ciblé de communication et de renforcement des capacités locales est en cours, avec la participation active de la société civile.

Malgré toutes les mesures décrites ci-dessus, la gouvernance forestière reste cependant faible (Counsell 2006 ; Global Witness 2007 ; Greenpeace 2007, 2010a ; Hoare *et al.* 2008), comme le confirment des études plus récentes, telles que celles d'Aquino et Guay (2013) et de Tegegne (2016).

L'attribution de nouveaux titres forestiers fait l'objet d'un débat permanent, tandis qu'un moratoire, émis en 2002, reste en vigueur. Le moratoire couvre toute nouvelle acquisition de titres d'exploitation industrielle du bois, y compris celle qui se fait par l'échange, la relocalisation ou la réhabilitation d'anciens titres. De nombreuses préoccupations ont été soulevées par les acteurs du secteur forestier (voir l'encadré 1).

L'adoption du Code forestier de 2002 n'a entraîné aucun changement dans les pratiques d'exploitation forestière, dont beaucoup sont encore contraires à la loi. Sur la base de leurs observations, Global Witness (2007), Counsell (2006) et Greenpeace (2007) dressent un tableau plutôt négatif de la gouvernance forestière en RDC, marqué par : la violation des dispositions légales, la confusion juridique entre les ensembles de lois, l'inefficacité du système de vérification et de contrôle des forêts, des irrégularités dans le processus d'octroi des titres d'exploitation forestière, un manque de respect

par les sociétés d'exploitation forestière de leurs engagements sociaux avec les communautés locales, de faibles capacités d'exploitation et un manque de ressources humaines et matérielles appropriées. Ces observations ont depuis été confirmées par Hoare *et al.* (2008) et Greenpeace (2010b), qui mettent en évidence de nombreux aspects inquiétants de l'exploitation forestière en RDC avec des impacts importants sur la paix sociale.

Néanmoins, certains progrès ont été réalisés en termes de réduction des émissions dues à la déforestation. Par exemple, un accord de coopération a été conclu entre le ministère de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et du Tourisme de la RDC (MECNT), aujourd'hui devenu le ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD) et l'Institut des ressources mondiales (WRI). Cet accord vise à renforcer les capacités en matière de cartographie et de surveillance géospatiale des forêts (Mertens et Belanger 2010).

Cet accord couvrira également des aspects tels que le développement d'un processus de zonage des terres forestières et la révision des programmes du MEDD.

L'Accord de Partenariat Volontaire - Application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux (APV-FLEGT) est considéré comme essentiel pour lutter contre l'exploitation illégale des forêts et promouvoir la gestion durable des forêts (REM 2011). Toutefois, le processus APV-FLEGT n'a pas encore produit les résultats escomptés.

En comparaison avec les autres pays de la COMIFAC, la gouvernance forestière en RDC reste faible. Cela s'explique notamment par les conflits armés et le processus « politisé » de conversion des anciens titres d'exploitation forestière, ainsi que l'attention limitée du gouvernement aux questions forestières, comme décrit précédemment.

3.1.1 Engagements internationaux

La figure 5 présente le développement institutionnel du secteur forestier de la RDC. Le pays a signé et ratifié 29 conventions internationales sur l'environnement (encadré 2). Bien que ces conventions fassent désormais partie de la

Encadré 1. Moratoire sur l'attribution des nouveaux titres d'exploitation forestière : Enjeux et conséquences pour la gouvernance forestière congolaise

Le principe du moratoire

Le moratoire sur l'attribution de nouveaux titres d'exploitation forestière en RDC est basé sur l'Arrêté ministériel CAB/MIN/AF.F-E.T/194/MAS/02 du 14 mai 2002, qui a suspendu l'octroi de nouvelles allocations forestières. Ce décret a été renouvelé par l'article 2 du décret n° 05/116 du 24 octobre 2005, qui fixe les modalités de conversion des anciens titres forestiers et met fin aux titres non convertis. Cet article dispose que toute demande de conversion d'anciens titres forestiers en contrats de concession forestière doit faire l'objet d'une requête adressée au ministère en charge des Forêts, avec copie au Secrétaire général en charge des Forêts. Le moratoire est basé sur l'idée que le pays suspend l'attribution de nouveaux titres forestiers pendant une certaine période. Cependant, tous les titres encore valides continuent à courir, à condition qu'ils soient convertis avec succès en contrat de concession forestière.

Les enjeux

Le débat autour du moratoire porte sur le statut des titres retournés à l'État, et sur la décision de réattribuer ces titres.

Le statut des titres d'exploitation forestière restitués à l'État par les entreprises.

Le statut des titres d'exploitation forestière qui n'ont pas été convertis est clair : ces titres relèvent du domaine forestier de l'État et sont soumis au moratoire. L'incertitude demeure en ce qui concerne le statut des titres convertis qui ont été restitués à l'État par la société d'exploitation forestière. Dans certains cas, ces titres relèvent du moratoire, tandis que dans d'autres sont réaffectés à une autre société pour être exploités.

La décision de réattribuer les concessions restituées par les sociétés

La réattribution de nouveaux titres d'exploitation forestière en RDC dans le cadre du moratoire était conditionnée au respect préalable de trois conditions. La première était un cadre juridique garantissant que les concessions forestières soient attribuées par une procédure d'adjudication publique, conformément aux dispositions de l'article 86 de la loi portant Code forestier de 2002. La deuxième condition était la conversion des anciens titres forestiers en contrats de concession forestière, conformément aux dispositions de l'article 155 de cette même loi. À cette fin, une commission interministérielle a été créée par le décret présidentiel n° 06/141 du 10 novembre 2006, nommant les membres de la commission interministérielle pour la conversion des titres forestiers. Le processus de conversion a duré près de sept ans. Il s'est achevé le 29 décembre 2009, avec l'adoption du décret présidentiel n° 06/141 du 10 novembre 2006, avec la présentation d'un rapport par la Commission interministérielle sur les recours dans le cadre de la procédure. La troisième et dernière condition était une planification géographique triennale des futures allocations. Seule cette dernière condition reste un point de débat, car certains acteurs estiment que cette étape a été franchie, tandis que d'autres non.

Les implications pour la gouvernance forestière

En 2015 et 2018, le Ministre chargé des Forêts a décidé d'attribuer de nouvelles concessions forestières au motif que celles-ci n'étaient pas soumises au moratoire, car il s'agissait de concessions rendues à l'État par des sociétés forestières incapables d'exploiter leurs titres d'exploitation forestière pour diverses raisons. En août 2014, des concessions ont été accordées à deux sociétés, la Société la Millénaire Forestière (SOMIFOR) et la Forestière pour le développement du Congo (FODECO), et plus récemment à des sociétés chinoises. Cette décision a suscité un tollé au sein des organisations nationales et internationales, qui ont dénoncé une violation flagrante du moratoire. Leurs arguments reflètent les différentes interprétations de la loi portant Code forestier de 2002 et de ses textes d'application, dont l'ambiguïté entraîne des tensions entre ceux qui soutiennent la possibilité d'une réaffectation, et ceux qui plaident pour un moratoire.

législation nationale, le pays a encore beaucoup de chemin à parcourir avant que leurs dispositions ne soient pleinement transposées par des réformes et révisions appropriées des textes en vigueur. De nombreux principes résultant de ce cadre international sont inclus dans le Code forestier de 2002 et dans la loi de 2011 sur les principes fondamentaux de la protection de l'environnement en RDC, tels que la nécessité d'une consultation et d'une participation à la prise décisionnelle, le partage équitable des bénéfices de l'exploitation des ressources naturelles, la reconnaissance des droits coutumiers, la possibilité pour les communautés locales d'enregistrer et de se faire délivrer des terres, et l'accès à la justice pour les communautés locales en cas de dommages environnementaux.

Au niveau international, la RDC est membre du Forum des Nations Unies sur les forêts (FNUF), un organe subsidiaire du Conseil économique et social des Nations Unies. Comme tous les membres du FNUF, la RDC soumet un rapport périodique sur l'état de la gouvernance forestière dans le pays, mais son dernier rapport a été soumis en 2010, il y a presque dix ans, et s'est principalement concentré sur la question du financement du secteur forestier.

Depuis 2013, l'engagement de la RDC dans le cadre forestier international n'a pas évolué de manière significative, et en dehors de l'Accord de Paris et de l'INDC, pour rendre compte de ses objectifs de réduction des émissions et des secteurs prioritaires, le pays n'a pris aucun engagement spécifique lié à la foresterie au niveau international. Cependant, le pays a exprimé plusieurs engagements généraux que le pays vise à réaliser à l'avenir, tels que : (i) la participation au un programme d'investissement forestier (2010) ; (ii) l'adoption de la stratégie-cadre nationale sur la REDD+ (2012) ; et (iii) la création du Fonds national REDD+ en 2012.

Engagements en faveur de la surveillance du changement climatique

Cet engagement implique la collecte continue de données météorologiques, et de nombreuses organisations nationales contribuent à la réalisation de ces engagements : l'Agence nationale de Météorologie et de Télédétection par Satellite (METTELSAT), l'Institut National pour les Études et la Recherche Agronomiques (INERA), la Régie des Voies Aériennes (RVA), la Régie

des Voies Fluviales (RVF) et la Congolaise des Voies Maritimes (CVM). Cependant, l'INERA, organisme de collecte des données, n'a pas la capacité de jouer pleinement son rôle, et le réseau congolais pour la collecte de données météorologiques reste faible par rapport à la taille du pays. En effet, sur les 28 stations disponibles en 2009, seules 22 fonctionnaient encore, et étaient principalement situées dans les aéroports (MEDD 2015b). Selon le personnel de l'INERA, moins de 10 stations fonctionnaient en 2019, et celles qui fonctionnent encore ne répondent pas aux normes de l'Organisation météorologique mondiale (OMM). Selon le dernier document national de communication sur le climat, seul le système de l'aéroport de N'djili à Kinshasa répond aux normes actuelles de l'OMM. Aucun système n'est disponible pour recueillir les données de manière sûre, ce qui signifie que les institutions responsables ne sont pas en mesure de fournir des analyses précises, de produire des données météorologiques et climatiques exhaustives sur le pays, ou de confirmer des données satellitaires avec des observations de terrain. Par conséquent, la RDC n'est pas en mesure de respecter son engagement de partager des données climatiques avec les agences internationales, et de contribuer ainsi aux efforts mondiaux.

Engagements à fournir des données climatiques

En s'engageant à fournir des données climatiques, la RDC a assuré partager des données scientifiques, technologiques, socio-économiques et juridiques sur le changement climatique, tant au niveau national qu'international. Le MEDD (2015b) souligne que le pays ne fait pas partie du système mondial de communication météorologique en raison de sa situation actuelle, bien qu'il tente toujours de partager les données disponibles avec le réseau mondial. Le partenariat avec l'INERA permet au MEDD de bénéficier de 27 stations agro-climatiques utilisées pour la recherche agricole dans le cadre d'un projet pilote du plan national d'adaptation, plus connu sous le nom de Programme d'Action National d'Adaptation au Changement Climatique – Adaptation du Secteur Agricole au Changement Climatique (PANA-ASA).

Le MEDD a également accès aux données de l'Institut Congolais de Conservation de la Nature (ICCN), qui possède des équipements

climatologiques dans les secteurs sauvegardés sous leur contrôle. Toutefois, la faiblesse de la collaboration intersectorielle et le manque de données provenant d'autres secteurs de développement entravent la capacité du pays à remplir son engagement pour fournir des données climatiques exhaustives. Ainsi, le Rapport sur le commerce mondial 2019 (OMC 2019) ne contenait pas les principales données nécessaires sur la RDC pour produire une section complète et exhaustive sur le pays. En tant que tel, la RDC ne peut pas se fier aux données disponibles pour anticiper les conséquences et informer les pays voisins des impacts potentiels de ses différentes émissions. Il est également incapable de surveiller efficacement la biodiversité sur l'ensemble de son territoire.

En raison de la porosité des frontières qu'elle partage avec neuf pays, la RDC ne peut pas non plus fournir des statistiques aux organisations internationales sur les quantités totales de produits importés, conformément au protocole de Montréal. La RDC a été parmi le premier pays à soumettre une contribution déterminée au niveau national (CND) dans le cadre de l'Accord de Paris, mais il reste difficile d'anticiper la capacité du pays à fournir des données sur ses adaptations au changement climatique, conformément aux conditions posées par l'article 7 de l'Accord.

Engagement à réduire les émissions de gaz à effet de serre

La RDC s'est engagée dans des processus qui visent à réduire ses émissions et à renforcer les stocks de carbone, à savoir le programme REDD+ (voir chapitre 4), mais une évaluation systématique de leurs impacts fait défaut (Malchair 2016).

Engagement à prendre des mesures d'adaptation au changement climatique Conçu en 2009, le premier projet d'adaptation, connu sous le nom de Programme d'Action National d'Adaptation au Changement Climatique – Adaptation du Secteur Agricole au Changement Climatique (PANA-ASA), était principalement orienté vers le secteur agricole, bénéficiant alors d'un financement de 3 148 000 USD du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) et du Gouvernement national. Les résultats de ce projet ont été présentés dans le rapport final du projet par

le PNUD *et al.* (2015), mais les mesures prévues dans le rapport n'ont pas été prises depuis.

Engagement en faveur de la coopération internationale et nationale sur le changement climatique

La RDC a pris des engagements forts pour renforcer la coopération internationale et nationale en matière de lutte contre le changement climatique. Cependant, la coopération de la RDC avec ses pays voisins est moins visible, chaque pays luttant pour gérer sa propre situation. De même, la coopération entre les niveaux de gouvernement central et provincial, et entre provinces, reste difficile.

Engagements en matière de financement de la lutte contre le changement climatique

Alors que les acteurs REDD+ soutiennent que la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement devrait être soutenue financièrement par les pays développés (Kengoum *et al.* 2014 ; Kengoum 2019), la RDC vise, dans la mesure du possible, à internaliser les coûts de la lutte contre le changement climatique, en déboursant, par exemple, 3 millions de dollars US de « soutien en nature » pour le projet PANA-ASA (PNUD *et al.* 2015). Conformément à cette approche, la RDC donne la priorité aux mécanismes de financement bilatéraux existants et continue à créer de nouveaux mécanismes financiers, comme le FONAREDD. Cet engagement comprend un inventaire régulier des besoins et des financements reçus. Quelques études ont tenté de compiler ces données, mais ont été limitées à des processus politiques spécifiques, tels que la REDD+.

Engagement pour améliorer la gouvernance climatique nationale

Cet engagement consiste à encourager la participation des acteurs non-gouvernementaux aux processus d'élaboration des politiques liées au changement climatique. La REDD+ et les processus connexes comme l'APV-FLEGT exigent cette participation et en fixent les conditions, notamment la participation des communautés autochtones avec leur consentement libre, informé et préalable (CLIP). L'amélioration de la gouvernance nationale implique également la

reconnaissance de l'identité des communautés locales et des peuples autochtones. Les communautés locales sont reconnues par la loi, mais la lutte pour la reconnaissance des Pygmées demeure encore.

L'État vise également à résoudre les conflits liés à la gestion environnementale, en mettant en place des mécanismes pour faciliter l'accès à l'information. Ces mécanismes sont encore en discussion, et la plupart des conflits sont résolus par des procédures administratives ou judiciaires traditionnelles. L'accès à l'information est encore difficile, car la RDC n'a pas signé ou ratifié la convention d'Aarhus de 1998 qui établit certains droits du public en matière environnementale, en mettant l'accent sur l'accès à l'information et à la justice.

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

Le 31 décembre 2009, le Parlement de la RDC a ratifié le Traité de 2005 relatif à la conservation et à la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale, un plan convergent connexe, ainsi qu'un accord sous-régional sur le contrôle des forêts en Afrique centrale, des directives sous-régionales pour la gestion durable des produits forestiers non ligneux d'origine végétale en Afrique centrale, et des directives sous-régionales pour la participation des populations autochtones locales et des ONG dans la gestion durable des forêts d'Afrique centrale.

Le pays participe également aux réunions du Partenariat pour les forêts du bassin du Congo (PFBC). Lancé en 2002, celui-ci réunit des gouvernements, des donateurs, des organisations internationales, des ONG, des institutions scientifiques et des acteurs du secteur privé qui travaillent avec la COMIFAC, afin de promouvoir la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers du bassin du Congo. Le pays concourt aussi pour partager son expérience REDD+, ainsi que pour obtenir le soutien d'autres parties prenantes.

Depuis 2013, la RDC s'est engagée dans de nombreuses initiatives visant à protéger sa couverture forestière. Les plus importantes méritent d'être soulignées :

- **Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (FLEGT)** Pour permettre la signature de l'accord en 2013, une commission technique pour les négociations d'APV avec l'Union européenne (UE) a été activement engagée dans les activités préparatoires (par exemple, finalisation du cadre légal et des procédures de vérification de la légalité, sessions de négociation avec la Commission européenne). Les négociations ont ensuite été suspendues par la Commission européenne pour des raisons politiques, notamment le déclin du marché européen du bois en RDC, et la question de la conversion des terres, qui est la principale cause de déforestation. Pour répondre aux défis de la gouvernance forestière, l'Accord de Partenariat Volontaire reste cependant pertinent. Le ministère britannique du Développement International (DFID) a débloqué un financement pour la reprise du processus FLEGT en RDC. Ce financement soutient un Facilitateur FLEGT et s'appuie sur le travail de la Commission technique pour les négociations (Sansa 2017). Toutefois, l'augmentation des exportations de bois vers les pays non-membres de l'UE qui ne sont pas liés par le processus européen FLEGT pourrait avoir un impact négatif sur l'efficacité de cet instrument en termes d'amélioration de la gouvernance forestière.
- **Cadre national pour la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique** Le pays a produit une monographie nationale sur la diversité biologique, une stratégie nationale et un plan d'action. Plus important encore, l'actuelle et nouvelle Stratégie et Plan d'Action Nationaux sur la Biodiversité (SPANB) (2016-2020) mentionnent clairement la synergie entre REDD+ et conservation de la biodiversité.
- **Le processus de formulation d'un document de politique foncière** Depuis son indépendance, la RDC n'a pas finalisé de document de politique foncière. Une Commission Nationale de la Réforme Foncière (CONAREF) a maintenant été mise en place et, depuis 2014, elle s'est engagée dans la réforme de la gouvernance foncière dans son ensemble. L'un des trois principaux résultats attendus de ce processus est un document de politique foncière nationale ; les deux autres résultats attendus sont la rédaction d'une loi révisée sur les terres et de ses principaux textes d'application, et la

Évolution politique de l'utilisation des terres

Évolution politique de la REDD+

Figure 5. La REDD+ et ses évolutions institutionnelles en RDC entre 2008 et 2019

Encadré 2. Liste des conventions internationales sur l'environnement 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
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 pour la protection de la couche d'ozone ; Protocoles de Londres et de Montréal
8. Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
9. Convention sur la diversité biologique
10. Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique
11. Accord international sur les bois tropicaux
12. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer
13. Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination
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) ou à toxines et sur leur destruction
18. Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel
19. Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et autres matières
20. Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
21. Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage
22. Convention sur le criquet migrateur africain
23. Traité interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau
24. Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles
25. Traité instituant la Communauté économique africaine
26. Convention sur la gestion durable du lac Tanganyika
27. Protocole de Kyoto
28. Charte de la Terre
29. Accord de Paris sur le climat de 2015

modernisation du processus d'administration foncière.

En juin 2018, un forum national, réunissant plus de 400 participants de toutes les provinces et représentant toutes les parties prenantes au processus de réforme agraire, s'est tenue dans les anciennes provinces de Bukavu et du Sud-Kivu. Il en est résulté la formulation de différentes options pour la politique foncière nationale. Un atelier de rédaction d'experts a ensuite été organisé à Kinshasa pour transformer ces propositions en un projet de document sur la politique foncière nationale. Condition préalable à son adoption, une consultation nationale sur ce document est actuellement en cours avant qu'il ne soit soumis au gouvernement. L'opinion des décideurs politiques est que ce document de politique foncière sera utile pendant au moins les 100 prochaines années

- **Autres efforts pour améliorer la gouvernance forestière** Au cours des 15 dernières années, un examen juridique des titres d'exploitation forestière a été conduit, et un certain nombre de textes ont été produits pour soutenir la mise en œuvre du Code forestier de 2002. L'examen juridique des titres a consisté à vérifier la cohérence des titres de concession forestière existants et à examiner la mise en œuvre effective des termes des contrats signés en ce qui concerne ces concessions. Pour assurer la mise en œuvre effective du Code forestier de 2002, plus de 40 décrets d'application ont été signés. Pour améliorer la transparence, la RDC a recruté un observatoire indépendant des opérations d'exploitation forestière, l'ONG britannique Resource Extraction Monitoring (REM), et une société spécialisée, la Société Générale de Surveillance, afin de mettre en place un système de contrôle solide pour l'extraction et la commercialisation du bois, ainsi qu'une chaîne de traçabilité du bois. Cependant, comme dans de nombreux pays africains, la réalisation des réformes politiques liées à l'environnement prend du temps (Karsenty 2016). L'une des raisons est que les politiques sont destinées à être mises en œuvre sur de longues périodes, comme c'est le cas de la politique foncière de la RDC qui s'appliquera jusqu'en 2100. Cela peut nuire à la capacité des politiques sectorielles à s'adapter rapidement à l'évolution des contextes sociopolitiques, qui se

traduit par des documents politiques devenant dépassés, parfois avant même leur achèvement ou leur mise en œuvre effective.

3.2 Décentralisation et partage des bénéfices

3.2.1 Décentralisation politique et administrative

La décentralisation en RDC repose sur la Constitution du 18 février 2006, qui a donné lieu à trois textes principaux : (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 7 octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de Province ; et (iii) la loi 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. Conformément à ces lois, la gouvernance administrative et législative décentralisée est organisée telle que présentée dans le tableau 7.

Effectif depuis 2016, le cadre de décentralisation est régi par la Constitution de 2006, où son article 3 prévoit que la ville, la commune, le secteur et la chefferie constituent les entités territoriales décentralisées. La RDC compte aujourd'hui 1433 entités territoriales décentralisées, dont 97 villes, 336 communes urbaines, 267 communes rurales, 474 secteurs et 259 chefferies (Luntumbue 2016).

La Conférence des gouverneurs permet aux gouverneurs de consulter et d'harmoniser la législation entre l'autorité nationale et le gouverneur provincial.

Les membres de la Conférence des gouverneurs comprennent le Président de la République, le Premier ministre, le Ministre de l'Intérieur et les Gouverneurs provinciaux. D'après la loi, les Gouverneurs doivent tenir une réunion annuelle avec les chefs des entités territoriales décentralisées. La province fournit des services techniques, et la répartition des ressources entre les entités territoriales décentralisées dépend de nombreux paramètres, tels que leur taille, leur population et leur capacité de production. La loi, après

Tableau 7. Organisation de la décentralisation administrative en RDC, d'après la Constitution de 2016

Échelon nationale			
Législatif		Exécutif	
Assemblée Nationale	Sénat	Président de la République	Gouvernement national
Échelon provincial (26 provinces)			
Législatif		Exécutif	
Assemblée provinciale		Gouvernement provincial	
Composition :		Composition :	
<ul style="list-style-type: none">Députés provinciaux élus10 % maximum de députés provinciaux cooptés		<ul style="list-style-type: none">1 Gouverneur (élu)1 Vice-Gouverneur (élu)Un maximum de 10 Ministres provinciaux (nommés)	
Entités territoriales décentralisées			
Villes	Commune	Secteurs	Chefferie
<ul style="list-style-type: none">Conseils urbainsCollège exécutif urbain	<ul style="list-style-type: none">Conseil communalCollège exécutif communal	<ul style="list-style-type: none">Conseil de secteurCollège exécutif de secteur	<ul style="list-style-type: none">Conseil de chefferieCollège exécutif de chefferie

Source : Loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 ; Loi n° 08/015 du 7 octobre 2008 ; Loi n° 08/016 du 7 octobre 2008

consultation de la Conférence des gouverneurs, régie la répartition des impôts d'intérêt commun aux provinces et aux entités décentralisées. Actuellement, 40 % du revenu national est alloué aux provinces. L'Inspection générale des finances et la Cour des comptes sont chargées de contrôler les comptes des provinces.

Selon l'article 226-1 de la Constitution, le redécoupage territorial aurait dû être effectif dans les 36 premiers mois suivant l'installation effective des premières institutions politiques en 2010. Or, cela n'a pas été le cas. La loi portant fixation des limites des provinces a été publiée le 28 février 2015. Les gouverneurs des entités territoriales existantes ont été contraints de démissionner en raison du démantèlement des anciennes provinces. En octobre 2015, le Président de la République a nommé des commissaires spéciaux pour gérer les 26 provinces nouvellement créées, en attendant l'élection des gouverneurs et vice-gouverneurs. Ces élections ont été supervisées par la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) le 26 mars 2015. Les résultats de ces élections montrent que 20 des 26 provinces sont désormais contrôlées par des candidats issus de la majorité présidentielle. De même, de nombreux commissaires spéciaux, initialement chargés de l'administration provisoire, ont ensuite été élus gouverneurs des provinces où ils ont agi en tant qu'administrateurs temporaires.

Pour certains analystes (Luntumbue 2016), la réforme a été lancée sans tenir compte des nouveaux besoins de financement. L'un des problèmes qui s'est posé concerne la répartition des ressources entre les nouvelles provinces. La répartition des territoires ne fait pas non plus l'unanimité. Ainsi, certaines associations de peuples autochtones ont manifesté en décembre 2014 pour s'opposer à la fusion de leur entité avec la nouvelle province de Lualaba (Makal 2014). Une autre controverse relative à la délimitation des frontières a eu lieu entre les provinces du Nord et du Sud-Kivu, où il existe un désaccord sur l'accès aux ressources dans les zones voisines des deux provinces.

En définitive, l'autonomie des provinces n'a pas été effective. La logique d'accès aux ressources du Gouvernement central reste celle de la concurrence. Le favoritisme politique semble être un facteur déterminant dans la capacité d'une province à mobiliser les ressources ou l'intérêt du Gouvernement central vers les questions de développement dans les provinces décentralisées. En général, plus les liens politiques des gouverneurs avec les acteurs du Gouvernement central sont étroits, plus ils sont en mesure d'attirer des ressources financières dans leur province respective. Cette situation entraîne des inégalités de traitement à l'égard des provinces, ce qui se traduit par une forte disparité au niveau de leur développement,

et dans la capacité des nouvelles provinces à assumer leur administration et la gestion de leur développement.

3.2.2 Décentralisation forestière

La gouvernance décentralisée des forêts est au cœur du Code forestier de 2002. La Constitution et les lois sur la décentralisation (tableau 8), ainsi que le Code forestier (tableau 9) répartissent les responsabilités entre les autorités centrales, provinciales et locales, en décomposant la gestion forestière en compétences exclusives et partagées.

La figure 6 illustre la décentralisation au cœur du MEDD, chargé de superviser la REDD+ au sein du pays. À la suite d'une réforme de 2015, le MEDD a remplacé le MECNT, mais reste en charge des questions environnementales et forestières. Il dispose de plusieurs départements travaillant sur les questions forestières, notamment : la Direction des Inventaires et d'Aménagement Forestiers (DIAF) ; le Service National de Reboisement (SNR) ; la Brigade centrale de contrôle forestier (BCC) ; la Direction de la Gestion Forestière (DGF) ; la Division de la Foresterie Communautaire (DFC) ; et la Direction générale des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participations (DGRAD). Le MEDD travaille au niveau provincial par le biais de ses administrations décentralisées, cependant, le modèle de gestion décentralisée des forêts est critiqué pour son inefficacité à coordonner les

entités opérant au niveau local (Assemble-Mvondo 2015).

Mpoyi *et al.* (2013) discutent également des difficultés de mise en œuvre de la gouvernance forestière décentralisée en RDC et soulignent un manque de compréhension commune autour des dispositions légales. Les provinces se plaignent que les décisions clés concernant la classification des terres forestières, telles que la création de secteurs sauvegardés ou les changements d'utilisation industrielle, soient prises au niveau central, alors que les conflits qui en résultent sont laissés à leur discrétion. Une tension permanente entre les trois niveaux de gouvernance subsiste.

La gestion des ressources naturelles au niveau provincial et local n'est pas uniformément structurée dans le pays (Kengoum 2014). L'influence du bureau du gouverneur est importante sur les décisions de gestion forestière, au détriment de l'administration sectorielle en charge de l'environnement et/ou des forêts. L'expérience de la prise décisionnelle en matière de foresterie communautaire parle d'elle-même. Dans certaines provinces, la plupart des décisions concernant l'allocation d'espace aux communautés pour la foresterie communautaire ont été prises par le cabinet du gouverneur de la province, au détriment des services techniques mandatés à cet effet.

Tableau 8. Répartition des responsabilités d'après la Constitution et les lois de décentralisation

Compétence exclusive du pouvoir central
<ul style="list-style-type: none"> Élaboration d'un programme forestier d'intérêt national, et la coordination des programmes d'intérêt provincial (art. 202.25) Les régimes forestiers, législation sur la chasse et la pêche, et sur la conservation de la nature (art. 202.25) Législation concernant la conservation des ressources naturelles (art. 202.36-f)
Compétence partagée
<ul style="list-style-type: none"> Le régime des forêts (art. 203.16) La réglementation sur les régimes forestiers (art. 203.19)
Compétence exclusive des Provinces (art. 204)
<ul style="list-style-type: none"> Élaboration des programmes forestiers provinciaux et leur exécution, conformément aux normes du planning national (art. 204.20) L'application de la législation nationale concernant la forêt (art. 204.20)

Source: GoDRC 2002

Tableau 9. Répartition des responsabilités sur les trois niveaux de gouvernance forestière d'après le Code forestier et les textes en vigueur

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

Source: Mpoyi *et al.* (2013)

3.2.3 Décentralisation et partage des bénéfices

Décentralisation financière

Selon la Constitution et la loi congolaise, les unités gouvernementales décentralisées disposent d'un budget séparé, pour assurer l'autonomie financière des entités territoriales décentralisées. Cela signifie que certains coûts auparavant supportés par le Gouvernement central sont désormais transférés aux provinces elles-mêmes. Pour remédier à toute inégalité découlant du développement des provinces et des entités territoriales décentralisées, la Constitution prévoit que 40 % du revenu national est retenu à la source et versé dans un fonds national de péréquation (Caisse nationale de péréquation) pour être redistribué.

En plus de modifier les coûts supportés par les provinces, l'analyse de l'Institut de gouvernance

des ressources naturelles (NRGI) (2017) a conclu que la création des nouvelles provinces a également modifié la répartition des bénéfices issus de l'exploitation des ressources naturelles. Il incombe désormais aux provinces nouvellement créées de veiller à ce que les bénéfices tirés des ressources naturelles contribuent efficacement au développement de leurs provinces. À mesure sur les provinces s'établissent, la viabilité du partage des ressources pose question. Les provinces les plus dotées sont celles qui existaient sous l'ancien découpage provincial, alors que les provinces nouvellement créées manquent d'infrastructures, et parfois de ressources, pour générer les bénéfices nécessaires à leur développement (Luntumbue 2016). Il est prévu que le fonds national de péréquation contribue à améliorer leur capacité à générer leurs propres revenus à partir de diverses sources, y compris l'exploitation des ressources naturelles. Cependant, le fonctionnement de ce fonds n'est pas clair et il est difficile de déterminer

Figure 6. Répartition des structures du MEDD à différents niveaux de gouvernance

Source : Dkamela (2018)

la contribution réelle qu'il pourrait apporter au développement des nouvelles provinces.

Il ressort clairement du programme juridictionnel REDD+ de Maï-Ndombe pourquoi un soutien aux provinces est crucial ; malgré leur faible capacité administrative, en particulier en ce qui concerne les provinces nouvellement créées, elles doivent conserver la pleine propriété du programme de réduction des émissions forestières pour que la REDD+ soit efficace (Banque mondiale 2018), car elles recevront une partie des paiements résultant des réductions d'émissions réalisées dans les provinces.

Systèmes de partage des bénéfices dans la gestion des ressources naturelles

Différents systèmes de partage des bénéfices pourraient fournir des informations pour la conception d'une structure spécifique de partage des bénéfices REDD+. Le Gouvernement congolais dispose d'une expérience des systèmes relatifs à l'accès aux ressources naturelles, de même que les cadres juridiques des secteurs minier et forestier de la RDC ont également une expérience du partage des bénéfices qui pourrait être appliquée à la REDD+. Dans les deux cas, la responsabilité sociale des entreprises est axée sur les populations riveraines du titre forestier exploité. Les responsabilités comprennent la construction et l'amélioration des routes, la rénovation et l'équipement des hôpitaux et des écoles, ainsi que les transports. Les cadres juridiques forestiers et miniers mettent en place une redevance en fonction des terres allouées, dont 40 % sont

versés aux entités territoriales décentralisées qui fournissent le bois ou les produits miniers, et 60 % au Trésor public. Selon la loi, ces 40 % doivent être spécifiquement utilisés pour des investissements sociaux dans les communautés locales.

Il convient toutefois de noter que la disposition fiscale du Code minier modifié de 2018 a augmenté la base d'imposition par rapport à celle du Code minier de 2002, avec des taux moyens d'imposition qui se situent désormais entre 48-72 % pour le cuivre/cobalt et 55-95 % pour l'or, ce qui est bien supérieur aux normes internationales. Selon Lassourd (2018), cela pourrait avoir un impact négatif sur le développement du secteur minier et conduire à des conflits, les entreprises demandant l'application de la clause de stabilité du Code minier de 2002.

Bien que le secteur pétrolier du pas ne soit pas légalement contraint de partager ses bénéfices, et de contribuer au développement local, le secteur a également eu recours à des systèmes de partage des revenus qui ont fait leurs preuves, comme par exemple à Muanda, dans le Bas-Congo. Comme le rapporte Mingashanga (2009), la compagnie pétrolière PERENCO a versé aux communautés locales jusqu'à 240 000 dollars US par an, dont 150 000 dollars US ont été automatiquement alloués à des projets de développement social négociés avec les populations riveraines. Cet arrangement résulte d'un accord datant du 9 août 1969, conclu entre l'État congolais et Chevron, qui a ensuite été vendu à PERENCO. À l'heure actuelle, il n'est pas clair si cela fonctionne toujours, mais c'est une réussite qui porte des enseignements pour la REDD+.

3.3 Gouvernance foncière, droits sur le carbone et droits autochtones

La gouvernance foncière est une question au cœur des débats sur la REDD+ (Davis *et al.* 2009). En effet, Cotula et Mayers (2009) soulignent qu'un manque de clarté sur les droits de propriété foncière pourrait compromettre les résultats escomptés. Une connaissance suffisante du contexte et de la dynamique en RDC est donc essentielle.

3.3.1 Cadre général de la gestion foncière

En RDC, la gestion foncière est régie par la loi n° 073-021 du 20 juillet 1973, modifiée et complétée

par la loi du 18 juillet 1980. Ces lois font de l'État le propriétaire de toutes les terres (article 53). En RDC, le foncier est structuré comme présenté dans le tableau 10.

Selon le cadre juridique de la propriété foncière en RDC, seul un certificat d'enregistrement délivré par le fonctionnaire habilité, à savoir le « Conservateur des Titres Immobiliers », prouve la propriété légale des terres et de leurs biens immobiliers, ainsi que l'existence des différentes concessions foncières. Comme souligné ci-dessus, les droits fonciers doivent être identifiés afin de garantir les conditions nécessaires à la réussite de la mise en œuvre de la REDD+. Mpoyi *et al.* (2013) décrivent trois scénarios dans lesquels les droits fonciers doivent être précisés : (i) les droits sur les terres rurales qui entrent dans la catégorie des terres publiques de l'État, c'est-à-dire qui sont destinés à un usage ou à un service public ; (ii) les droits sur les terres rurales qui appartiennent aux communautés locales en vertu du droit coutumier ; et (iii) les droits sur les concessions de terres rurales. La dynamique qui sous-tend ces scénarios fait que les droits des communautés locales sur les terres dans les zones rurales est précaire, car le droit coutumier donne aux membres individuels de la communauté des droits d'usufruit, mais pas de droits de propriété sur les terres communautaires (Vermeulen *et al.* 2011). Cette précarité est exacerbée par le fait que le droit foncier en RDC ne s'inscrit pas encore dans une politique clairement formulée.

Cependant, depuis 2017, une dynamique s'est mise en place pour doter le pays d'un document de politique foncière qui intègre les dynamiques émergentes, comme la mise en œuvre de la REDD+.

3.3.2 Cadre général de la gestion forestière en République Démocratique du Congo

Le Code forestier de 2002 organise la gestion des forêts en RDC. Il répartit la forêt en différentes catégories (tableau 11) et fixe les conditions d'accès et d'exploitation des différentes ressources forestières. Le titre II du Code forestier consacre les droits de propriété de l'État ainsi que les droits fonciers coutumiers pour différentes catégories de forêts. À ce titre, l'État s'engage à consulter les communautés locales et les populations

Tableau 10. Types et caractéristiques du domaine foncier en RDC

Type de terre	Caractéristiques principales
Domaine foncier public de l'État : <ul style="list-style-type: none"> Toutes les terres qui sont affectées à un usage ou à un service public 	<ul style="list-style-type: none"> Inconcessibles Concessibles pour tout type d'usage seulement après avoir été désaffectées
Domaine foncier privé : <ul style="list-style-type: none"> Toutes les autres terres qui ne constituent pas de terres du domaine public 	<ul style="list-style-type: none"> Peuvent être octroyées comme concessions ou pour tout autre droit d'exploitation
Domaine foncier privé de l'État : <ul style="list-style-type: none"> Terres urbaines (déclarées urbaines) Terres rurales (toutes les autres terres que celles qui sont déclarées urbaines) 	<ul style="list-style-type: none"> Selon leur vocation, les terres sont destinées à un usage résidentiel, commercial, industriel, agricole ou d'élevage.

Tableau 11. Catégories de forêts d'après le Code forestier de 2002

Type de forêt	Caractéristiques principales
Forêts classées <ul style="list-style-type: none"> Relevant du domaine public de l'État 	<ul style="list-style-type: none"> Comprend les forêts à vocation écologique Couverte par un acte de classement
Forêts protégées <ul style="list-style-type: none"> Relevant du domaine privé de l'État 	<ul style="list-style-type: none"> Comprend les forêts qui ne sont ni classées ni de production permanente
Forêts de production permanente <ul style="list-style-type: none"> Relevant du domaine privé de l'État 	<ul style="list-style-type: none"> Comprend les concessions forestières et les forêts soustraites des forêts protégées après enquête publique

Source : Article 7 de la loi n° 011/2002 du 29 août 2002

autochtones, et à compenser les pertes pouvant résulter de la création de certaines catégories de forêts, comme les secteurs sauvegardés et les forêts de production permanentes. Comme décrit dans le paragraphe 3.4 de ce document, le cadre juridique permet aux communautés locales de demander et d'obtenir des concessions forestières.

La gestion du processus de conversion des terres forestières à d'autres usages reste une préoccupation évidente dans la législation forestière. L'article 52 exige que 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.

Les activités concernées comprennent l'exploitation minière, l'industrie, le développement urbain, le tourisme et l'agriculture, après la délivrance d'un permis et le paiement des taxes correspondantes. La moitié de cette taxe est consacrée aux initiatives de reboisement.

3.3.3 Droits des populations autochtones

Bien que le pays n'ait pas signé la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du travail relative aux peuples indigènes et tribaux de 1989, la RDC a signé en 2007 la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, instrument international principal relatif aux droits des peuples indigènes. Au niveau de la COMIFAC, la RDC a signé des directives sous-régionales sur la participation des populations locales, autochtones et des ONG à la gestion durable des forêts en Afrique centrale.

Les Pygmées sont les principaux peuples autochtones du pays. Ce sont des chasseurs-cueilleurs qui ont été parmi les premières communautés à s'installer sur le territoire congolais (Bahuchet 1996). Malgré cela, le Gouvernement congolais ne reconnaît pas officiellement les Pygmées comme groupe indigène et ne leur

accorde pas de statut spécifique. De plus, ils ne sont mentionnés ni dans la Constitution ni dans aucune loi sectorielle régissant les ressources naturelles du pays. La Constitution prône l'égalité entre tous les citoyens, mais elle ne résout pas les inégalités et les discriminations dont sont victimes les Pygmées dans les zones rurales.

Le débat sur la reconnaissance des Pygmées en tant que peuple autochtone en RDC se poursuit, grâce aux efforts d'ONG nationales et d'organisations autochtones soutenues par des partenaires internationaux, comme les Nations Unies. Bien qu'absent de la Constitution, les Pygmées sont reconnus comme peuples autochtones dans le Code forestier et dans d'autres lois sectorielles. Mpoyi *et al.* (2013) décrivent les efforts déployés pour faire entrer cette question dans le débat autour

la gestion forestière en RDC. En définitive, les communautés locales et les peuples autochtones bénéficient d'un certain nombre de droits prévus par les réglementations forestières nationales, droits sur lesquels le programme REDD+ devra s'appuyer pour définir les droits des peuples autochtones, comme le montre l'encadré 3.

3.3.4 Gestion nationale du carbone

Le statut du carbone dans le cadre du mécanisme REDD+ reste une préoccupation en RDC. Diverses études et outils en cours de développement, qui sont censés fournir une vue claire sur cette question, ne sont pas parvenus à des conclusions sur la manière dont le carbone sera traité dans le cadre du mécanisme REDD+. Une question essentielle est de savoir à qui appartiennent les droits sur le carbone. Depuis la première version de ce document, le débat national n'a guère évolué.

La logique qui régit les discussions reste celle de Mpoyi *et al.* (2011 a), qui soutiennent l'idée que le carbone ne peut exister qu'à la suite d'un investissement et, à ce titre, devrait être considéré comme tout autre produit issu de l'activité de production. Le pays continue d'osciller entre le carbone en tant que ressource naturelle, et le stockage de carbone résultant d'investissements ou d'activités. De ce fait, tout crédit d'émissions réduit doit être délivré à l'investisseur par le registre national REDD+. Au niveau international, en s'inspirant de l'expérience d'autres pays, une

Encadré 3. Les droits de propriété coutumière des peuples autochtones sur les terres et forêts

Le droit de s'établir et de vivre sur leur terre

Le droit d'exploiter conformément aux coutumes

Le droit de tirer des bénéfices économiques personnels des terres et forêts

Le droit d'être consulté dans l'ensemble des processus de gestion foncière et forestière

Le droit d'accès à la justice pour des actions en dommages et intérêts, dans les cas de défaillance prévues par les lois et réglementations en vigueur.

Le droit de tirer leurs moyens de subsistance de la biodiversité forestière

Le droit de consentir ou non à l'ensemble des processus coutumiers d'attribution des terres

Le droit de participer aux processus décisionnels qui affecteront leurs terres/forêts, ou leur communauté propre

Le droit à une indemnité préalable, juste et équitable en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique

Note : Ces droits sont ceux tels qu'ils figurent à l'article 34 de la Constitution, à l'article 388 de la loi foncière et à l'article 22 du Code forestier

approche fondée sur les droits est adoptée. Loft *et al.* (2015) utilise une approche qui combine le partage des bénéfices, les droits sur le carbone et les coûts de mise en œuvre pour évaluer la législation des droits sur le carbone de divers pays, dont un autre pays du bassin du Congo. L'expérience des pays REDD+ étudiés démontre un lien clair entre les droits sur le carbone et les droits fonciers. Ainsi, les efforts visant à clarifier les droits sur le carbone ne peuvent être déconnectés d'une réforme plus large de la propriété foncière, ainsi que de la capacité administrative à mettre en œuvre un cadre juridique. La question n'est donc pas seulement une question de politique, elle dépend aussi de la politique du régime foncier.

3.4 Foresterie sociale : Processus politiques, institutions et leurs pertinences pour la REDD+

Depuis que des outils de foresterie communautaire ont été mis en place (Vermeulen et Karsenty 2014), la foresterie sociale en RDC a démontré qu'elle recelait un fort potentiel.

3.4.1 Foresterie communautaire

La foresterie communautaire n'est pas un concept nouveau dans la gestion forestière, mais sa mise en œuvre en RDC est relativement récente. Trois textes lui donnent désormais une base juridique. Le premier est l'article 22 de la loi forestière de 2002, qui définit la foresterie communautaire et reconnaît la possession coutumière des forêts par les communautés locales, et la possibilité « d'attribution des concessions aux communautés locales ».

Le deuxième est le décret du Premier ministre n° 14/018 du 2 août 2014, fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales. Le troisième est l'Arrêté ministériel n° 025/CAB/MIN/ECN-DD/CJ/00/RBM/2016 du 9 février 2016 fixant les dispositions spécifiques relatives à la gestion et à l'exploitation des concessions forestières des communautés locales. Dans l'ensemble, la foresterie communautaire est guidée par une stratégie nationale, qui est le résultat d'un processus qui a culminé en août 2017. La RDC est le dernier des pays de la COMIFAC à avoir mis en place un cadre juridique complet permettant aux communautés locales de gérer leurs propres forêts.

Grâce à ces différents textes, les communautés locales peuvent désormais détenir pour une durée indéterminée des forêts pour différents usages, avec des superficies pouvant atteindre 50 000 hectares.

L'objectif national de la foresterie communautaire en RDC est de donner aux communautés locales et aux peuples autochtones une position particulière au sein de la gouvernance forestière locale, et de reconnaître et renforcer leurs droits pour une gestion durable et équitable, y compris une amélioration de leurs conditions de vie (MEDD 2018). Le modèle de foresterie communautaire se distingue des autres modèles de gestion forestière, en reconnaissant les multiples usages des forêts communautaires, et en laissant les règles coutumières communautaires s'appliquer à leur gestion. Ce faisant, le pays rapproche la foresterie communautaire d'un modèle traditionnel de gestion des ressources naturelles, qui est reconnu mondialement pour améliorer la durabilité des ressources naturelles.

3.4.2 Processus politiques pour la stratégie de foresterie communautaire

Le processus de mise en place du cadre institutionnel et réglementaire de la foresterie communautaire en RDC a pris près de 15 ans, depuis l'adoption du Code forestier en août 2002 à la formulation de la stratégie sur la foresterie communautaire en août 2017. Le principal outil a été la Table Ronde Multi-Acteurs sur la Foresterie Communautaire (TRMAFC), lancée à Kinshasa en octobre 2015. Au total, quatre tables rondes nationales ont été organisées à ce jour, en octobre 2015, mai 2016, février et août 2017. De même, depuis la validation de la stratégie lors de la quatrième TRMAFC, deux tables rondes provinciales ont été successivement organisées à Mbandaka et à Goma, en septembre et décembre 2017. La stratégie forestière a maintenant été entérinée, et un plan d'action quinquennal a été approuvé par le MEDD.

Le concept de la Table Ronde Multi-Acteurs en RDC a été formulé en 2015 pour répondre aux organisations de la société civile (OSC). Cela constitue une plateforme nationale unique de consultation, de coordination et de dialogue entre les différents acteurs de la foresterie communautaire, notamment les organisations de femmes, les groupes de peuples indigènes et les autorités nationales (RFUK 2018). Son but est

de permettre le dialogue, le partage d'expérience et l'apprentissage commun, en réunissant les différents acteurs de la foresterie communautaire pour prendre des décisions par consensus (MEDD 2018). La Table Ronde Multi-Acteurs est coordonnée par le Centre d'appui à la gestion durable des forêts tropicales, et est soutenue par la Rainforest Foundation UK, le WRI, USAID, le DFID et le MEDD, avec un soutien technique via la Division de la Foresterie Communautaire.

La Table Ronde Multi-Acteurs veille à ce que les risques éventuels liés à la mise en œuvre de la foresterie communautaire n'altèrent pas les objectifs du concept. Les risques énumérés par le MEDD (2018) comprennent : (i) Une capacité technique et opérationnelle limitée des administrations forestières centrales, provinciales et locales, et des ONG d'accompagnement pour promouvoir le développement de la foresterie communautaire ;

(ii) L'insuffisance des ressources financières et techniques pour soutenir le processus à tous les niveaux ; (iii) Une augmentation des partenaires techniques et financiers en faveur de la foresterie communautaire qui conduit à un nombre disproportionné de concessions forestières détenues par les communautés locales, et à une absence totale de contrôle du processus et de son évolution ; (iv) Un partage inéquitable et injuste des bénéfices découlant de la mise en œuvre des projets de foresterie communautaire ; (v) Une participation publique insuffisante, caractérisée par l'absence d'un dialogue avéré et d'une coordination efficace entre les acteurs ; (vi) La captation des bénéfices de la foresterie communautaire par les élites et la marginalisation ultérieure des principaux bénéficiaires ; (vii) Un cadre juridique qui se heurte aux réalités locales ; et (viii) la résurgence de conflits.

3.4.3 Acteurs de la foresterie sociale

La Division de la Foresterie Communautaire, une sous-unité de la Direction Générale des Forêts au sein du MEDD, supervise la mise en œuvre de la foresterie communautaire. Cependant, de nombreux acteurs sont impliqués dans la foresterie communautaire en RDC, notamment les communautés locales, les peuples autochtones pygmées, les femmes, les jeunes et autres groupes vulnérables et marginalisés, les Gouvernements locaux et provinciaux, les OSC, les donateurs et

autres partenaires techniques et financiers, ainsi que les entreprises du secteur privé (MEDD 2018).

En dépit de la grande diversité des parties prenantes, seules les communautés locales peuvent demander l'attribution d'une forêt communautaire.

L'article premier, paragraphe 17 du Code forestier, repris par l'article deux, paragraphe trois du décret n° 14/018 du 2 août 2014 définit la « communauté locale », comme une « population traditionnellement organisée sur la base de la coutume et unie par des liens de solidarité clanique ou parentale qui fondent sa cohésion interne. Elle est caractérisée, en outre, par son attachement à un terroir déterminé ». Une telle définition nécessite davantage de précisions pour clarifier la situation spécifique des Pygmées en tant que peuples indigènes. En effet, leur situation reste complexe, car le cadre juridique actuel ne les différencie pas spécifiquement des communautés locales. La Constitution prône l'égalité entre toutes les personnes et déclare illégale toute forme de discrimination. Ce faisant, elle donne aux peuples autochtones les mêmes droits, tant sur la forêt que sur la terre que ceux dont jouissent les autres citoyens. Cependant, certains risques subsistent et pourraient constituer des obstacles à l'accès des peuples autochtones à la foresterie communautaire. Au-delà de la discrimination de facto qui existe, et est vécue au sein des villages, le Code forestier distingue les communautés locales des communautés autochtones. En tant que tel, il ouvre la porte à la discrimination des peuples autochtones dans la mise en œuvre de la législation sur la foresterie communautaire. Mais, des réformes devraient atténuer ce risque spécifique.

Les Gouvernements locaux décentralisés sont également impliqués dans la foresterie communautaire, avec des acteurs tels que les chefs de secteurs/chefs de village et les maires des conseils urbains/ruraux (bourgmestres). Ils supervisent l'évaluation des demandes de forêts communautaires par les communautés locales, et surveillent la gestion et l'exploitation de ces concessions.

Les Gouvernements provinciaux sont chargés de veiller au respect des procédures locales et de fournir une aide décisionnelle au gouverneur provincial. Le rôle du conseil consultatif provincial des forêts, ainsi que celui du ministre provincial

en charge des Forêts, n'est pas précisé dans les textes spécifiquement relatifs à la foresterie communautaire. Mais en pratique, on s'attend à ce que ce soit ce dernier qui transmette les demandes au gouverneur provincial, qui est l'autorité désignée pour décider et, en dernier ressort, attribuer les concessions forestières communautaires.

Le rôle de soutien technique et financier des ONG ainsi que d'autres partenaires est clairement reconnu. Parmi les outils destinés à faciliter la foresterie communautaire, un modèle de procuration est prévu. Cela permettrait aux communautés de déléguer à d'autres acteurs le soin d'agir en leur nom et de suivre les processus d'attribution de concessions forestières. La participation des entreprises du secteur privé dans le secteur de la foresterie communautaire est limitée par le fait que seule l'exploitation forestière artisanale n'est soit autorisée. Cependant, les activités de conservation et d'amélioration des stocks de carbone forestier peuvent intéresser ces structures.

3.4.4 Conséquences de la foresterie communautaire sur l'équité REDD+ en République Démocratique du Congo

Supérieure à celle de toutes les autres dans la sous-région, la superficie maximale autorisée pour la sylviculture communautaire, à savoir 50 000 hectares, est un argument en faveur

de la mise en œuvre REDD+ en RDC. Les zones forestières communautaires gérées de manière durable offrent des opportunités à la fois pour la conservation des forêts et la foresterie durable. De nombreuses ONG de conservation de la nature souhaitent soutenir les communautés locales éligibles dans le cadre de la création de forêts communautaires pour leurs activités de conservation. Pourtant, la foresterie communautaire présente également le risque de s'écarter de sa vocation première. En effet, la plupart des communautés locales ne sont pas encore préparées à la gestion des forêts communautaires de manière à en tirer les avantages socio-économiques et environnementaux que le modèle est censé leur offrir à terme. Par conséquent, les négociants pourraient entamer des négociations avec les communautés, en utilisant la foresterie communautaire comme prétexte pour contourner le moratoire sur l'attribution de nouveaux titres. De même, il est à craindre que dans les provinces, le rôle technique du gouverneur provincial dans le processus d'attribution et de gestion des forêts communautaires soit fortement influencé par la politique du gouverneur. Les conclusions de Wong *et al.* (2016) sur la foresterie sociale restent pertinentes dans le contexte de la RDC (comprendre qui en supporte le coût, intégrer les réalités du contexte spécifique et assurer un processus inclusif) pour obtenir des résultats REDD+ efficaces et équitables pour la foresterie sociale.

4 L'économie politique de la déforestation et de la dégradation forestière

La compréhension des différentes dynamiques socio-économiques et politiques qui influencent la lutte contre les causes de déforestation et de dégradation forestière reste essentielle pour réaliser avec succès le programme REDD+ en RDC.

4.1 Conjoncture politico-économique sous-tendant la corruption actuelle, conséquences sur la gouvernance forestière et perspectives pour la REDD+

Le rapport « Doing business » de 2017 classe la RDC au 187^{ème} rang sur 190 pays en termes de réformes importantes pour le climat des affaires.

La même année, le pays s'est classé 161^e sur 180 pays selon l'indice de perception de la corruption (Transparency International 2019). Cela confirme les observations de Gambino (2011) selon lesquelles le pays est perçu comme un pays où il semble très risqué d'investir. Les pratiques endémiques de corruption confirmées par l'analyse du secteur forestier de Trefon (2010) sont responsables de cette tendance persistante.

La proclamation par le Président Kabila d'une « tolérance zéro pour la corruption » souligne la volonté politique du pays d'améliorer la gouvernance du milieu des affaires. Des actions ont suivi visant à assurer la mise en œuvre effective de la stratégie nationale de lutte contre la corruption de 2002, mais aucun résultat n'a été visible en 2013 (Mpoyi *et al.* 2013). Le 14 juillet 2016, le Président de la RDC a annoncé l'ordonnance n° 16/065, créant un conseiller spécial auprès du chef de l'État, avec un cabinet spécialisé, chargé spécifiquement de concevoir des stratégies et des politiques de bonne gouvernance au niveau national, axées sur la lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent et le financement du

terrorisme. L'annonce de ce conseiller spécial intervenait après de nombreuses autres tentatives infructueuses de lutte contre la corruption. Parmi celles-ci, on peut citer la création du ministère de la Justice, de la Commission de l'éthique et de la lutte contre la corruption (dont les activités ont pris fin en 2007), l'Observatoire de Surveillance de la Corruption et de l'Éthique Professionnelle (OSCEP) (travaillant au sein des institutions publiques), la Cellule nationale des renseignements financiers et la Cour des comptes. Toutefois, les différents rapports soulignent clairement les lacunes et le manque de moyens de ces institutions, limitant ainsi leur capacité à lutter pleinement contre la corruption qui sévit dans le pays (Bertelsmann Stiftung 2016 ; LICOCO 2017).

Un ensemble de projets de loi anti-corruption a été fusionné en 2017 sous les auspices du Ministre de la fonction publique. Deux documents ont résulté de cette fusion. L'un est un projet de loi pour la prévention et la répression de la corruption ; l'autre est le projet de loi complétant le décret-loi n° 017/2002 du 3 octobre 2002 relative au Code de conduite de l'agent public de l'État. Il est prévu que ces documents soient juridiquement validés. L'OSCEP est spécifiquement responsable de la lutte contre la corruption. Cependant, le pays reste hostile à une loi sur la déclaration de patrimoine, celle-ci ayant été rejetée comme étant contraire à la Constitution lorsqu'elle été soumise au vote à l'Assemblée nationale.

Les défaillances des systèmes de contrôle nationaux, tant des institutions parlementaires qu'étatiques, dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion des deniers publics, ont conduit la société civile à suggérer qu'un mécanisme de vérification citoyen devenait indispensable, de même que des mécanismes de suivi des bénéfices générés par le carbone. Cela soulève la question de savoir si les revenus issus de la REDD+ deviendront des fonds

publics ou privés, ou les deux, selon le bénéficiaire et le type de système de paiement. Comme le montre l'étude d'Assembe-Mvondo (2015), la transparence dans les phases initiales REDD+ a été faible. Il est à craindre que cette situation ne se poursuive lors des prochaines activités REDD+, car le pays tente toujours de fournir aux institutions existantes suffisamment de ressources pour qu'elles puissent jouer leur rôle dans la lutte contre la corruption dans le secteur forestier, ainsi que dans les secteurs liés à la REDD+.

4.2 Causes de la déforestation et de la dégradation forestière : contexte et conséquences sur le processus REDD+

Depuis son indépendance le 30 juin 1960, la RDC a traversé des périodes complexes.

Chaque changement de Chef d'État s'est traduit par une instabilité, affectant le contexte de gouvernance de l'ensemble du pays (Mpoyi *et al.* 2013). L'évolution politique la plus récente a avoir eu un impact sur la gouvernance forestière a eu lieu en décembre 2016, lors de la lutte pour une transition du chef de l'exécutif pacifique. Le parti au pouvoir et l'ensemble des forces politiques ont signé un accord de la « Saint-Sylvestre », qui prévoyait la tenue d'élections libres et démocratiques d'ici décembre 2017. Bien que les acteurs (gouvernement, société civile, secteur privé et partenaires au développement) se soient engagés dans tout le pays, les crises humanitaires observées dans des provinces comme le Kasai ont miné ce processus, provoquant une instabilité qui a fait naître l'incertitude quant à l'avènement d'une stabilité politique pacifique et durable. En 2018, le Président Kabila a annoncé sa décision de ne pas se présenter comme candidat aux élections présidentielles du 23 décembre. Les élections ont donc abouti à la nomination d'un nouveau Président, M. Félix Tshisekedi. Parce que la démocratisation du pays dépend de pressions extérieures, et non intérieures, notamment par le biais de l'aide au développement de pays occidentaux et des réseaux de favoritisme, le régime reste vulnérable à la dérive autoritaire (Matti 2010).

La récente stratégie de développement du pays vise à ce qu'il devienne un pays développé d'ici 2050. Les objectifs intermédiaires de cette vision

sont décrits dans les plans stratégiques nationaux de développement, qui visent à faire du pays un pays à revenu intermédiaire d'ici 2021, et un pays émergent d'ici 2030. Cependant, les versions précédentes des stratégies pour la réduction de la pauvreté n'ont pas produit les résultats escomptés. Le tableau 12 montre leur évolution dans le temps, depuis la publication du premier document en 2001, soutenu par le Fonds Monétaire International et de la Banque mondiale. Les premiers documents ont été publiés en tant que Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), alors que les versions suivantes ont été nommées Plan National Stratégique de Développement (PNSD). Il ressort clairement de l'évolution des objectifs que la vision du Président nouvellement élu est différente de celle exprimée par le gouvernement précédent. Le nouveau gouvernement a révisé le PNSD 2017-2021, qui se concentrait sur le développement de l'agriculture, et proposait une approche plus intégrée de l'économie politique pour 2019-2023. Les résultats de la mise en œuvre du PNSD 2017-2021 n'ont pas encore été évalués.

Le DSRP fait référence aux documents intitulés « Documents de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté », tandis que le PNSD désigne les documents intitulés « Plan National Stratégique de Développement ».

C'est dans ce contexte marqué par l'instabilité politique que le processus REDD+ s'est développé et continue d'évoluer en RDC. Malgré tout, le pays reste à l'avant-garde des pays du bassin du Congo engagés dans le processus de mise en place d'un cadre institutionnel REDD+.

La majorité de la population du pays vit dans des zones boisées ou qui ont été créées par le défrichement des forêts. Les moyens de subsistance locaux sont donc fortement liés à l'exploitation des ressources naturelles. Les ressources forestières constituent 70 % de la subsistance de la population, qui repose sur l'agriculture à petite échelle et les produits forestiers non ligneux. Une répartition des revenus nets entre les quatre principales catégories d'acteurs par Lescuyer (2014) montre que les populations rurales tirent plus de 50 % de leurs revenus du travail des scieries qui débitent le bois des forêts congolaises. En raison du manque d'infrastructures (routes, ports maritimes, voies navigables) et de la configuration biophysique

du pays, la plupart des espaces boisés du pays ne peuvent être exploités (Mpoyi *et al.* 2013), ce qui signifie

que le secteur informel domine les activités forestières. Les chiffres fournis par ces auteurs en 2014 ne reflètent plus la réalité en 2019, et sont susceptibles d'avoir augmenté. Lescuyer *et al.*, (2014) rapportent que des réunions de consultation ont été organisées en 2013 et 2014 à Kinshasa et dans les anciennes provinces Orientale et du Nord Kivu pour discuter de la formalisation du secteur. Les acteurs se sont accordés sur la nécessité de réviser à court et/ou moyen terme la réglementation relative aux scieries à petite échelle, afin de mieux cerner la réalité du terrain, d'améliorer les pratiques des producteurs et de garantir que le bois produit légalement soit commercialisé sur les marchés nationaux. Depuis la tenue de ces réunions, aucune décision majeure concernant ces révisions n'a été prise. Le secteur du charbon de bois est confronté à des problèmes similaires : environ 90 % de la population locale dépend du charbon de bois pour la cuisson (Schure *et al.* 2012). Mpoyi *et al.* (2013) soulignent qu'il existe un nombre important de travailleurs informels, peu rémunérés dans tous les secteurs. Comme les faibles salaires de ces travailleurs les rendent vulnérables aux activités criminelles et paramilitaires, cela engendre des conséquences négatives sur la couverture forestière, car l'autorité de l'État est peu présente au sein des autorités centrales et décentralisées qui régissent ces activités et cette dynamique.

4.3 Une politique forestière orientée vers l'économie

La réglementation forestière en RDC est clairement orientée vers l'approvisionnement du marché international avec des produits issus du bois. Plusieurs facteurs intérieurs et extérieurs ont conduit à la révision du Code forestier de 2002. D'un point de vue intérieur, l'objectif était d'équilibrer les fonctions écologiques et sociales de la forêt, pour que l'administration forestière puisse « contribuer de manière substantielle au développement national » et pour que les communautés locales participent activement à la gestion forestière et en tirent des bénéfices légitimes. D'un point de vue extérieur, le Code a été révisé pour se conformer aux

exigences du cadre environnemental international. Cette démarche a été largement soutenue par les partenaires internationaux qui ont reconnu la gestion forestière néo-patrimoniale du pays pendant le régime de Mobutu (Debroux *et al.* 2007 ; Sakata 2007 ; Trefon 2008), qui a conduit à une exploitation abusive des ressources forestières, de la biodiversité et des pertes financières, tant pour les communautés locales que pour l'État. Pour de nombreux acteurs, la réforme a abouti à un cadre juridique dans lequel la gestion des ressources forestières est désormais davantage axée sur la répartition des bénéfices forestiers que sur la protection de la biodiversité (Karsenty 2005, 2006 ; Greenpeace 2007, 2010b).

Le Code de 2002 a apporté un nouvel élan à l'économie forestière en fournissant un cadre politique pour la gestion forestière. Ce cadre a été renforcé par la signature de l'Arrêté ministériel n° 025/ CAB/MIN/ ECN-DD/CJ/00/RBM/2016 du 9 Février 2016 portant dispositions spécifiques relatives à la gestion et à l'exploitation de la concession forestière des communautés locales en RDC. En introduisant un système de gestion durable, les autorités publiques tentent de concilier des objectifs généralement contradictoires, en termes de rôles écologiques, économiques et sociaux des ressources forestières. Cette vision est visible dans la répartition forestière en domaines aux rôles spécifiques, comme décrit précédemment.

Aujourd'hui, le secteur forestier industriel est en concurrence avec le secteur informel. Ce dernier fournit à la fois la demande intérieure croissante, et celle de certains pays voisins (Benneker 2012 ; Lescuyer *et al.* 2012). Dans cette situation, il est difficile de faire une évaluation claire de la production des exploitations forestières artisanales. Par conséquent, il n'y a pas d'informations sur la valeur économique de la forêt du pays. Cependant, Lescuyer *et al.* (2012) l'ont estimée à plus de 2,4 millions de m³ de bois par an. Ce chiffre est plus de six fois supérieur au volume produit par le secteur formel.

Les mouvements de population décrits par Mpoyi *et al.* (2013) du Katanga au Kasai, et les déplacements dans l'arrière-pays d'est en ouest, ainsi que la croissance démographique croissante (tableau 13) continuent également d'exercer une pression sur les ressources forestières.

Tableau 12. Évolution et performances de la stratégie congolaise pour le développement

Document	DSRP-I (Intermédiaire)	DSRP-1	DSRP-2	PNSD	PNSD
Période de mise en œuvre	2002–2005	2006–2010	2011–2016	2017–2021	2019–2023
Objectifs	Stabilisation, transition and reconstruction	Gouvernance et relance de la croissance pro-pauvre	Croissance, création d'emplois et impact du changement climatique	Devenir un pays au statut de revenu intermédiaire à l'horizon 2020	Bonne gouvernance, paix, capacité de l'État à garantir l'état de droit, diversification économique, croissance économique durable, et gestion des ressources naturelles
Piliers stratégiques	<ul style="list-style-type: none"> • Restauration et consolidation de la paix Stabilisation macroéconomique • Dynamique communautaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Bonne gouvernance, paix et renforcement des institutions • Stabilité macroéconomique • Accès aux services sociaux et réduction de la vulnérabilité • Combattre le VIH-SIDA • Dynamique communautaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernance et paix • Diversification économique • Accélération de la croissance et création d'emplois • Amélioration de l'accès aux services sociaux de base et du capital humain • Environnement et changements climatiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Transformation de l'agriculture • Accroissement de la productivité et du rendement agricole (pour le secteur primaire) • Développer des parcs agroindustriels et centres de développement intégré pour attirer plusieurs capitaux dans le secteur agricole 	<ul style="list-style-type: none"> • Valorisation du capital humain, développement social et culturel • Renforcement de la bonne gouvernance, restauration de l'autorité de l'État et consolidation de la paix • Consolidation de la croissance économique, diversification et transformation de l'économie • Aménagement du territoire, reconstruction et modernisation des infrastructures • Protection de l'environnement, lutte contre le changement climatique, développement durable et équilibré
Performance	Atteinte en 2003 du point de décision de l'initiative PPTE (I-PPTE) (HIPC)	Atteinte en 2010 du point d'achèvement de l'Initiative PPTE	Stabilité du cadre macroéconomique		

Source : PNUD (2015)

4.4 Politiques sectorielles contribuant à la déforestation

La politique agricole actuelle de la RDC s'est développée pendant de nombreuses années et reste étroitement liée à la politique nationale de développement rural. Aujourd'hui, la politique agricole relève de la responsabilité du ministère de l'Agriculture, qui est distinct du ministère du Développement Rural, bien que tous deux dépendaient auparavant du même ministère, à savoir le ministère de l'Agriculture et du Développement Rural.

Ces dernières années, le secteur agricole a perdu de son importance : le PIB agricole par habitant a chuté de 40 %, bien qu'il représente toujours 40 % du PIB et emploie 70 % de la population (Mpoyi *et al.* 2013). Les objectifs ambitieux du PNSD 2017-2021 pour le secteur agricole ont depuis été remplacés par le PNSD révisé 2019-2023. La stratégie du Plan National d'Investissement Agricole (PNIA) 2013, mise en œuvre entre 2013-2020, repose sur cinq programmes : (1) Promotion de la durabilité dans l'ensemble du secteur agricole et de l'agroalimentaire ; (2) Gestion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et des réserves stratégiques ; (3) Développement de la recherche agricole, la promotion et la formation professionnelle des différents acteurs ; (4) Gouvernance, genre, renforcement des capacités humaines et institutionnelles dans l'agriculture ; et (5) Adaptation au changement climatique (MeAdD 2013).

Le PNIA s'aligne sur les dispositions de la loi n° 11/022 du 24 décembre 2011 qui fixe le cadre de référence sur lequel toutes les activités agricoles doivent s'aligner et respecter. Les objectifs que cette loi fixe pour le secteur agricole sont les suivants : (1) Faciliter l'optimisation du potentiel ; (2) stimuler la production agricole par l'introduction d'un régime douane et fiscal spécifique ; (3) Relancer les exportations agricoles pour générer des ressources importantes et de nouveaux investissements ; (4) Stimuler l'industrie

nationale de transformation des produits agricoles ; et (5) Attirer de nouvelles technologies d'énergie renouvelable.

Deux institutions ont été créées pour soutenir les initiatives de développement rural. La première, créée en 2017, est une Agence Nationale d'implantation et de Coordination des Centres de Développement Intégré (AN-CDI) ; la seconde, créée en 2018, est le Comité de pilotage du projet de développement territorial. L'objectif du Comité de pilotage est d'assurer la coordination des interventions gouvernementales au niveau provincial et d'éviter tout chevauchement et duplication des actions de l'État. L'Agence Nationale est quant à elle davantage axée sur la coordination des initiatives mises en œuvre en milieu rural et liées à l'exploitation des ressources naturelles. Au moment de notre collecte de données, ces institutions n'étaient pas pleinement opérationnelles, et les résultats restent à venir.

4.4.1 Politique énergétique

La politique énergétique de la RDC comprend deux types d'énergie : l'énergie électrique et l'énergie domestique. L'énergie électrique repose en grande partie sur l'énorme potentiel hydroélectrique du pays, tandis que l'énergie domestique repose essentiellement sur le bois de chauffe et le charbon de bois, 99 % de la population utilisant le bois et le charbon de bois pour cuisiner (Kengoum 2014). Comme le soulignent Mpoyi *et al.* (2013), la demande énergétique en RDC était estimée à 8 millions de tonnes d'équivalent pétrole en 2007, presque entièrement satisfaite par quatre sources d'énergie : (1) le bois, 85 % ; (2) l'électricité, 6 % ; (3) les produits pétroliers, 8 % ; et (4) le charbon de bois, 0,1 % (Kasemuana 2009). La gestion de ces sources d'énergie est répartie le ministère de l'Énergie et le ministère de l'Environnement et du Développement Durable.

Le potentiel électrique du pays repose sur la capacité du fleuve Congo. Celui-ci est estimé à

Tableau 13. Croissance démographique entre 2010 et 2015

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	72 884 000	75 259 000	77 817 000	80 462 000	83 197 000	85 026 000

Source: INS (2015)

plus de 100 000 MW, répartis sur 780 sites dans 145 territoires et 76 000 villages (tableau 14). Ce potentiel représente 66 % de la production d'électricité d'Afrique centrale, 37 % du potentiel de l'Afrique et 6 % du potentiel total du monde (ANAPI 2016). Malgré ce potentiel, l'accès à l'hydroélectricité en RDC reste très faible (9,6 %).

En tant que forme d'énergie particulièrement propre, le potentiel hydroélectrique de la RDC, s'il est bien géré, est très prometteur pour inverser la courbe de la pression démographique sur la forêt, en termes de demande de bois énergie. La vision de la politique énergétique du pays est de fournir de l'hydroélectricité à l'ensemble du pays. D'après le programme s'achevant en 2030, dans lequel les sources d'énergie renouvelables sont promues, un total de 55 sites hydroélectriques seront développés à un coût de 650 millions de dollars US. Selon Mpoyi *et al.* (2013), la RDC pourrait remplacer une grande partie des 85 % de bois de chauffe utilisés par l'hydroélectricité, pour réduire la pression sur les ressources forestières. Dans le cadre de la REDD+ en RDC, la promotion du secteur énergétique devient alors essentielle pour atteindre les objectifs nationaux de réduction des émissions.

4.4.2 Politique minière

La RDC est richement dotée d'importantes ressources minérales. Les exploitations minières et la production minérale contribuent de manière significative au PIB national et n'ont cessé d'augmenter au fil des années (tableau 15). Le développement des zones minières du à l'intérêt et aux capacités croissantes pourrait exercer une pression supplémentaire sur les forêts (Jackson 2001 ; Heydenrich 2008 ; International Alert 2009 ; Jacquemot 2009 ; Geenen et Stefaan 2016).

En 2002, le pays a adopté un Code minier avec le soutien des institutions de Bretton Woods (Mazalto 2008). L'exposé des motifs explique les changements apportés à l'ancienne loi du 2 avril 1981, et précise clairement que l'autorité de régulation de l'État encouragera les investissements privés dans le secteur minier (Mazalto 2009). Ce Code met en place des incitations financières pour accroître la sécurité des investissements dans le secteur. Pourtant, moins de dix ans après son adoption, le Code a été modifié pour aboutir à une nouvelle version en 2018. Avant la promulgation de ce nouveau Code, le pays a élaboré un plan

stratégique pour le développement du secteur minier pour la période 2016-2021. La révision du dernier Code minier a été justifiée par un certain nombre d'observations, faites à la fois par le gouvernement et la Banque mondiale (2016). Parmi ces observations, on peut citer (i) les faiblesses du cadre juridique et institutionnel ; (ii) la faible contribution du secteur au PIB, malgré son immense potentiel ; (iii) le déficit énergétique national ; (iv) le manque de gouvernance du secteur ; (v) la mauvaise connaissance du potentiel minier du pays ; (vi) l'absence de cadre pour le développement de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle ; (vii) des questions relatives à la responsabilité environnementale et sociale des entreprises minières ; (viii) la configuration de la chaîne de valeur minière et ses implications ; (ix) l'arrêt ou la réduction de la production de certains minéraux ; (x) la pénurie de main d'œuvre formée ; (xi) la faible contribution au budget de l'État ; (xii) les conséquences environnementales des sites abandonnés et des activités illégales ; (xiii) l'absence de données stratégiques disponibles en temps réel pour la prise décisionnelle ; et (xiv) les pratiques administratives illégales, y compris la corruption, et leur impact sur l'environnement des entreprises.

L'exposé des motifs du Code de 2018 rappelle que « l'essor du secteur minier, censé rapporter à l'État des recettes substantielles pour son développement économique et social, n'a pas su rencontrer ces attentes ».

Des mesures ont été annoncées pour atteindre les objectifs du Code minier de 2018 : (i) exclusion des particuliers de l'activité minière, en réservant cette activité aux sociétés minières ;

(ii) augmentation de la participation de l'État au capital social de ces sociétés minières ; (iii) versement d'incitations pour les provinces qui font face à des déficits d'infrastructures afin de permettre leur croissance économique ; (iv) garantie que l'exploitation minière des entreprises contribue à l'amélioration sociale des communautés riveraines ; (v) intervention d'autres Ministères dans la prise de décision en matière d'exploitation minière, en raison de la nature transsectorielle de l'exploitation minière. La mise en place de conditions permettant des activités minières intensives suggère qu'il y'aura davantage de pression sur les ressources forestières si

l'application de la législation n'est pas efficace. Pour l'instant, les permis d'exploitation minière portent sur des zones peu boisées.

Les changements dans l'utilisation des terres dépendants des activités minières sont difficiles à contrôler, et le reboisement à l'issue de l'exploitation minière n'est pas toujours entrepris par les sociétés minières. Il n'est pas encore clair dans quelle mesure ces nouvelles mesures seront efficaces. Toutefois, le nouveau Code aura des effets sur la façon dont les terres utilisées dans le cadre du programme REDD+ interagiront avec les exploitations minières dans les zones forestières.

4.5 Pression exercée par la demande internationale

Les pays développés travaillent d'arrache-pied pour garantir leur approvisionnement en produits bruts. La RDC dispose d'un vaste réservoir de ressources naturelles et doit faire face à de multiples demandes concurrentes de la part des entreprises internationales. Les exportations fournissent au pays les ressources nécessaires pour atteindre ses objectifs de développement. La dépendance du pays à l'égard du marché international reste relativement élevée, passant de 11 % en 2000 à 36 % en 2013 (Banque mondiale 2015). Le secteur minier (y compris le pétrole), représente 90 % des exportations du pays (Direction Générale du Trésor 2020).

La plupart des ressources naturelles exportées sont directement exploitées par des entreprises étrangères qui se voient accorder des titres. Aujourd'hui, les entreprises européennes sont en concurrence avec les entreprises chinoises, ces dernières ayant importé la moitié des stocks de production de cobalt de la RDC en 2016. On s'attend à ce que la Chine continue d'investir en RDC pour conserver sa position sur le marché (MINFINRDC 2016). La valeur des exportations de produits miniers en RDC a augmenté ces dernières années comme le montrent les données de 2005 à 2015 (tableau 16).

La production d'énergie hydroélectrique affecte également la couverture forestière. Le projet de barrage Inga III, appelé Grand Inga, a débuté en 2009 avec le soutien de la Banque africaine de développement (BAD) et de la Banque

européenne d'investissement. Les études de faisabilité sont toujours en cours. Le projet, qui se veut le plus grand générateur hydroélectrique au monde, prévoit la construction d'un réseau de barrages d'ici 2025 pour fournir 40 000 MX d'électricité. Il fournira ainsi l'équivalent de 40 % des besoins actuels d'électricité de l'Afrique. L'énergie produite par le Grand Inga est destinée à être distribuée en Afrique et potentiellement en Europe (International Rivers 2019). Il n'existe pas de données exhaustives sur les conséquences environnementales des barrages et infrastructures de transport du projet, mais les environnementalistes soulignent les risques de déplacement de population, de réduction de la couverture forestière et de perte de biodiversité (International Rivers 2019). La construction d'Inga III pourrait cependant rapporter 749 millions de dollars US à la RDC (Beaulieu 2018), avant même que l'énergie ne soit vendue et les bénéfices connexes perçus.

La demande internationale exerce également une pression sur les ressources forestières. Le discours sur le moratoire de 2002 est de plus en plus critiqué. Certains acteurs suggèrent qu'il a affaibli la contribution de la filière bois à l'économie nationale.

Un récent débat sur l'exportation du bois, relayé par Radio France International, a porté sur une interdiction de l'Agence Nationale d'Investigation sur l'exportation de grumes non transformées (Fages 2017). Cette interdiction n'était pas conforme au Code forestier de 2002. Le moratoire de 2002 a réduit les exportations de bois de la RDC, et on s'attend à ce que la levée de ce moratoire augmente la demande de bois sur le marché international.

Les récents développements en RDC sont marqués par l'échec de la tentative de réforme de la loi forestière, dont l'objectif ultime était de lever le moratoire sur l'attribution de nouveaux titres forestiers. Les pressions exercées sur les forêts du pays s'accroissent avec l'arrivée d'entreprises chinoises qui tentent de s'emparer des secteurs minier, agricole et forestier. Ces pressions participent à rendre plus difficiles les négociations de l'APV-FLEGT entre la RDC et l'Union européenne.

Tableau 14. Répartition de la capacité énergétique de la RDC dans les anciennes provinces, par source

Ancienne province	Situation énergétique
Kinshasa	Potentiel solaire : l'ensoleillement moyen varie entre 3.22 et 4.89 kWh/m ² /jour Potentiel éolien : la moyenne annuelle de la vitesse du vent mesurée à 10 m de hauteur est de 1.3 m/s Taux d'électrification : 44.1 %
Katanga	Potentiel solaire : 6.5 kWh/m ² /jour Potentiel éolien : 5 m/s Taux d'électrification : puissance installée de 567 MW alors que la demande actuelle est évaluée à 900 MW (dont 600 MW uniquement pour le secteur minier)
Bas-Congo	Potentiel hydroélectrique : 64 000 MW/an dont 44 000 MW (69 %) pour le seul site d'Inga Potentiel éolien : Aucune donnée disponible Taux d'électrification : Aucune donnée disponible
Province Orientale	Le potentiel total des sites identifiés est estimé à 7200 MW Taux d'électrification : 3.6 %
Kasaï Oriental	Potentiel solaire : 4.4 et 5.14 kWh/m ² /jour Potentiel éolien : Aucune donnée disponible Taux d'électrification : 0.5 %
Kasaï Occidental	Potentiel hydroélectrique : 103 MW Potentiel solaire : 5.16 kWh/m ² /jour et 5.26 kWh/m ² /jour Taux d'électrification : 1 %
Nord-Kivu	Potentiel hydroélectrique : 240.3 MW Potentiel solaire : Entre 4 et 5.5 kWh/m ² /jour Potentiel en biomasse : Peut atteindre 76 583,74 MWh par an Potentiel en gaz naturel : 57,00 Milliards Nm ³ Taux d'électrification : 3.1 %
Sud-Kivu	Potentiel hydroélectrique : 1,050,00 MW Potentiel en biomasse : Peut atteindre 109 878. 88 MWh/an Potentiel en gaz naturel : 57.00 Milliards Nm ³ Potentiel solaire : 5 kWh/m ² /jour Potentiel éolien : Inférieur à 5 m/s Taux d'électrification : 7.9 %
Maniema	Potentiel solaire : Entre 3.5 et 6.75 kWh/m ² /jour Potentiel éolien : Aucune donnée disponible Taux d'électrification : 3 %
Bandundu	Potentiel hydroélectrique : 104 MW Potentiel solaire : Entre 4.5 et 7 kWh/m ² /jour Potentiel éolien : Aucune donnée disponible Taux d'électrification : 0.6 %
Équateur	Potentiel solaire : 5 et 5.5 kWh/m ² /jour Potentiel en biomasse : La province représente environ la moitié des forêts du pays Taux d'électrification : 1.5 %

Source: ANAPI (2016)

Tableau 15. Volumes de la production minière entre 2005 et 2015 (1^{er} semestre)

Année	Cuivre (tonnes)	Cobalt(tonnes)	Zinc	Diamant (1000 carats)	OR (kg)	Coltan (tonnes)	Cassitérite (tonnes)	Poids du secteur dans le PIB (%)	Poids du secteur dans la croissance économique (%)
2005	28 462	16 242	15 110	35 207	2 244			10	
2006	98 585	15 384	33 784	28 949	254			11	27
2007	96 391	17 886	33 809	28 270	122			10	2
2008	335 066	42 487	15 318	20 953	150	630	19 189	10	14
2009	309 181	56 122	13 765	17 880	220	464	15 512	12	59
2010	497 537	83 873	10 362	16 963	178	279	16 963	18	114
2011	499 198	95 478	14 994	18 598	414	383	18 598	21	64
2012	620 515	86 324	11 571	21 755	2 813	586	18 981	22	29
2013	919 588	76 517	12 114	16 899	4 900	697	7 567	22	26
2014	1 030 129	75 560	12 737	16 699	23 937	1 217	7 186	24	45
2015	518 445	40 752	6 314	7 290	16 015	Non disponible	Non disponible	25	33
2016	Non disponible	Non disponible	Non disponible	Non disponible	Non disponible	Non disponible	Non disponible	Non disponible	Non disponible
2017	Non disponible	Non disponible	Non disponible	Non disponible	Non disponible	Non disponible	Non disponible	Non disponible	Non disponible
2018	1 225 227	109 402	Non disponible	Non disponible	Non disponible	Non disponible	Non disponible	Non disponible	Non disponible
2019	1 420 386	77 964	Non disponible	Non disponible	Non disponible	Non disponible	Non disponible	Non disponible	Non disponible

Source : MINFINRDC (2016)

Tableau 16. Valeur des exportations minières depuis la RDC entre 2005 et 2015 (millions de dollars US)

Année	Cuivre (en tonnes)	Cobalt (en tonnes)	Zinc	Diamant (1000 carats)	OR (kg)	Coltan (en tonnes)	Cassitérite (en tonnes)	Total des recettes des exportations
2005	118	585	21	1 158	0		0	1 882
2006	469	524	227	875	3		0	2 097
2007	2 040	2 310	111	828	4		18	5 310
2008	2 458	2 541	25	675	7		136	5 842
2009	1 649	1 710	31	234	6		113	3 743
2010	3 107	3 793	20	310	6		134	7 372
2011	4 103	3 693	42	365	10		134	8 347
2012	4 531	2 661	21	293	103		61	7 669
2013	7 938	1 964	23	207	185		70	10 387
2014	7 874	2 202	38	228	816		127	11 286
2015	2 748	1 223	11	109	479			4 570

Source : MINFINRDC (2016)

En résumé, la plus grande menace qui pèse sur la couverture forestière est sa conversion pour d'autres utilisations des terres telles que l'exploitation minière, l'agriculture et l'énergie. Négliger de prendre en compte ces types d'utilisations peut freiner la réussite de la mise en œuvre de la REDD+ dans le pays. Lorsqu'on examine l'économie politique de la déforestation et de la dégradation forestière, il semble y avoir des objectifs contradictoires entre le mécanisme REDD+ et les politiques sectorielles qui favorisent l'investissement et le développement économique au détriment de la conservation de la biodiversité et de la gestion durable des forêts. Cela met en lumière un manque de cohérence et de coordination intersectorielle. Cette situation rend difficile la création et la mise en œuvre de la REDD+ : pour que la REDD+ réussisse en RDC, il faut des investissements considérables dans les secteurs miniers et énergétiques afin de modifier le profil énergétique du pays, de même dans le secteur agricole, pour encourager les pratiques qui contribuent aux activités REDD+. Ces secteurs ne relèvent pas de la responsabilité du ministère en charge des Forêts. Le niveau actuel de coopération et de participation intersectorielle à la REDD+ est insuffisant pour induire les changements nécessaires.

4.6 La responsabilité sociale des entreprises dans le secteur forestier

Les revenus des communautés locales et autochtones ne se limitent pas à ceux de la foresterie communautaire. Le développement des communautés locales et indigènes dépend aussi de la contribution des entreprises forestières, par le biais d'investissements négociés en matière de RSE qui bénéficient directement aux communautés riveraines. L'article 89 de la loi forestière de 2002 prévoit « une clause particulière relative à la réalisation d'infrastructures socio-économiques au profit des communautés locales, spécialement : i) la construction, l'aménagement des routes ; ii) la réfection, l'équipement des installations hospitalières et scolaires ; iii) les facilités en matière de transport des personnes et des biens ». Les modalités pratiques de cette clause sont précisées à l'article 17 de l'Arrêté ministériel n° 036/CAB/MIN/ECN-EF/2006 du 5 octobre 2006 fixant les procédures d'élaboration, d'approbation et de mise en œuvre des plans d'aménagement des concessions forestières de production des bois d'œuvre. Le texte dispose que le concessionnaire doit consulter les populations riveraines, en vue d'aboutir à un accord sur les obligations sociales, ou d'autres éléments du plan de gestion qui concernent directement la population locale.

Une telle clause est importante pour une gouvernance forestière mettant la population au centre. Lorsque les conditions de mise en œuvre sont remplies, elle permet une relation plus égale entre les concessionnaires forestiers et les communautés riveraines des titres exploités. Une étude réalisée par Tsanga *et al.* (2020), qui s'est penchée sur 19 concessions forestières, a mis en évidence l'absence de conflits liés au respect par les sociétés forestières des obligations sociales énoncées dans la législation forestière de 2002.

5 Environnement politique de la REDD+ : Acteurs, évènements et processus politiques

Dix ans après l'engagement de la RDC en faveur de la REDD+, sa mise en œuvre a mis à l'épreuve la capacité du pays à réinventer sa politique de gestion des ressources naturelles. En effet, il demeure compliqué de coordonner les actions des différents acteurs aux échelons national et local, sur des questions complexes dans un pays marqué par l'instabilité politique.

5.1 Acteurs, évènements et processus politiques de la REDD+

5.1.1 Structure de la gouvernance REDD+

Selon le décret n° 09/40 du Premier Ministre en date du 26 novembre 2009 sur la REDD+, la mise en œuvre de la REDD+ en RDC est assurée par les structures suivantes :

- Un Comité National composé de 14 membres, présidé par le Secrétaire Général du ministère en charge de l'Environnement, qui inclut les forêts. Outre le représentant du Président et le cabinet du Premier Ministre, seuls trois Ministères sont représentés dans ce Comité : le MEDD chargé de l'Environnement et des Forêts ; le ministère de l'Agriculture ; et le ministère de la Décentralisation. Il comprend également des représentants d'OSC, d'ONG de recherche, d'entreprises internationales (la Fédération de l'industrie du bois, la Fédération des Industriels du Bois, FIB), d'entreprises nationales (la Fédération des entreprises du Congo, FEC) et l'Institut National d'Etudes et de Recherches Agronomiques (INERA). Le rôle de ce Comité national est de définir les orientations REDD+ et décider des actions à mettre en œuvre. Il approuve également le plan de travail du Comité interministériel et de la Coordination nationale REDD+. Il met en place le Fonds national REDD+ et définit les options de gestion.

- Un Comité interministériel, composé des ministères de l'Environnement, de l'Agriculture, du Foncier, de l'Urbanisation, du Développement Rural, de l'Aménagement du Territoire, des Finances, des Mines et de l'Énergie. Ensemble, ils planifient la mise en œuvre des décisions du Comité national et partagent les responsabilités. Ce Comité est également chargé d'identifier et de recruter les experts nationaux et internationaux nécessaires à la mise en œuvre réussie du programme REDD+.
- L'équipe de Coordination nationale, dirigée par le Coordinateur national REDD+. Son rôle est de gérer la REDD+ au quotidien, de formuler des recommandations pour les experts, et de recruter si nécessaire. Elle coordonne le processus et garantit la cohérence avec les autres initiatives et donateurs existants afin de faciliter une approche participative du processus REDD+.

Le même décret en date de 2009 place la REDD+ sous la tutelle du ministère de l'Environnement et le Développement Durable, principalement sous la direction de la Direction du Développement Durable (DDD). Dans le cadre de la DDD, la Coordination nationale REDD+ est structurée comme dans la figure 7.

Le mécanisme financier REDD+ en RDC est construit autour du Fonds national REDD+, qui fait partie de la Stratégie nationale REDD+. Sous la tutelle du ministère des Finances, ce Fonds canalise les investissements REDD+, les paiements pour les services environnementaux et les ressources financières provenant des crédits carbone REDD+. La structure du Fonds est présentée dans la figure 8.

Figure 7. Organigramme décentralisé de la Coordination nationale de la REDD+ en RDC

Figure 8. Structure de gestion et de gouvernance du Fonds national REDD+

Source: GoDRC 2012

5.1.2 Les acteurs de la REDD+

Au niveau national, la politique REDD+ en RDC implique une pluralité de groupes d'acteurs :

Le Gouvernement de la RDC

Près de 20 Ministères participent au mécanisme REDD+, dirigé par le MEDD. Trente groupes de travail thématiques (TWG) créés sont chargés d'analyser et de proposer des mesures pratiques pouvant contribuer à la stratégie nationale REDD+. Ces groupes sont des initiatives multipartites, supervisées par des représentants des Ministères. Ils s'assurent que leurs propositions sont conformes aux directives gouvernementales pour chaque Ministère concerné. Le tableau 17 énumère les Ministères concernés.

Bien que ces Ministères fassent partie de groupes de travail thématiques, leur rôle spécifique pour la REDD+ reste flou, car aucun cadre, y compris la stratégie-cadre nationale REDD+, n'en donne une indication claire. Ces groupes de travail thématiques constituent une innovation dans l'environnement politique. Ils s'attachent à

rechercher un consensus sur la stratégie nationale REDD+ par le biais d'un processus consultatif, où les parties prenantes discutent et formulent des normes et des recommandations qui ne peuvent être remises en question que par le biais d'un même processus consensuel. Cette plateforme a été établie dans l'intention d'établir un lien de confiance entre les acteurs dans le domaine politique.

Le MEDD supervise les activités REDD+ par l'intermédiaire du Secrétaire Général du ministère de l'Environnement et par la Coordination Nationale REDD+. Toutefois, la coordination de l'action gouvernementale reste difficile en ce qui concerne la REDD+. Ces défis se sont accrus récemment : la légitimité de la Coordination nationale REDD+ dans la supervision des activités quotidiennes est remise en question par la communauté REDD+, et le Ministre de l'Environnement n'intervient que rarement. De plus, le changement de gouvernement a entraîné des changements dans les structures gouvernementales et des équipes. On espère que le gouvernement nouvellement nommé pourra collaborer avec les coalitions mises en place par l'ancien Président pour atteindre les objectifs REDD+.

La société civile

La participation de la société civile à la REDD+ a subi de nombreuses transformations au fil des ans. À l'origine, les représentants étaient impliqués dans le Groupe de Travail Climat-REDD (GTCR), qui est maintenant devenu le Groupe de travail Climat-REDD Rénové. Ce groupe vise à structurer et à soutenir la participation des OSC à la REDD+ et aux négociations du pays sur le changement climatique, ainsi qu'à contrôler le respect des modèles REDD+ nationaux et internationaux (Mpoyi *et al.* 2013). Dans le pays, de nombreux réseaux influents de la société civile existent : il s'agit notamment de réseaux de peuples indigènes, qui se distinguent des autres réseaux d'OSC. En ce qui concerne la REDD+, le Réseau des Populations Autochtones et Locales pour la Gestion Durable des Écosystèmes Forestiers en RDC (REPALEF-RDC) représente l'organisation indigène face au gouvernement.

La dynamique de la société civile n'est pas exempte de défis. En effet, les conflits autour des finances restent au centre de nombreux désaccords observés, y compris ceux qui divisent le GTCR. De même, comme le souligne Kabamba (2017), la société civile en RDC est caractérisée par la prolifération rapide de nouvelles organisations, ce qui constitue un obstacle évident à toute tentative de coordination de l'action sur un territoire aussi vaste que celui de la RDC. Cependant, les réseaux d'organisations de peuples indigènes - comme REPALEF-RDC et la Ligue Nationale des Associations Autochtones Pygmées du Congo (LINAPYCO) - mobilisent leur propre financement. Depuis 2013, REPALEF-RDC a perçu 2 millions de dollars US de la part de la Banque mondiale par l'intermédiaire du Bureau VERITAS, une organisation qui représente REPALEF-RDC (cette dernière n'ayant pas la capacité pour à gérer des fonds aussi conséquents.)

Les partenaires financiers

Dans ses premières phases, le programme REDD+ a bénéficié du soutien financier du Programme ONU-REDD via des institutions spécialisées travaillant en étroite collaboration avec la Banque mondiale et le Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FPCF) ; ces institutions comprenaient le PNUD, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

Tableau 17. Ministères impliqués dans la REDD+

N°	Ministères
1	Ministère de l'Environnement et du Développement Durable
2	Ministère du Plan
3	Ministère de l'Agriculture, Pêche et Elevage
4	Ministère des Finances
5	Ministère du Budget
6	Ministère des Affaires Foncières
7	Ministère des Transports et Voies de Communications
8	Ministère des Affaires Sociales
9	Ministère des Mines
10	Ministère de l'Intérieur
11	Ministère du Commerce et des Petites et Moyennes Entreprises
12	Ministère de l'Industrie
13	Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat
14	Ministère de l'Économie
15	Ministère de la Décentralisation et Aménagement du Territoire
16	Ministère de la Fonction Publique
17	Ministère de la recherche scientifique et de l'innovation technologique
18	Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant
19	Ministère du Développement Rural

(FAO) et le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). À ce jour, le Gouvernement norvégien constitue le principal donateur. Aujourd'hui, le financement du CAFI de 200 millions de dollars US est la principale ressource soutenant la REDD+ en RDC. De nombreuses organisations, telles que le WWF, qui travaillent sur le terrain disposent de sources propres de financement qui s'additionnent au soutien officiel du gouvernement.

L'émergence d'autres partenaires financiers

Dans la phase d'investissement REDD+, certains partenaires financiers comme le PNUD ont soutenu la mise en œuvre de projets de test d'outils développés par la Coordination Nationale REDD+, dans le cadre de la stratégie-cadre nationale REDD+. Six gouvernements ont apporté

un soutien financier à la phase d'investissement REDD+ en RDC, dans le cadre de l'initiative CAFI : cela a représenté un total de 200 millions de dollars US, dont 190 millions de dollars US par le biais du mécanisme financier du Fonds, et 10 millions de dollars US supplémentaires, dont 4 millions de dollars US de l'Agence française de développement (AFD). Sur ce montant, le CAFI soutient huit projets REDD+ intégrés dans les provinces de Maï-Ndombe, Kwilu, Sud Ubangi, Équateur, Mongala, Bas Uele, Tshoppo et Ituri (FONAREDD 2018).

Le rôle principal des agences de l'ONU. Le rôle des agences onusiennes dans le cadre de la REDD+ en RDC a évolué au fil du temps. Alors qu'elles avaient un rôle prépondérant pendant la phase initiale du processus, ces agences sont moins visibles dans l'arène politique aujourd'hui. Comme décrit précédemment, la FAO, le PNUD, l'ONU-Habitat et la Banque mondiale sont les principaux contributeurs financiers au fonds CAFI depuis 2015.

Les partenaires techniques. Cette catégorie comprend principalement des ONG internationales et des organismes de recherche nationaux et internationaux. Certaines sont basées en RDC et d'autres travaillent à distance.

Bien qu'il y ait eu auparavant de nombreux acteurs spécifiquement axés sur la REDD+, leurs interventions sont maintenant moins visibles. Seules des organisations telles que WWF, le WRI, l'Observatoire Satellital des Forêts d'Afrique Centrale (OSFAC) et la JICA/JAFTA sont encore fortement impliquées dans l'élaboration d'une cartographie de la couverture forestière et d'autres types de données sur l'utilisation des terres, ou ont participé à réviser l'Arrêté fixant la procédure d'homologation de la REDD+, comme l'avait fait le WRI. Les institutions de recherche, telles que le CIFOR, mènent des recherches sur la REDD+ au niveau national et au niveau des projets, et fournissent une analyse scientifique du processus. Les travaux des institutions de recherche nationales sur la REDD+ sont moins visibles.

Le secteur privé

Pendant la phase de préparation REDD+, deux sociétés industrielles ont participé à la REDD+ :

la Fédération de l'industrie du bois (FIB) et la Fédération des entreprises du Congo (FEC).

Cependant, au fur et à mesure que le processus avançait, ces acteurs n'ont pas investi dans la REDD+ comme prévu. Seule la société Ecosystem Restoration Associates Inc. (ERA-Congo), une filiale de Wildlife Works Carbon (WWC), a investi dans un projet REDD+. WWC est spécialisé dans l'investissement dans le marché du carbone, mais ce n'est pas une entreprise ayant le même profil que les entreprises représentées par le FIB et le FEC.

5.1.3 Principaux évènements

La RDC a initialement organisé son calendrier REDD+ en quatre phases (figure 9). Ces phases visaient à assurer la coordination, la supervision générale, la formation, l'information, la communication et les consultations, la mobilisation des communautés et la mise en œuvre de la REDD+.

La RDC a désormais achevé les phases d'initialisation (phase 0) et de plan de préparation (phase 1), et anticipe la phase d'investissement (phase 2), avec la mise en œuvre du programme juridictionnel REDD+ de Maï-Ndombe, validé par le FPCF en 2016.

5.1.3.1 Évènements pendant la phase d'initialisation (2009-2012)

Voir Tableau 18.

5.1.3.2 Évènements pendant la phase de préparation (2010-mi-2012)

Voir Tableau 19.

La phase de préparation REDD+ en RDC devait aboutir à la conception d'un ensemble d'outils pour soutenir la mise en œuvre REDD+ (Kabengele 2017). Certains de ces outils ont été complétés : le Fonds national REDD+, le Plan d'investissement forestier et le document sur les niveaux de référence des émissions forestières nationales. Cependant, d'autres outils restent incomplets, car la Coordination nationale REDD+, qui supervise le développement, manque de financement. C'est le cas du système d'information de sauvegarde, du registre national REDD+, du système national de surveillance des

Tableau 18. Événements de la phase d'initialisation REDD+

Évènement	Date	Objectifs	Participants
Première mission conjointe ONU-REDD/Banque mondiale	Janvier 2009	Mission exploratoire pour le lancement de la REDD+ en RDC	ONU-REDD, Banque mondiale, FAO, PNUE, FPCF
Première allocation financière	Mai 2009	1 883 200 dollars US pour : <ul style="list-style-type: none"> Mise en place et ructuration des parties prenantes Réalisation d'un plan de préparation REDD+ Formation des intervenants et création des phases techniques pour la REDD+ 	ONU-REDD+, FPCF
Mise en place de la Coordination Nationale REDD	Mai 2009	Placée sous la tutelle du DDD, avec pour objectif de superviser les activités quotidiennes REDD+ en RDC	ONU-REDD, MECNT
Campagne nationale d'éducation, de formation et d'information	Août 2009– Mars 2012	Campagne nationale d'éducation et d'information dans cinq (anciennes) provinces : Orientale (Kisangani), Sud-Kivu (Bukavu), Bas-Congo (Matadi), Katanga (Lubumbashi), Équateur (Mbandaka)	
Ateliers de pré-validation et de validation du Plan de préparation à la REDD+ (R-PP)	Février 2010	<ul style="list-style-type: none"> Elaboration du R-PP Pré-validation du R-PP pour la mise en œuvre au cours des trois prochaines années 	Toutes les parties prenantes
Finalisation, approbation et publication du R-PP	Mars 2010	<ul style="list-style-type: none"> Approbation du R-PP par le Conseil d'orientation de l'ONU-REDD et le Comité des participants du FPCF Publication du R-PP le 15 juillet 2010 	Toutes les parties prenantes

Source : Inspiré de Mpoyi *et al.* (2013)

Figure 9. Calendrier du processus REDD+ en RDC

Source : Coordination Nationale REDD+, d'après Mpoyi *et al.* (2013)

Tableau 19. Évènements de la phase de préparation REDD+

Évènement	Date	Objectif	Parties prenantes clés
Etudes		<ul style="list-style-type: none"> • Etudes sur les causes et agents de la déforestation et de la dégradation forestière • Etude exploratoire du potentiel REDD+ en RDC • Retour d'expériences sur les alternatives à la déforestation et à la dégradation des forêts ayant un impact sur la réduction de la pauvreté ; • Etude des normes socio-environnementales des projets et initiatives REDD+ • Analyse nationale des programmes sectoriels • Etudes sur le cadre de mise en œuvre et la répartition des revenus issus de la REDD+ • Etude sur le droit du carbone 	Gérées par la Coordination Nationale REDD+
Expérimentations	27 juin–1 juillet 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Fournissent des données qui guideront la conception de la stratégie nationale REDD+ • Lancement des projets pilotes sectoriels • Lancement des projets pilotes régionaux intégrés 	BAD, FFBC, Coordination Nationale REDD+, Autres parties prenantes
Seconde mission conjointe ONU-REDD/ Banque mondiale	18–25 mai 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Apporter l'appui nécessaire pour le lancement des programmes ONU-REDD+ et FPCF • Mettre à jour le plan de travail 2009–2010 REDD+ • Définir les mécanismes de mise en œuvre du programme ONU-REDD et actualiser le processus REDD+ 	ONU-REDD, FAO, PNUD, PNUE, FPCF, Fonds Forestier pour le bassin du Congo (FFBC), BAD
Lancement de la phase 2 du Programme ONU-REDD	Juin 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Lancement de la Phase 2 du programme ONU-REDD couvrant 2.5 ans • Six projets lancés : Sud Kivu, Réserve de Luki, Isangi, Mambasa, Maringa-Lopori-Wamba, Nord-Kivu 	NOVACEL/SPRL, ONU-REDD, WWF, OCEAN, Wildlife Conservation Society (WCS), AWF

Source : Inspiré de Mpoyi *et al.* (2013)

forêts, du mécanisme de gestion des plaintes et recours, du mécanisme de partage des bénéfices, des garanties sociales et environnementales et de la stratégie nationale REDD+ finale. Actuellement, le pays fonctionne avec une stratégie-cadre nationale REDD+.

5.1.3.3 Évènements pendant la phase d'investissement (2011-2015)

La phase d'investissement était initialement prévue pour 2011-2015. Cependant, le processus qui a débuté avec les deux missions présentées dans le tableau 20, a été prolongé au-delà du processus en deux phases prévu. La phase finale a été une mission conjointe du Programme d'Investissement Forestier (PIF) entre 2011 et 2013. La deuxième phase, entre 2014 et 2017, la mise en œuvre ciblée de mesures visant à lutter contre les causes de déforestation et dégradation forestière.

La REDD+ a permis la mise en œuvre continue de projets d'investissement pour s'attaquer aux causes directes et indirectes de déforestation et dégradation forestière en RDC. Ces investissements comprennent des projets sectoriels ayant une empreinte nationale et des projets intégrés au niveau des provinces. Dans les deux cas, ils se concentrent sur la planification de l'utilisation des terres pour gérer durablement les ressources forestières et réduire la pauvreté. La découverte de grandes zones marécageuses en RDC pourrait changer les perspectives. La RDC, le Congo et l'Indonésie ont lancé le Centre international des tourbières tropicales (ITPC), basé en Indonésie. Une coordination nationale des tourbières a été établie par le ministère de l'Environnement pour coordonner toutes les activités liées aux tourbières. Une feuille de route nationale sur les tourbières a été élaborée, mais elle doit encore être mise en œuvre.

Tableau 20. Évènement de la phase d'investissement

Évènement	Date	Objectif	Parties prenantes clés
Première mission conjointe PIF	21–27 février 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Mission de cadrage pour initier le dialogue avec le gouvernement et les principales parties prenantes • Planifier les activités de préparation • Discuter des activités du programme PIF • Aligner le PIF avec les activités de préparation REDD+ • Identifier les types d'activités à incorporer dans le PIF • Elaborer les Termes of Référence pour la mission conjointe 	Représentants des Banques multilatérales de développement, ainsi que des membres observateurs (Norvège et FFBC), ONU-REDD+, gouvernement, et autres parties prenantes.
Seconde mission conjointe du PIF	9–13 juin 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Soutenir la RDC dans la préparation de la stratégie d'investissement PIF • Analyser examiner dans quelle mesure les recommandations de la mission de cadrage ont été respectées • Analyser et discuter de la version préliminaire de la stratégie d'investissement • Discuter des modalités de financement du PIF, ainsi que du rôle du secteur privé et du Fonds National REDD+ dans la mise en œuvre du programme • Discuter avec les parties prenantes de leurs attentes par rapport à la Stratégie d'Investissement PIF, y compris avec les OSCs et les représentants des peuples autochtones • Discuter le suivi de la Stratégie d'Investissement PIF et ses programmes • Echanger avec les membres du Comité National REDD+ et du Comité Interministériel REDD+ sur leur vision de la REDD+ • Visite de terrain dans le cadre du projet de reboisement d'Ibi Batéké 	Toutes les parties prenantes

Source : Inspiré de Mpoyi *et al.* (2013)

Le financement de cette phase est de 60 millions de dollars US dans le cadre du Programme d'investissement forestier (PIF), de 200 millions de dollars US dans le cadre du CAFI et de 6 millions de dollars US dans le cadre du Mécanisme spécial de dons dédié aux populations autochtones et communautés locales (DGM) (Kabengele 2017). À la fin de l'année 2019, cette phase d'investissement est en cours et les résultats sur le terrain sont toujours attendus. Les raisons pour lesquelles cette phase n'a pas été achevée peuvent notamment s'expliquer par les questions relatives à la coordination de l'action gouvernementale et le manque d'études sur les résultats disponibles de la Coordination nationale REDD+, nécessaires pour compléter les outils REDD+ nécessaires pour que le pays puisse passer d'une stratégie-cadre nationale REDD+ à une stratégie nationale REDD+ complète.

5.1.3.4 Phase de paiement fondé sur les résultats

La phase de paiement fondé sur les résultats est celle où les efforts des acteurs pour réduire les émissions dues à la déforestation et à la dégradation forestière sont récompensés. À ce titre, la position du Gouvernement congolais est que le carbone n'est pas une redevance mais le résultat d'une action mesurée, notifiée et vérifiée.

Pour la période 2018-2019, les paiements se sont basés sur les performances enregistrées dans les Unités de réduction certifiée des émissions (URCE), émises par rapport à un niveau d'émission de référence. Les crédits carbone sont donc négociés sur un marché spécifiquement identifié. Les paiements prévisionnels proviendront du Fonds carbone de la Banque mondiale et

du marché réglementé ou libre. Il est prévu de concevoir, pour la période 2018-2020, un plan de partage des bénéfices qui prenne également en compte les avantages non liés au carbone. La part des investisseurs du secteur privé dans ces bénéfices est plafonnée à 25 % dans le cadre d'un Contrat d'Achat de réductions d'Emissions Vérifiées (ERPA) de la RDC, mais ce ne sera pas le cas pour tous les projets. Un mécanisme de gestion des plaintes et recours est également prévu, qui sera soutenu par un registre national REDD+ (Kabengele 2017).

5.2 Participation et accès aux informations REDD+

La participation à la REDD+ en RDC est organisée de manière que les acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux soient consultés sur les différentes phases du processus. La participation a évolué au fil du temps et il n'est pas possible de procéder à une évaluation complète de la participation aux événements REDD+ sur l'ensemble du territoire. Cependant, après que la note d'idée d'un plan de préparation (R-PIN) ait été conçu sans consultation des parties prenantes (Mpoyi *et al.* 2013), la participation des parties prenantes dans l'ensemble des étapes de la prise de décision REDD+ est devenue une condition essentielle pour la validation des documents de la phase initiale, tels que le R-PP, la stratégie-cadre nationale REDD+ et des notes d'idées de projets sectoriels et intégrés testant les options REDD+. En tant que tel, la garantie d'un processus consultatif est largement dictée par la nécessité de se conformer aux exigences internationales de démocratie environnementale. Au niveau mondial, on constate une augmentation de la participation des parties prenantes dans les événements nationaux REDD+ (Kengoum 2019). Néanmoins, deux préoccupations subsistent : l'efficacité de cette participation, et l'accès à l'information REDD+ par les acteurs. Dans la situation actuelle, il existe quatre scénarios de partage de l'information :

(1) l'information existe mais n'est pas toujours accessible à la plupart des acteurs ; (2) l'information n'existe pas et doit être produite, par exemple des données socio-anthropologiques, des statistiques, des études ; (3) il y a une incohérence dans l'accès à l'information ; et (4) les mécanismes pour accéder à l'information ne sont ni efficaces ni

efficaces, et il n'existe pas de système transparent de diffusion de l'information. La participation est un grand défi dans un pays où l'État a toujours exclu des acteurs comme les OSC de l'élaboration des politiques (Mpoyi *et al.* 2013).

Depuis la validation de la stratégie-cadre nationale REDD+, bien que les processus soient désormais participatifs, de nombreux groupes d'acteurs ne montrent pas une capacité suffisante pour contribuer efficacement à l'élaboration des politiques.

Les OSC et les organisations autochtones participent principalement au processus REDD+ par l'intermédiaire de deux réseaux : le RCWG, créé en 2009, et le REPALEF-RDC, plus établi. Ces deux organismes ont reçu chacun 2 millions de dollars US via l'initiative CAFI pour renforcer les capacités institutionnelles et organisationnelles de leurs réseaux. Comme le rapportent Grounded et Ndobé (2013) et le PNUD-RFN (2018), les principaux résultats de leur participation montrent qu'ils apportent des questions importantes dans le débat politique sur la REDD+, des droits d'occupation pour les communautés locales et autochtones, à la planification participative de l'utilisation des terres, la gestion communautaire des terres et la bonne gouvernance. Cependant, dans le cadre de sa participation à REDD+, la société civile doit encore relever quatre défis :

- La diversité de la société civile, tant au niveau national que provincial, et la nécessité qui en découle de renforcer les capacités ;
- Un manque de vision et d'objectifs clairs pour la participation de la société civile dans le processus de définition des options politiques, par exemple lors de l'élaboration du R-PP et de la stratégie nationale, ainsi que lors des études stratégiques comme celle sur les causes de la déforestation ;
- Une faible gouvernance, comme en témoignent toutes les réunions tenues à Kinshasa, par exemple, qui a donné aux organisations des provinces intérieures le sentiment d'être exclues du processus.
- Le manque de capacité technique et la mauvaise communication, l'existence de deux réseaux rendant la coordination des rapports encore plus difficile.

Un manque d'autonomie financière et un financement insuffisant provenant de sources indépendantes semblent être les raisons sous-

jacentes de la plupart de ces lacunes. Il s'agit ici du principal facteur qui détourne l'expertise considérable existante des OSC nationales vers les ONG internationales et d'autres institutions, qui offrent une rémunération plus intéressante. Les 2 millions de dollars US qui ont été accordés au RCWG et au REPALEF-RDC pour le renforcement des capacités institutionnelles et organisationnelles de leurs réseaux devraient permettre de surmonter ces difficultés, car les programmes de renforcement des capacités sont toujours en cours.

5.3 Perspectives d'avenir pour les politiques et processus REDD+

Lancée en 2012 après l'approbation de la stratégie-cadre REDD+, la préparation de la stratégie nationale REDD+ de la RDC dépend de la mise en œuvre réussie de l'ensemble des activités décrites ci-dessus. Ces activités devraient permettre de générer les données nécessaires pour développer les options politiques REDD+. En l'absence d'un document stratégique finalisé, les différents documents déjà produits sur les différents aspects de la REDD+ présentent les options futures pour les politiques et les processus REDD+. Nous décrivons ici ces politiques et processus en utilisant les catégories suivantes : activités éligibles, options de financement, systèmes de suivi, partage des bénéfices, mécanismes de participation et dispositions institutionnelles.

5.3.1 Activités éligibles à la REDD+

La stratégie-cadre nationale REDD+ a été approuvée en novembre 2012 dans le cadre de la stratégie de développement de la RDC. Elle s'appuie sur sept piliers d'intervention qui répondent aux causes de déforestation et dégradation forestière : gouvernance, régime foncier, énergie, démographie, forêts, agriculture et aménagement du territoire (tableau 21).

Des programmes pilotes sont mis en œuvre pour tester certaines activités en grandeur nature. Ils visent à fournir des données et un retour d'information destiné à enrichir la stratégie sur des questions spécifiques. Le PIF du pays définit certaines zones d'intervention prioritaires. Au total, huit programmes intégrés sont actuellement mis en œuvre dans tout le pays, à Maï-Ndombe, Kwilu, Ituri, Bas Uele, Tshopo, Sud Ubangi, Mongala et Équateur.

Ces programmes font partie intégrante du cycle de programmation approuvé en 2016 par le Comité national de pilotage REDD+.

5.3.2 Financer la REDD+

La RDC a développé un plan d'investissement REDD+. La première édition de ce plan couvrait la période 2013-2016 avec pour objectif principal de financer le Fonds. Le pays est maintenant engagé dans plusieurs mécanismes de financement pour réaliser son potentiel REDD+. Les programmes REDD+ intégrés au niveau provincial ont été approuvés en 2013, et le plan d'investissement a été révisé plus tôt en 2015 pour servir de cadre programmatique aux investissements REDD+ en RDC. L'objectif principal du plan d'investissement prévoit maintenant d'investir 1 milliard de dollars US au cours de la période 2016-2020, grâce à une approche de mise en œuvre par « portefeuille », qui permettra de financer à la fois des programmes sectoriels nationaux et des programmes sous-nationaux dits « intégrés ». Une caractéristique fondamentale du financement REDD+ en RDC est qu'il est dominé par les subventions internationales. Au niveau national, les ressources ont été particulièrement rares au cours des phases précédentes (Johns 2015). À ce jour, la plupart des financements sont concentrés sur les activités de préparation et d'investissement, destinées à préparer les documents stratégiques qui faciliteront la mise en place du mécanisme REDD+ à ses différents niveaux d'intervention.

Les principaux partenaires financiers REDD+ en RDC sont le CBFF, le FPCF, le programme ONU-REDD, l'Union européenne, le programme d'investissement forestier, ainsi que le CAFI dans les phases ultérieures du processus national de mise en place REDD+. NOVACEL et le WWF ont également fourni un financement pour leurs activités sur le terrain.

Le CAFI a été lancé le 19 septembre 2015, lors du Sommet des Nations Unies sur le développement durable. Son objectif était d'aider six pays forestiers du bassin du Congo, dont la RDC, à agir de manière intégrée et transversale sur les causes de déforestation. Le financement du CAFI soutient un Plan national d'investissement, réalisé par une entité gouvernementale chargée de la coordination des financements et des réformes. L'engagement du CAFI en RDC est de

Table 21. Les piliers stratégiques de la REDD+ et leurs objectifs

Piliers	Objectif du pilier
1. Agriculture	Réduire l'impact de l'agriculture sur la forêt, tout en contribuant à la sécurité alimentaire et en faisant de l'agriculture un pilier de la croissance économique de la RDC.
2. Energie	Réduire la contribution du bois de chauffe produit de manière non durable, tout en continuant à répondre à la demande énergétique nationale.
3. Forêt	Gérer durablement les forêts pour répondre à la demande en produits ligneux des marchés nationaux, régionaux et internationaux, tout en réduisant l'impact sur les services écosystémiques fournis par ces forêts.
4. Gouvernance	Garantir une bonne gouvernance du processus REDD+ pour un REDD+ efficace, transversal, transparent, responsable, pragmatique, équitable et durable qui soit basé sur les résultats, l'information, la consultation, l'appropriation et la participation de l'ensemble des parties prenantes.
5. Démographie	Contrôler le taux élevé de croissance démographique pour réduire la pression sur les écosystèmes forestiers et contribuer activement au développement économique et durable national.
6. Aménagement du territoire	Promouvoir un plan intersectoriel d'aménagement du territoire et concevoir des activités, des équipements et des plans de communication pour la population afin de contribuer efficacement au développement durable avec un faible impact sur les forêts.
7. Régime foncier	Soutenir la coordination de la création et de mise en œuvre des politiques ainsi que la sécurité de l'accès aux terres pour attirer les investissements REDD+ et contribuer à la réduction permanente des émissions pour toutes les parties prenantes, y compris les parties prenantes aux projets et les foyers ruraux.

Source: GoDRC (2012)

200 millions de dollars US : 190 millions par le biais du Fonds national REDD+ et 10 millions par un financement supplémentaire. Le premier versement de 120 millions USD a été effectué au 31 décembre 2018. Cependant, la deuxième partie n'a pas encore été décaissée, car elle est soumise à l'évaluation à mi-parcours des activités financées par le premier paiement. Les ressources garanties ont été réparties en 15 programmes, approuvés en 2016 par le Comité de pilotage national REDD+ (tableau 22).

Le Fonds national REDD+ (FONAREDD+) supervise les aspects financiers de la mise en œuvre REDD+ en RDC avec les prérogatives suivantes : mobiliser et rassembler les différentes sources de financement ; coordonner et assurer la transparence et l'appropriation nationale ; et préparer le pays à accéder au Fonds vert pour le climat. Le Fonds soutient principalement la participation des parties prenantes, la clarification des droits de propriété, les garanties, la planification des projets de carbone forestier et l'amélioration de la gouvernance forestière et foncière (Mbot'ekola et Michel 2015).

Néanmoins, compte tenu du contexte de gouvernance actuel, les donateurs, et plus particulièrement le CAFI, ont choisi un modèle de financement différent, qui repose sur des ressources financières gérées par les agences onusiennes. Les contrats sont attribués après un appel d'offres pour la mise en œuvre des projets REDD+ intégrés, et les agences recrutées se voient attribuer les ressources financières qu'elles gèrent. Le Fonds national REDD+ supervise les procédures de sélection des projets et approuve les paiements avant qu'ils ne soient versés aux bénéficiaires. C'est le modèle choisi pour la gestion des 200 millions de dollars US alloués par le CAFI à la RDC. À partir de juin 2017, un total de neuf programmes étaient en cours de mise en œuvre, les fonds étant gérés par des agences onusiennes sous contrat (tableau 23). Le ministère des Finances, qui coordonne le FONAREDD+, ne gère pas ses ressources financières. Malgré ces progrès, il reste complexe de définir des stratégies pour mobiliser le secteur privé et d'autres donateurs, et il est difficile d'identifier des financements alternatifs pour le FONAREDD+. L'implication des Femmes Actives pour la Protection de l'Environnement (FAPE), d'investissements privés et de financements

Tableau 22. Portefeuille de financement déjà prévu par l'Initiative pour la forêt d'Afrique centrale (CAFI)

Appels d'offres	Programmes	Montant (millions) USD)
CT 1	Programme intégré – Mai-Ndombe	30
	Programme intégré – Kwilu	5
	Programme intégré – Ituri	15
	Programme intégré – Bas Uele	12
	Programme intégré – Tshopo	6
	Programme intégré – Sud Ubangui	7
	Programme intégré – Mongala	7
	Programme intégré – Équateur	6
CT 2	Gestion agricole durable	3
CT 3	Système national de surveillance des forêts	10
CT 4	Gestion forestière durable	12
CT 5	Réforme de l'aménagement du territoire	14
CT 6	Réforme du régime foncier	3
CT 7	Société civile	2
CT 8	Peuples autochtones	1.6
Total du portefeuille		122.6

Source: Kabengele (2017)

indirects étaient attendus, mais semblent désormais tarder à s'engager.

5.3.3 Le système de mesure, notification et vérification

Le mesure, notification, et vérification (MNV) sont des conditions essentielles à la fois pour l'évaluation de la performance et pour les paiements futurs. Un système solide mais flexible, tant au niveau national que sous-national, est une condition pour une REDD+ efficace, et la définition d'un niveau de référence est essentielle à cet égard.

La RDC a proposé un plan d'action MNV pour 2015-2018, avec l'objectif de fournir des détails sur les activités que le pays entend développer au sein du cadre de son système national de contrôle des forêts, conformément aux recommandations du GIEC pour la REDD+. Ce système de contrôle repose sur cinq piliers (figure 10).

Alimenté par le système national de suivi des forêts de la RDC, l'inventaire national des gaz à effet de serre (GES) combinera les données de suivi des sols forestiers et un inventaire national des forêts de carbone. L'inventaire national des GES pour le secteur « Agriculture, foresterie et autres utilisations des terres » suivra les exigences de l'Annexe 1 de la CCNUCC. Pour soutenir la mise en œuvre au niveau infranational, un système d'exploitation « mur à mur » basé sur des données satellitaires de télédétection sera mis en place. L'inventaire national des GES sera intégré à un inventaire au niveau communautaire (Kayembe 2017). Enfin, pour permettre la vérification et la transparence, les résultats et données seront partagés sur un site web dédié.

Il existe un lien évident entre le système national de contrôle forestier et l'inventaire des GES.

Le système national de contrôle forestier couvre les activités MNV au sein des projets REDD+ ; toutefois, ces activités peuvent être liées à l'inventaire national des GES, qui comprend les émissions et les absorptions du secteur forestier et d'autres secteurs.

La CCNUCC ne fait pas de distinction claire entre les concepts de « niveau d'émissions de référence pour les forêts » (NERF) et les « niveaux de référence pour les forêts » (NRF). La RDC a d'abord estimé que le NERF était une meilleure mesure pour se concentrer uniquement sur la REDD, car il intègre l'ensemble des activités REDD+. Ainsi, en janvier 2018, la RDC a soumis un document national à la CCNUCC sur son NERF ; un niveau à partir duquel seraient calculées les futures réductions des émissions nationales dues à la déforestation. Ce document a été élaboré par la DIAF, avec notamment le soutien technique de la FAO, de la JICA et de la WCS.

Le NERF est le résultat de la mutualisation de trois outils : le système de contrôle des terres par satellite, l'inventaire forestier national et l'inventaire national des GES. Bien qu'en raison d'un manque de données complètes, ce document national n'inclut pas la dégradation forestière, il est complet et opérationnel sur la déforestation. L'année 2000 est prise comme année de référence en raison de la disponibilité de données convergentes sur la déforestation ; cette année est également choisie par la RDC comme année de

Tableau 23. Programmes approuvés par le Comité de pilotage national REDD+ au mois de juin 2017

No.	Programmes	Montant planifié	Montant versé	Agence ONU
1	Programme intégré – Mai-Ndombe	30 000 000	20 000 000	Banque mondiale
2	Programme intégré – Orientale	33 000 000	0	PNUD
3	Programme intégré – Sud Ubangui	7 000 000	4 000 000	Banque mondiale
4	Système national de surveillance des forêts	10 000 000	6 001 241	Programme alimentaire mondial
5	Réforme de l'aménagement du territoire	4 000 000	3 000 000	PNUD
6	Réforme du régime foncier	3 000 000	3 000 000	ONU-HABITAT
7	Société civile	2 000 000	1 101 970	PNUD
8	Peuples autochtones	2 000 000	1 000 000	Banque mondiale
9	Secrétariat du FONAREDD	6 400 000	1 588 210	PNUD
Total planifié et versé au mois de juin 2017		97 400 000	39 691 421	

Source : Kabengele 2017

référence pour la CDN. Le dioxyde de carbone (CO₂) est le seul GES retenu dans le cadre de ce premier document de référence dans lequel figure une définition opérationnelle du terme « forêt ». Des données souveraines provenant d'études aériennes et de biomasse ont été utilisées dans le calcul des émissions et des absorptions de CO₂ (MEDD 2018)

Sur la base des données extrapolées, le NERF de la RDC est estimé à 1042 Mt CO₂e pour 2015, 1113 Mt CO₂e pour 2016, et 1184 Mt CO₂e pour 2017.

Il est ensuite projeté à 1255 Mt CO₂e pour 2018 et 1 326 Mt CO₂e pour 2019 (MEDD 2018).

Il est difficile de confirmer les projections figurant dans le NERF, car des différences contextuelles et méthodologiques pourraient influencer certains indicateurs utilisés dans le calcul. Pour y remédier, le NERF sera révisé à moyen terme pour : (1) réduire les erreurs relatives aux données d'activité ;

(2) augmenter le nombre de parcelles pour améliorer les estimations de la biomasse par couche forestière ; (3) intégrer d'autres réservoirs tels que la litière, le bois mort et le carbone organique du sol ; et (4) explorer la possibilité d'intégrer la dégradation forestière (MEDD 2018). Les experts nationaux impliqués dans ce processus, y compris le personnel du DIAF au sein du MEDD, ont bénéficié de nombreuses sessions de formation.

Le soutien continu des partenaires techniques et financiers reste cependant essentiel, étant donné les coûts élevés des technologies concernées et le faible niveau de financement national pour la REDD+.

En outre, l'utilisation du système MNV au niveau provincial est actuellement faible. De nombreux projets (principalement des projets intégrés au CAFI) sont mis en œuvre au niveau provincial, mais plusieurs concernant la réduction de la déforestation ne sont pas intégrés au système provincial de MNV. Avec la création actuelle de nouvelles provinces, un nouveau système d'administration sera nécessaire pour surveiller les ressources forestières. Le grand défi pour la RDC est donc de mettre progressivement en place des institutions provinciales qui peuvent alimenter le système MNV, soit en contribuant directement au système national, soit en contrôlant les ressources forestières et les flux de GES au niveau provincial.

Un autre aspect important en termes de durabilité du système MNV est de savoir comment renforcer la capacité des universités à contribuer au processus MNV. À titre d'exemple, l'Université de Kisangani, travaille avec la FAO pour générer des données sur la MNV. Toutefois, le pays doit renforcer les liens entre les universités et les institutions nationales en charge de la MNV afin qu'elles puissent être utiles, par exemple, pour évaluer les zones de tourbières : l'Université de Kisangani et l'Université de Kinshasa travaillent actuellement à la cartographie de l'étendue de la couverture des tourbières.

Figure 10. Les cinq piliers du système national de surveillance des forêts de la RDC

Source : Kayembe (2017)

5.3.4 Partage des bénéfices

La RDC n'a pas encore défini de mécanisme consensuel pour le partage des revenus issus de la mise en œuvre REDD+. Il est prévu qu'un tel mécanisme sera basé sur les expériences et leçons tirées des programmes REDD+ intégrés du pays. Une fois pleinement mis en œuvre, le projet REDD+ de Maï-Ndombe, par exemple, donnera un aperçu des options futures.

Un plan de partage des bénéfices potentiel a été discuté lors d'une consultation participative qui s'est tenue à Kinshasa le 25 janvier 2017. Le mécanisme de partage des bénéfices proposé est largement influencé par la nature du financement qu'il reçoit, du secteur public (PIF, CAFI), du secteur privé et du Fonds carbone du FPCF. Ce plan de partage des bénéfices prévoit qu'un certain montant sera réinvesti dans les activités du programme Maï-Ndombe, tandis qu'une autre partie sera redistribuée entre les différents bénéficiaires du projet. L'implication de la Banque mondiale, qui souhaite acheter une partie des émissions réduites afin que leurs revenus bénéficient également aux communautés locales et

autochtones, justifie un plafonnement à 25 % de la part allouée aux détenteurs de projets privés de grande envergure (Kabengele 2017).

Les paiements seront effectués en espèces et en crédits carbone en nature, et seuls les acteurs dont les activités sont mises en œuvre selon les normes sociales et environnementales REDD+ pourront en bénéficier. Les paiements de crédits carbones en nature aux promoteurs de projets privés pourraient être librement commercialisés sur les marchés/plateformes disponibles.

Dans ce mécanisme de partage des bénéfices REDD+, plusieurs points restent à clarifier (Mpoyi et al. 2013) : (1) Une définition claire du statut juridique et de la propriété du carbone, en particulier du carbone forestier, reste nécessaire ; (2) Les parties prenantes aux projets et initiatives REDD+ doivent être identifiées ; (3) Les contributions non matérielles, et leur incorporation dans le coût du projet, doivent être évaluées ; (4) La définition des bénéfices REDD+ distribuables doit être clarifiée ; et (5) Des moyens sont nécessaires pour transférer les bénéfices aux communautés, de manière à avoir un impact

positif, à réduire les effets négatifs et à éviter la captation par l'élite. Des discussions sur les options nationales de partage des bénéfices REDD+ sont en cours. Des projets accusent d'un retard et n'ont pas fourni les données nécessaires pour concevoir des options qui intègrent les différentes situations auxquelles le pays est confronté.

Le cadre méthodologique du FPCF fournit des lignes directrices et des exigences pour des paiements efficaces et équitables basés sur la performance REDD+. Ainsi, chaque projet pilote doit comprendre un plan de partage des bénéfices, la transparence et la participation, la reconnaissance du cadre réglementaire, et l'intégration des avantages non liés au carbone (Donteville 2014). Le programme juridictionnel REDD+ de Mai-Ndombe répond à ces exigences. Dans la note d'idée du projet de réduction des émissions, les principes convenus étaient d'utiliser l'approche CLIP et la transparence, pour baser les paiements sur la performance, pour stratifier les revenus REDD+, pour prendre en compte les accords contractuels antérieurs, pour répartir les recettes aux causes directes et indirectes de la déforestation et pour anticiper les paiements (ex ante). Il s'agit de la question essentielle à traiter pour concevoir un mécanisme de partage des bénéfices REDD+ efficace, efficient et équitable en RDC. Donteville (2014) met en évidence les coûts et avantages pour chaque partie prenante dans chaque strate et scénario, y compris en cas de sous-performance et de surperformance, l'équilibre entre la performance et le financement des activités habilitantes, et la prise en compte des accords de partage des bénéfices existants. Elle suggère que les fonds de développement local sont une obligation sociale des entreprises dans ce cadre, et devraient être inclus dans le plan de gestion forestière. Les fonds de développement local devraient être envisagés pour diriger les bénéfices vers les communautés locales car : ils possèdent les mécanismes de partage des bénéfices les plus avancés ; ils sont gérés par un comité multipartite ; ils font le lien entre les différents niveaux de gouvernance ; ils ont le droit de recevoir d'autres sources de financement ; et ils ont été testés. Ils offrent donc une approche ascendante pour le développement du mécanisme de partage des bénéfices REDD+.

Le rapport d'évaluation du programme de réduction des émissions de Mai-Ndombe de la

Banque mondiale de 2018 a souligné que le cadre juridique du mécanisme de partage des bénéfices dépend de l'Arrêt ministériel d'homologation des projets REDD+.

Le rapport décrit comment ce mécanisme de partage des bénéfices est basé sur le système du Fonds de Développement Local, et identifie trois catégories de bénéficiaires : (1) les institutions qui participent à la gestion du Programme de réduction des émissions (ERP), telles que les Gouvernements nationaux et provinciaux, les institutions nationales et décentralisées ; (2) les communautés locales et les peuples autochtones ; et (3) le secteur privé. Il existe deux formes de paiement : ceux qui sont indépendants de la performance et ceux qui dépendent de la performance. Le mécanisme de partage des bénéfices est établi comme une institution distincte au sein du programme juridictionnel, reflétant ses origines dans le Fonds de développement local.

D'un point de vue juridique, peu de données ou de visibilité existent sur la manière dont les revenus des marchés du carbone, y compris ceux de la REDD+, seront partagés.

Des discussions sont en cours. Le manuel de procédures pour l'approbation des projets REDD+, établi par l'ordonnance n° 004 du 15 février 2012, est en cours de révision par la Coordination nationale REDD+ afin d'y inclure les observations des OSC. Cette révision bénéficie de l'appui technique du Conseil pour la Défense Environnementale par la Légimité et la Traçabilité (CODELT), d'une OSC, et du WRI, un institut de recherche international. La version amendée indiquera les normes sociales minimales exigées des opérateurs de projets pour que leurs projets puissent être approuvés au niveau national, et inclura le partage des bénéfices.

En conclusion, l'élément de paiement basé sur les résultats REDD+ n'a pas encore été mis en œuvre, et rien n'indique que cela sera possible dans un avenir proche, compte tenu des conditions politiques actuelles, marquées par des transitions de pouvoir et des débats gouvernementaux alors que les partis politiques se divisent en nouvelles coalitions.

5.3.5 Mécanismes de participation proposés

Comme nous l'avons déjà souligné, la structure de gouvernance REDD+ doit garantir la participation de toutes les parties prenantes. Le principal défi pour une participation effective en RDC est la décentralisation du processus vers les provinces, et donc la garantie d'une participation effective de l'ensemble des parties prenantes sur le terrain. La configuration des Ministères au niveau provincial est totalement différente de celle de l'échelon national, et une compréhension de la manière dont les responsabilités sont réparties demeure essentielle pour garantir la participation de l'ensemble des acteurs. Pourtant, la Coordination nationale REDD+, chargée de superviser le processus, manque d'unités décentralisées dans toutes les provinces. Certains coordinateurs provinciaux ont été nommés, mais toutes les provinces n'ont pas de coordinateur. Aucune option politique pour la participation n'a encore été développée et testée grande nature, et les expériences des projets de terrain en cours n'ont pas encore été évaluées. Pour le moment, le principal consensus concerne l'importance du consentement libre, préalable et informé des communautés locales et autochtones participantes. Dans le cadre de la REDD+ en RDC, un cadre pour l'approche CLIP a été développé par la Coordination Nationale REDD+, et a été validé en 2015. Il fournit un document de processus en 13 étapes soumis au FPCF. Cependant, selon les acteurs REDD+, la participation des agences sectorielles au niveau provincial reste une question clé à résoudre.

5.3.6 Politiques et institutions

De nombreuses réformes sectorielles ont été lancées dans le but d'aligner les secteurs qui ont un impact sur la couverture forestière avec le programme REDD+. Ces réformes n'impliquent pas tous les domaines d'utilisation des terres, ni tous ceux qui ont un impact direct sur l'utilisation des forêts et des ressources en bois. Certaines réformes ont été achevées, tandis que d'autres sont en cours ou à l'étude. Ce paragraphe évalue leurs implications pour la cohérence des politiques et les actions visant à réduire les émissions forestières en RDC.

Des réformes sectorielles majeures sont essentielles pour atteindre l'objectif REDD+ et elles sont en cours de discussion. Les secteurs suivants

sont à l'étude : les secteurs liés à l'utilisation des terres, y compris le régime foncier, l'agriculture, l'aménagement du territoire, le développement rural, l'exploitation minière, les hydrocarbures ; et les secteurs qui ont un effet direct sur l'utilisation des ressources en bois, y compris l'énergie, l'économie et l'industrie. Les réformes sectorielles en cours en RDC visent à : (i) intégrer les engagements du pays en matière de changement climatique dans tous les secteurs et harmoniser les cadres politiques, législatifs, réglementaires et institutionnels de tous les secteurs ; (ii) mettre en place des mécanismes pour assurer l'efficacité et une coopération renforcée pour répondre au défi de la coordination des questions transversales. La réforme agraire en RDC a conduit à la conception d'un document de politique foncière nationale, avec le soutien de l'ONU-HABITAT/ GLTN. Mais, le processus doit encore produire ses résultats, car les consultants n'ont pas encore été recrutés. On ne sait toujours pas quelles options ont été adoptées pour relever les défis du cadre politique, juridique et institutionnel actuel. L'insécurité foncière persiste donc.

Malgré l'évolution de l'environnement politique du pays pour inclure la REDD+, la conclusion de ce paragraphe est la même que celle figurant dans la première édition de l'étude de Mpoyi et al. (2013).

Les acteurs du domaine politique REDD+ en RDC ont toujours des objectifs, des intentions, des intérêts et des programmes différents. Il est à craindre que la REDD+ en RDC soit un « dilemme du prisonnier ».

Dans la théorie des jeux, Ostrom (1990) a conceptualisé le « dilemme du prisonnier », comme un jeu non coopératif dans lequel tous les joueurs disposent d'informations incomplètes. Dans ce cas précis, l'information la plus complète sur un secteur est conservée par les Ministères sectoriels ; elle n'est pas toujours partagée avec les autres décideurs sectoriels. En évitant les stratégies individualistes, le gouvernement peut devenir un acteur clé pour la mise en œuvre d'un mécanisme REDD+ réussi.

6 Les 3E+ (efficacité, efficience, équité) et bénéfices associés à la REDD+

6.1 Efficacité

Plusieurs avancées et réformes initiées dans les différents secteurs entre 2012 et 2018 ont conduit la République Démocratique du Congo à être considérée comme un modèle pour la REDD+ dans le bassin du Congo. C'est le cas pour la foresterie, l'agriculture, l'énergie, les mines, l'aménagement du territoire et, plus récemment, le régime foncier. Lorsque le processus a démarré, de nombreux observateurs ont soutenu l'idée qu'il y avait suffisamment d'expertise et de capacités nationales pour une MNV efficace (Eba'a Atyi et Bayol 2009 ; COMIFAC 2012), et à présent, plusieurs projets sur le terrain fourniront des données pour éclairer la conception d'une version finale de la stratégie nationale REDD+. Néanmoins, l'évolution au fil des ans a également révélé certaines limites, liées à la complexité de la REDD+ telle qu'elle a évolué. Les principaux facteurs de déforestation et de dégradation forestière sont connus, malgré le faible consensus sur leur importance respective. Mais, il reste compliqué de traiter ces facteurs car nombre d'entre eux, comme l'exploitation minière, jouent un rôle important au sein du PIB national et de la croissance économique. Deuxièmement, la gouvernance du processus REDD+ en RDC est organisée autour d'une structure hiérarchique, avec au sommet des cadres de consultation politique : un Comité national REDD+, un Comité interministériel et une Coordination nationale REDD+. Leur mission est de discuter et résoudre les questions transversales. Toutefois, à ce niveau élevé, la structure de gouvernance REDD+ ne contribue pas à la coordination gouvernementale des initiatives REDD+. L'absence de nombreux Ministères, tels que le ministère du Développement Rural, ou encore le ministère des Finances qui supervise le Fonds national REDD+, reste problématique. Ainsi, l'absence du ministère des Finances au sein du Comité national peut

expliquer, au moins en partie, les difficultés de collaboration entre le Fonds national REDD+ et le ministère de l'Environnement. Cette collaboration fragmentée peut également être constatée du côté de la Coordination Nationale REDD+, celle-ci étant exclue du Comité Technique du Fonds National REDD+, qui sélectionne les projets à mettre en œuvre dans le cadre des Fonds CAFI, alors que la Coordination Nationale REDD+ gère institutionnellement la mise en œuvre quotidienne REDD+. Les parties prenantes interrogées ont également souligné le peu de collaboration sectorielle ainsi que les jeux de pouvoir entre agences gouvernementales.

Par exemple, il est difficile pour le ministère de l'Environnement d'influencer les décisions relatives à la REDD+ en ce qui concerne les autres réformes des politiques sectorielles. Le MEDD a eu beaucoup de mal à s'opposer à la volonté du gouvernement, et plus particulièrement celle du ministère des Hydrocarbures, de déclassifier le parc des Virunga afin de permettre l'exploitation pétrolière.

La Coordination nationale REDD+ rencontre aussi des difficultés pour mener à bien sa mission en raison de l'absence de ressources financières durables. En effet, elle est à court de financement et a dû réduire de plus de 70 % ses effectifs depuis décembre 2016. Cette situation a eu un impact significatif sur l'avancement du processus REDD+, puisque la Coordination supervise les études stratégiques. Les dispositions institutionnelles ont un impact évident sur ce point. D'après certains acteurs gouvernementaux interrogés, l'Institution a été créée en vue de préparer le pays à la REDD+, et comme le pays est passé par cette phase, les phases ultérieures correspondent davantage au mandat du FONAREDD+, chargé de suivre la mise en œuvre des activités liées à la phase d'investissement du processus. Il semble urgent de réévaluer le rôle de ces institutions si l'on souhaite que la REDD+ progresse dans le pays.

Le niveau de progrès en matière de décentralisation administrative ne favorise pas non plus la REDD+.

En effet, les provinces nouvellement installées n'ont pas encore été dotées des moyens et infrastructures nécessaires à leur fonctionnement correct. Ceci ne favorise pas les processus REDD+, dont les résultats financiers ne sont pas censés être immédiats. Confrontés à un accès difficile au financement du Gouvernement central, les gouvernements de ces provinces pourraient être tenté d'exploiter d'autres sources de revenus, ce qui pourrait avoir un impact sur la couverture forestière. Les institutions provinciales REDD+ ont aussi encore besoin de moyens (information, capacité, logistique) pour fonctionner pleinement. En outre, des retards persistent et entravent le fonctionnement des projets mis en œuvre au niveau local, car le lien avec les initiatives du niveau national reste parfois faible et incohérent. Jusqu'à présent, le recrutement de coordinateurs provinciaux n'a pas permis au pays d'assurer à la fois la participation locale et la coordination horizontale REDD+. Les leviers disponibles, y compris la Conférence des Gouverneurs Provinciaux, n'ont pas été mobilisés dans le cadre de la REDD+. Les services des Gouverneurs ne sont actuellement actifs que dans quelques provinces où des projets de grande envergure sont mis en œuvre, comme par exemple à Maï-Ndombe. En attendant, ils tentent toujours de mettre en place des infrastructures minimales destinées à fonctionner dans les provinces nouvellement créées.

En ce qui concerne le régime foncier, malgré les efforts déployés pour établir la coexistence du droit écrit et coutumiers sur les terres et les ressources, l'État, les administrateurs et les dirigeants locaux ont encore du mal à saisir les enjeux, ce qui entraîne une insécurité foncière et des conflits de propriété.

L'institutionnalisation et la mise en œuvre du pluralisme juridique en matière de gestion foncière sont essentielles pour garantir le succès dans la mise en œuvre REDD+. L'objectif est d'assurer la permanence des résultats REDD+, car les droits sur le carbone et les mécanismes de partage des bénéfices dépendent de la manière dont la propriété des terres et des ressources sont interprétés et compris.

La disponibilité des données est également une question cruciale pour l'efficacité REDD+ en RDC. La Direction des Inventaires et Aménagement Forestiers (DIAF) bénéficie du soutien de la coopération internationale pour ses opérations, en particulier de la JICA et d'autres institutions telles que l'Observatoire des Forêts d'Afrique Centrale (OFAC), de l'Observatoire Satellital des Forêts d'Afrique Centrale (OSFAC) et de l'Institut des Ressources Mondiales (WRI). Toutefois, les niveaux d'investissement, ainsi que les niveaux de préparation et de déploiement de moyens humains, restent encore bien en deçà des besoins réels du pays pour mener un inventaire forestier du pays efficace et efficient.

Par ailleurs, il manque une entité identifiable chargée des statistiques, et il existe peu de moyens humains adéquats disponibles pour la production de données nationales. Par conséquent, depuis le début du processus REDD+, il y'a eu un manque des données sur lesquelles fonder les capacités nationales et locales pour l'inventaire des gaz à effet de serre. L'élaboration du document sur le niveau de référence des émissions forestières nationales de la RDC s'est également heurtée à cette difficulté.

Cette absence de données connexes est utilisée par les auteurs pour justifier les limites du document, et son exclusion de la dégradation forestière. Des données combinées ne sont pas disponibles au niveau national, car les données existantes sont pour la plupart fragmentées, limitées à des projets, des zones ou des provinces spécifiques. En tant que tel, si des améliorations ne sont pas apportées au document sur les niveaux d'émission de référence des forêts, la capacité de la MNV sera limitée à la déforestation. Ce faisant, le potentiel d'évaluation des bénéfices et bénéfices associés à la REDD+ sera limité. Dans ce contexte, il sera difficile de rendre compte des résultats REDD+.

En conclusion, la REDD+ en RDC n'est pas encore en mesure de s'attaquer aux causes de déforestation et de dégradation forestière. Cependant, elle a déjà tiré de nombreux enseignements sur la façon de faire avancer le processus et d'éviter les erreurs commises au cours des premières phases.

6.2 Efficience

Le FONAREDD+ est responsable de la gestion des financements internationaux pour les réductions d'émissions en RDC. Il contrôle l'utilisation des ressources REDD+ par le biais des différentes agences fiduciaires sélectionnées par les donateurs. Les donateurs ont exprimé des réserves sur la capacité du pays à assurer une gouvernance efficace des ressources REDD+. Cette capacité insuffisante porte sur l'octroi de contributions nationales, le respect des normes de gestion internationales telles que les garanties fiduciaires, les mécanismes de transparence à tous les niveaux de décaissement et dans le cadre des opérations ; la participation gouvernementale à tous les niveaux, y compris la société civile et les communautés locales et autochtones ; et des mécanismes de vérification indépendants.

Bien que des centaines de millions de dollars US aient été déboursés aux organisations nationales et internationales pour soutenir la mise en œuvre des premières phases du processus REDD+, ni l'État ni aucune organisation nationale n'ont encore eu l'occasion de renforcer et de tester leur capacité de gestion des bénéfices pour un tel mécanisme, ce qui suscite des craintes quant à la capacité de gouvernance financière du pays. En l'absence d'évaluation des financements déjà perçus, les partenaires interrogés ont affirmé qu'il n'existe encore aucune preuve tangible que le pays puisse gérer efficacement les fonds REDD+ et assurer un partage équitable des coûts et revenus REDD+. Pour ces raisons, les donateurs, et plus particulièrement le CAFI, ont choisi un modèle de financement différent, qui repose sur des ressources financières gérées par les agences onusiennes. Les contrats sont attribués après un appel d'offres pour la mise en œuvre des projets REDD+ intégrés, et les agences recrutées se voient attribuer des ressources financières qu'elles gèrent. Le Fonds national REDD+ supervise les procédures de sélection des projets et approuve les paiements avant qu'ils ne soient versés aux bénéficiaires. C'est le modèle choisi pour la gestion des 200 millions de dollars US alloués par le CAFI à la RDC.

Des études ont été menées par la Coordination Nationale REDD+ dans le but de déterminer un mécanisme de bénéfices qui prenne en considération les options de coûts et bénéfices, mais elles n'ont pas encore été testées sur le

terrain. Les parties prenantes interrogées ont également affirmé que le manque de clarté du cadre juridique sur la propriété du carbone, les droits et le partage des bénéfices pourrait entraver la mise en œuvre REDD+ en RDC. Les promoteurs de projets REDD+ en RDC appliquent chacun des mécanismes de partage des coûts et bénéfices dans leurs projets respectifs, qu'ils définissent eux-mêmes en consultation avec les parties prenantes au projet, y compris les agences gouvernementales, ainsi que les communautés locales et indigènes. Les expériences tirées des projets en cours seront finalement d'une grande valeur pour déterminer les futures options politiques REDD+.

Les avantages socio-économiques résultant de la mise en œuvre des projets REDD+ restent limités aux investissements dans les zones de projet, comme la construction d'écoles, d'hôpitaux et d'autres infrastructures. Toutefois, ils ne sont pas directement liés aux flux financiers qui résultent du commerce du carbone en raison de la réduction des émissions ou de l'amélioration de l'absorption.

Rien ne prouve que les communautés, ou même les entités provinciales, ont la capacité de gérer ces projets si les porteurs de projets cessent leur financement.

L'appropriation et l'effet à long terme de ces infrastructures sur le développement socio-économique local restent donc incertains.

6.3 Equité

La REDD+ a apporté une nouvelle dimension à la relation entre l'État, la société civile, et les communautés locales et autochtones des zones forestières. Le développement de l'approche CLIP, et l'exigence des donateurs de consulter ces communautés comme condition de validité des projets et des financements, a permis de développer une culture de la consultation. Pourtant, certains problèmes subsistent à cet égard. Ainsi, d'après plusieurs organisations de la société civiles interrogées, leur participation reste limitée, tout particulièrement au stade de la validation des documents politiques destinés à légitimer leur contenu et processus auprès des donateurs.

Le développement d'outils pour assurer la participation à la REDD+ en RDC s'est focalisé

sur les aspects verticaux et horizontaux. Les outils de participation sont liés aux garanties environnementales et sociales, aux cadres spécifiques, ainsi qu'au système d'information sur les garanties et au mécanisme de gestion des plaintes et recours. Cependant, les préoccupations des communautés locales décrites par Resosudarmo et al. (2012) restent pertinentes. En effet, les communautés ne sont guère intéressées par le programme REDD+. Le discours est principalement axé sur la forêt, et les projets en cours ne fournissent pas suffisamment d'informations sur la manière dont ils compenseront les pertes de revenus de ces communautés lors de leur mise en œuvre. De plus, il subsiste des contradictions dans les informations disponibles, car les populations locales sont principalement informées par les détenteurs de

projets REDD+ dans un contexte où les OSC n'ont pas les moyens de mener des campagnes d'information à grande échelle. En conséquence, les communautés locales sont tout juste informées qu'elles participent de façon équitable aux négociations sur les conditions des projets REDD+ et sur le partage des revenus, mais la plupart des communautés sur les sites des projets REDD+ ne savent pas quel est le coût d'opportunité du projet mis en œuvre dans leur région.

La place des communautés autochtones est également floue et incertaine. Plusieurs politiques reconnaissent leurs revendications, mais en pratique, elles restent marginalisées, et leur revendication sur les ressources forestières dont elles dépendent pour vivre est au mieux fragile.

Conclusion

Depuis une décennie, la République Démocratique du Congo s'est engagée dans le programme REDD+, qui vise à lutter contre les principaux facteurs de déforestation et dégradation forestière. Néanmoins, la lutte contre ces facteurs reste une priorité pour le pays.

La dégradation forestière reste un défi, car les investissements commerciaux mondiaux ainsi que la demande nationale pour augmenter la croissance économique constituent les principales causes de déforestation et dégradation. Les parties prenantes, tant au niveau national qu'au niveau local, ont participé à la REDD+ et le processus s'est développé dans un contexte marqué par une incertitude politique considérable. Des enseignements ont été tirés de ce qui a été réalisé, en termes d'évaluation des causes de déforestation et dégradation forestière, d'intégration intersectorielle, et de cohérence des cadres juridiques d'utilisation des terres pour s'attaquer aux moteurs, et de partage des bénéfices avec l'ensemble des parties prenantes.

La réalisation du programme REDD+ implique de réunir et de mettre en œuvre un ensemble de paramètres à la fois techniques, sociologiques, juridiques et politiques. Les différentes phases REDD+ (préparation, investissement et mise en œuvre) en RDC n'ont pas été mises en œuvre telles que prévues initialement. Plusieurs raisons montrent que les études destinées à identifier les options politiques n'ont pas été menées à bien. Cela s'explique notamment par la difficulté d'accès

aux données disponibles, le manque de ressources financières pour la coordination nationale REDD+ chargée de superviser la phase de préparation du processus, ainsi que des défis politiques et de gouvernance liés aux transitions gouvernementales. Ainsi, la stratégie-cadre nationale REDD+ de 2012 n'a pu être transformée en une stratégie complète.

La réalisation de réformes visant à assurer l'intégration et la coordination intersectorielle juridique en matière d'utilisation des terres pour s'attaquer aux facteurs de déforestation et dégradation forestière reste complexe à mettre en œuvre, par une approche mixte ascendante et descendante avec le modèle administratif décentralisé actuel. La mise en œuvre souffre d'une faible gouvernance, de l'absence d'autorité de l'État dans certaines zones territoriales, d'une capacité nationale insuffisante pour générer des réformes de politiques sectorielles conformes aux objectifs REDD+, et d'un manque de ressources humaines, matérielles et financières autonomes. En outre, peu d'analyses et de données probantes sont disponibles sur le financement et la distribution des bénéfices REDD+, ainsi que leur impact sur la couverture forestière et les revenus des ménages. Des recherches futures sont nécessaires pour combler ces lacunes. La REDD+ en République Démocratique du Congo ne sera pas rapide, mais cela ne signifie pas que la REDD+ est au point mort. Elle continue de progresser et le pays continue de tirer les enseignements des défis issus des phases initiales de ce nouveau mécanisme complexe.

Bibliographie

- [ANAPI] Agence Nationale pour la Promotion des Investissements. 2016 *Energie: Fiche technique sur l'énergie*. Kinshasa: Ministère du Plan. Accessed 3 March 2020. <https://www.investindrc.cd/fr/Energie>.
- Aquino A and Guay B. 2013. Implementing REDD+ in the Democratic Republic of Congo: An analysis of the emerging national REDD+ governance structure. *Forest Policy and Economics* 36: 71–79.
- Assembe-Mvondo S. 2015. *National-level corruption risks and mitigation strategies in the implementation of REDD+ in the Democratic Republic of the Congo: An overview of the current situation*. Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute. 9.
- Bahuchet S. 1996. Fragments pour une histoire de la forêt africaine et de son peuplement: Les données linguistiques et culturelles. *L'alimentation en forêt tropicale: Interactions bioculturelles et perspectives de développement*. 97–119. https://www.researchgate.net/publication/49135880_Fragments_pour_une_histoire_de_la_foret_africaine_et_de_son_peuplement_les_donnees_linguistiques_et_culturelles/link/53f8894c0cf24ddba7db3730/download.
- Beaulieu D. 2018. Le barrage Grand Inga en République Démocratique du Congo: Rêve économique ou désastre environnemental? Québec: Université de Sherbrooke. Accessed 29 April 2020. <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMAAnalyse?codeAnalyse=2617>.
- Benneker C. 2012. *Forest governance in Democratic Republic of Congo: Artisanal logging*. ETFRN News 53:28-33 (January 2012). DRC: Tropenbos International. <https://www.tropenbos.org/file.php/695/1.4.c.benneker.pdf>
- Bertelsmann Stiftung. 2016. *Somalia Country Report*. https://www.btiproject.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2016/pdf/BTI_2016_Somalia.pdf.
- Blaser J, Sarre A, Poore D and Johnson S. 2011. *Forest Resources of the Mackenzie River Basin, Northwest Territories*. Yokohama: Cambridge University Press.
- Brockhaus M, Gregorio M di, Wertz-Kanounnikoff S. 2012. *Guide for country profiles: Global Comparative Study on REDD (GCS-REDD) Component 1 on National REDD+ Policies and Processes*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- [CAFI] Central African Forest Initiative. 2015. *The CAFI Declaration*. CAFI.
- [CAMI] Cadastre Minier. 2020. *DRC Mining Cadastre Portal*. California: Trimble Land Administration. Accessed 29 April 2020. <http://drclicences.cami.cd/en/>.
- [COMIFAC] Central African Forest Commission. 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*. Yaoundé, Cameroon: COMIFAC.
- Cotula L and Mayers M. 2009. *Tenure in REDD: Start-point or afterthought?* London: IIED.
- Counsell S. 2006. *Gouvernance forestière en République Démocratique du Congo*. DRC: Fern. Accessed 17 August 2020. https://www.fern.org/fileadmin/uploads/fern/Documents/Gouvernance_forestiere_en_Republique.pdf.
- Dargie GC, Lewis SL, Lawson IT, Mitchard ETA, Page SE, Bocko YE, Ifo SA. 2017. Age, extent and carbon storage of the central Congo Basin peatland complex. *Nature* 542(7639):86–90.
- Davis C, Daviet F, Nakhooda S, and Thuault A. 2009. *A Review of 25 Readiness Plan Idea Notes from the World Bank Forest Carbon Partnership Facility*. Washington, DC: WRI. Accessed 17 August 2020. <https://www.wri.org/publication/review-25-readiness-plan-idea-notes-world-bank-forest-carbon-partnership-facility>

- Debroux L, Hart T, Kaimowitz D, Karsenti A and Topa G, eds. 2007. *Forests in post-conflict Democratic Republic of Congo: Analysis of a priority agenda*. Bogor, Indonesia: CIFOR. http://www.cifor.cgiar.org/Publications/Detail?pid=218%5Cnhttp://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BCIFOR0701.pdf.
- Defourny JP, Delhage C and Kibambe Lubamba JP. 2011. *Analyse quantitative des causes de la déforestation et de la dégradation des forêts en République Démocratique du Congo. Kinshasa: UN-REDD*. <https://www.unredd.net/documents/un-redd-partner-countries-181/africa-335/democratic-republic-of-the-congo-189/studies-publications-and-other-resources-500/15896-analyse-quantitative-des-causes-de-la-deforestation-et-de-la-degradation-des-forets-en-republique-democratique-du-congo-rapport-final.html?path=un-redd-partner-countries-181/africa-335/democratic-republic-of-the-congo-189/studies-publications-and-other-resources-500>
- Devey M. 2012. Agriculture: Le champ des possibles. *Jeune Afrique* 2700:109–110.
- De Wasseige C, Devers D, de Marken P, Eba'a Atyi R, Nasi R and Mayaux P, eds. 2009. *Les forêts du bassin du Congo: État des forêts 2008*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Direction générale du Trésor. 2020. *L'économie de la RD Congo. Direction générale du Trésor*. Kinshasa, DRC: Direction générale du Trésor, Ministère de l'Économie et des Finances. <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/CD/l-economie-de-la-rd-congo>.
- Dkamela GP. 2018. *Construire des politiques publiques d'agroforesterie en R.D. Congo*. Saarbrücken, Germany: Editions universitaires européennes.
- Donteville A. 2014. Challenges and lessons learnt in framing REDD+ benefit sharing in the Congo Basin. Presentation at the UNFCCC COP 20, 9 December 2014.
- Lima: EU REDD Facility/European Forestry Institute (EFI). <http://www.euflegt.efi.int/documents/15552/186101/Challenges+and+lessons+learnt+in+framing+REDD%2B+benefit-sharing+in+the+Congo+Basin/ad11771a69c5-4883-a294-f6a812a34972>
- Duveiller G, Defourny P, Desclée B and Mayaux P. 2008. Deforestation in Central Africa: Estimates at regional, national and landscape levels by advanced processing of systematically-distributed Landsat extracts. *Remote Sensing of Environment* 112(5):1969–1981. doi:10.1016/j.rse.2007.07.026.
- Eba'a Atyi R and Bayol N. 2009. Les forêts de la République Démocratique du Congo en 2008. In: de Wasseige C, Devers D, de Marcken P, Eba'a Atyi R, Nasi R, Mayaux P, eds. *Les Forêts du Bassin du Congo – Etat des Forêts 2008*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. 115–128. http://www.fonaredd-rdc.org/wp-content/uploads/2017/07/Chp7_Les-forêts-de-la-République-démocratique-du-Congo-en-2008.pdf.
- Ernst C, Verbeeghen A, Mayaux P, Hansen M and Defourny P. 2012 Cartographie du couvert forestier et des changements du couvert forestier en Afrique centrale. In: de Wasseige C, de Marcken P, Bayol N, Hiol Hilo F, Mayaux P, Desclée B, Nasi R, Billand A, Defourny P and Eba'a Atyi R, eds. *Les forêts du bassin du Congo: État des forêts 2010*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. 23-42.
- Fages C. 2017. *L'interdiction d'exporter les grumes menace la filière du bois en RDC*. Paris: RFI. <http://www.rfi.fr/fr/emission/20170802-exportation-grumes-interdite-rdc>.
- [FAO] Food and Agriculture Organization. 2011. *State of the World's Forests 2011*. Rome: FAO.
- [FAO] Food and Agriculture Organization. 2001. *Global forest resources assessment 2000*. Technical report. Rome: FAO.
- [FONAREDD] REDD+ National Fund. 2018. *Présentation du FONAREDD*. Kinshasa, DRC: FONAREDD. <http://www.fonaredd-rdc.org/presentation-du-fonaredd/>.
- Forest Monitor. 2007. *Timber Trade and Poverty Alleviation: Upper Great Lakes Region*. Cambridge, UK: Forest Monitor.
- Gambino T. 2011. *Democratic Republic of Congo: Background case study. World Development Report 2011*. Washington DC: World Bank.
- Geenen S and Marysse S. 2016. Democratic Republic of the Congo: Mining Sector. *Encyclopedia of Mineral and Energy Policy* 1-6. 10.1007/978-3-642-40871-7_112-1.
- Geist HJ and Lambin EF. 2001. *What drives tropical deforestation? A meta-analysis of proximate and underlying causes of deforestation based on subnational case study evidence*. Louvain-la-Neuve, Belgium: LUCC

- International Project Office University of Louvain. <http://www.pik-potsdam.de/~luedeke/lucc4.pdf>.
- Global Witness. 2011. *La Chine et le Congo: Deux amis dans le besoin*. London: Global Witness. Accessed 14 August 2020. https://cdn.globalwitness.org/archive/files/library/friends_in_need_fr_lr_1.pdf.
- 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*. Kisangani, DRC: Global Witness. https://cdn.globalwitness.org/archive/files/import/rapport_final_rdc_oif.pdf.
- [GoDRC] Government of the DRC. 2015. *Plan d'investissement REDD+ 2015-2020*. Kinshasa: GoDRC. https://www.undp.org/content/dam/cafi/docs/drc-documents/DRC_2015_Plan Investissement National REDD RDC 24 Novembre 2015.pdf.
- [GoDRC] Government of the DRC. 2012. *Stratégie-Cadre Nationale REDD+ de la République Démocratique du Congo*. Kinshasa: GoDRC. http://www.fonaredd-rdc.org/wp-content/uploads/2017/06/Strategie-cadre-Nationale-REDD_2.pdf.
- [GoDRC] Government of the DRC. 2002. *Forest Code*. Law No. 11/2002 29 August 2002. Kinshasa: The President. <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/cng34383.pdf>.
- 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*. Paris: Greenpeace. <https://www.greenpeace.fr/laisses-compte-de-reforme-forestiere-republique-democratique-congo/>.
- 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?* Paris: Greenpeace. <https://www.greenpeace.fr/redd-rdc-menace-solution/>.
- Greenpeace. 2007. *Réforme du secteur forestier: Échec au Cameroun, pillage annoncé en RDC*. Kinshasa: CongoForum. <https://www.congoforum.be/fr/2007/02/20-02-07-rforme-du-secteur-forestier-echec-au-cameroun-pillage-annonce-en-rdc-le-potentielgreenpeace/>.
- Grounded W and Ndobe SN. 2013. *Evaluation de la participation de la société civile au processus REDD+ en République Démocratique du Congo*. Final report. République Démocratique du Congo: Well Grounded.
- [GTCR] Groupe de Travail Climat REDD. 2012. *Etude qualitative sur les causes de la déforestation et de la dégradation des forêts en République Démocratique du Congo*. Kinshasa: Ministère de L'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme.
- Hansen MC, Potapov P, Moore R, Hancher M, Turubanova SA, Tyukavina A, Thau D, Stehman S, Goetz SJ, Loveland TR, et al. 2013. High-Resolution Global Maps of 21st Century Forest Cover Change. *Science* 342 (6160):850-853.
- Harris NL, Goldman E, Gabris C, Nordling J, Minnemeyer S, Ansari S, Lippmann M, Bennett L, Raad M, Hansen M and Potapov P. 2017. Using spatial statistics to identify emerging hot spots of forest loss. *Environmental Research Letters* 12(2):024012.
- Heydenrich R. 2008. *Étude d'impact environnemental et social: Projet de mine de cuivre/cobalt de Kalukundi, République Démocratique du Congo*. Cape Town, South Africa: Africo Resources Ltd.
- Hoare A, Macqueen D, Kodi M, Counsell S, Long C and Hardcastle P. 2008. *Towards Sustainable Management and Financing of the Democratic Republic of Congo's Forests*. London: Chatham House. <https://pdfs.semanticscholar.org/8898/94fc08aef4f29e59b848b98e39a7ac47051.pdf>.
- Huggins CD. 2015. *Land-grabbing, agricultural investment and land reform in the Democratic Republic of Congo*. <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/s3.sourcafrica.net/documents/119550/LAND-GRABBING-AGRICULTURAL-INVESTMENT-and-LAND.pdf>.
- [INS] Institute National de la Statistique. 2015. *Annuaire Statistique 2015*. Kinshasa: Ministère du Plan. <http://ins-rdc.org/wp-content/uploads/2019/03/Annuaire-statistique-2015.pdf>.
- 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*. Kinshasa: International Alert. Accessed 17 August 2020. https://www.international-alert.org/sites/default/files/publications/Role_de_l%27exploitation_des_ressources_RDC_Nov09.pdf.

- International Rivers. 2019. *Grand Inga Hydroelectric Project: An Overview*. Oakland: International Rivers. Accessed 5 September 2020. <https://www.internationalrivers.org/resources/grand-inga-hydroelectric-project-an-overview-3356>.
- [IPCC] Intergovernmental Panel on Climate Change. 1997. *Climate Change 2007. Summary for policymakers*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- [ITIE] Initiative pour la Transparence des Industries Extractives. 2019. *Rapport Contextuel ITIE-RDC 2017 & 2018*. Kinshasa: ITIE RDC. <https://www.itierdc.net/>
- Jackson U. 2001. Nos richesses sont pillées! Économies de guerres et rumeurs de crimes au Kivu. *Politique africaine* 84:117–135.
- Jacquemot P. 2009. L'économie politique des conflits en République Démocratique du Congo. *Afrique Contemporaine* 2(230):187–212. doi:10.3917/afco.230.0187.
- Johns T. 2015. The impacts of international REDD+ finance: DRC case study. California: CLUA. http://www.climateandlandusealliance.org/wp-content/uploads/2015/08/Impacts_of_International_REDD_Finance_Case_Study_DRC.pdf.
- Kabamba F. 2017. REDD +, société civile et populations autochtones. Presentation, IITA Journalist Capacity Building Workshop, 29 August 2017. Kinshasa.
- Kabengele V. 2017. *Etat d'avancement du processus national REDD+ en RDC: De la phase de préparation à la phase de paiements basés sur les résultats*. Personal communication, IITA Journalist Capacity Building Workshop, 28 August 2017. Kinshasa.
- Karsenty A. 2016. The World Bank's endeavours to reform the forest concessions' regime in Central Africa: Lessons from 25 years of efforts. *International Forestry Review* 18(S1), 2016.
- Karsenty A. 2006. L'impact des réformes dans le secteur forestier en Afrique Centrale. In: Nasi R, Nguingui JC, Blas DE Gingili, eds. *Exploitation et gestion durable des forêts en Afrique Centrale: La quête de la durabilité*. Paris: L'Harmattan. 25–60.
- Karsenty A. 2005. Les enjeux des réformes dans le secteur forestier en Afrique centrale. *Cahier du GEMDEV* 30:219–239. http://www.gemdev.org/publications/cahiers/pdf/30/Cah_30_KARSENTY.pdf.
- Kasemuana S. 2009. *Systèmes énergétiques: Vulnérabilité, adaptation, résilience en République Démocratique du Congo*. Paris: Hélio International.
- Kayembe F. 2017. *La REDD+ et ces enjeux actuels en RDC: MRV*. Personal communication, IITA Journalist Capacity Building Workshop, 29 August 2017. Kinshasa.
- Kengoum F. 2019. *REDD+ policy network in DRC. Stances, perceived influence, collaboration and coalitions*. Unpublished project report. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Kengoum F. 2014. *Politiques d'adaptation et synergies avec la REDD+ en République Démocratique du Congo: Contexte, enjeux et perspectives*. Occasional paper 117. Bogor, Indonesia: CIFOR. 43.
- Kengoum F, Kabamba FM and Mbelu A. 2014. *REDD+ policies in the media: The case of the written press in Democratic Republic of Congo*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Kleinschroth F, Healey JR, Gourlet-Fleury S, Mortier F and Stoica RS. 2016. The effects of logging on roadless space in intact forest landscapes of the Congo Basin. *Conservation Biology* 31(2):469–480.
- Landry DG. 2018. *The risks and rewards of resource-for-infrastructure deals: Lessons from the Congo's Sicomines Agreement*. Working Paper No. 16. Washington, DC: Johns Hopkins University. <https://foreignpolicy.com/wp-content/uploads/2018/06/01911-sicomines-workingpaper-landry-v6.pdf>
- Laporte N, Merry F, Baccini A, Goetz S, Houghton R, Stabach J and Bowman M. 2007. *Réduire les émissions de CO liées au déboisement et à la dégradation (REDD) dans la République Démocratique du Congo: Une étude exploratoire*. Falmouth, MA: The Woods Hole Research Center.
- Larrarte AM and Claudio-Quiroga G. 2019. The DRC and China's Sicomines: Why future deals should be different. Melbourne: The Conversation. <https://theconversation.com/the-drc-and-chinas-sicomines-why-future-deals-should-be-different-114571>
- Lassourd T. 2018. *La fiscalité du nouveau code minier de la République Démocratique du Congo*. New York: Natural Resource Governance Institute. <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/la-fiscalite-du-nouveau-code-minier-de-la-republique-democratique-du-congo.pdf>.

- Lescuyer G, Cerutti PO, Biloko PTF, Adebun Abdala B, Tsanga R, Yembe-Yembe RI, Essiane-Mendoula E. 2014. *The domestic market for smallscale chainsaw milling in Gabon: Present situation, opportunities and challenges*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Lescuyer G, Cerutti PO, Essiane-Mendoula E, Eba'a Atyi R and Nasi R. 2012. Évolution du secteur du sciage artisanal dans le bassin du Congo. In: de Wasseige C, de Marcken P, Bayol N, Hiol siege F, Philippe M, Desclée B, Nasi R, Billand A, Defourny P, Eba'a Atyi R, eds. *Les forêts du bassin du Congo: État des forêts* 2010. Luxembourg: Publications Office of the European Union. 97–108.
- [LICOCO] Ligue Congolaise de Lutte Contre la Corruption. 2017. *Rapport d'évaluation des risques de corruption dans l'attribution des droits miniers en République Démocratique du Congo*. Kinshasa: LICOCO. <https://transparency.org.au/wp-content/uploads/2019/10/DRC-Report.pdf>
- Loft L, Ravikumar A, Gebara ME, Pham TT, Resosudarmo IAP, Assembe S, Tovar JG, Mwangi E and Andersson K. 2015. Taking stock of carbon rights in REDD+ candidate countries: Concept meets reality. *Forests* 6(12):1031–1060. doi:10.3390/f6041031.
- Lubamba J-PK. 2019. Driving forces of deforestation and forest degradation in the Democratic Republic of the Congo: Need for a renewed consensus? CAFI INGO Dialogue, Bonn, 2 April 2019. https://www.undp.org/content/dam/cafi/docs/Side%20Events%20and%20Annual%20Forum/INGO%20Day%20-%202022%20April%202019/Session%202%20-%20Jean%20Paul%20Kibamb%20-%20Drivers_Trends_DRC.pdf
- Lukumbuzya K and Sianga C. 2017. *Overview of the timber trade in East and Southern Africa*. Cambridge, UK: TRAFFIC.
- Luntumbue M. 2016. RDC: Les enjeux du redécoupage territorial: Décentralisation, équilibre des pouvoirs, calculs électoraux et risques sécuritaires. *Les rapports du GRIP* 2016/10. <https://grip.org/product/rdc-les-enjeux-du-redecoupage-territorial-decentralisation-equilibres-des-pouvoirs-calculs-electoraux-et-risques-securitaires/>
- Makal D. 2014. Découpage territorial en RDC: Kolwezi risque de tuer! Lubumbashi, DRC: Tout Lubumbashi. Accessed 14 August 2020. <https://toutlubumbashi.blogspot.com/2014/12/decoupage-territorial-en-rdc-kolwezi.html>.
- Malchair L. 2016. Les études d'impact environnemental en République Démocratique du Congo : Outil pour qui, pour quoi?. *Nature et Progrès Belgique*. Accessed 17 February 2020. <https://www.justicepaix.be/IMG/pdf/2016-11-revue-valeriane-les-etudes-d-impact-environnemental-en-rd-congo.pdf>
- Marien NJ. 2010. Forêts périurbaines et bois énergie: Quels enjeux pour l'Afrique centrale. In: de Wasseige C, Nasi R, Billand P, Defourny P and Eba'a Atyi R, eds. *Les forêts du bassin du Congo: État des forêts* 2010. Luxembourg: Publications Office of the European Union. 217–230.
- Matti SA. 2010. The Democratic Republic of the Congo? Corruption, Patronage, and Competitive Authoritarianism in the DRC. *Africa Today* 56(4):42–61.
- Mazalto M. 2009. Governance, human rights and mining in the Democratic Republic of Congo. In Campbell B, ed. *Mining in Africa: Regulation and Development*. Ottawa: Pluto Press. 187–242.
- Mazalto M. 2008. La réforme du secteur minier en République Démocratique du Congo: Enjeux de gouvernance et perspective de reconstruction. *Afrique contemporaine* 3(227):53–80. <https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2008-3-page-53.htm>.
- Mbot'ekola GK and Michel B. 2015. Democratic Republic of Congo: Mapping REDD+ Finance Flow 2009–2014. Forest Trend REDDX Report. Washington, DC: Forest Trends. <https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/imported/REDDX-DRC.pdf>
- [MdInf] Ministère des infrastructures. 2020. *Situation des infrastructures routières en République Démocratique du Congo*. Kinshasa: Cellule infrastructures. Accessed 1 June 2020. <http://www.celluleinfra.org/index.php/le-ministere/situation-des-infrastructures-en-rdc>.
- [MeAdD] Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural. 2013. *Plan national d'investissement agricole (PNIA) 2014–2020*. Kinshasa: MeAdD. <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/cng146463.pdf>
- [MEDD] Ministère de l'Environnement et Développement Durable. 2018. Niveau

- d'émissions de référence des forêts pour la réduction des émissions dues à la déforestation en République Démocratique du Congo: Soumission à la CCNUCC. Kinshasa: Ministère de l'Environnement et Développement Durable. https://redd.unfccc.int/files/2018_frel_submission_drc.pdf
- [MEDD] Ministère de l'Environnement et Développement Durable. 2015a. *Contribution prévue et déterminée au niveau national*. Soumises à la CCNUCC. Kinshasa: MEDD.
- [MEDD] Ministère de l'Environnement et Développement Durable. 2015b. *Troisième Communication Nationale à la Convention-Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique*. Kinshasa: MEDD.
- Megevand C, Mosnier A, Hourticq J, Sanders K, Doetinchem N and Streck C. 2013. *Dynamiques de déforestation dans le bassin du Congo: Réconcilier la croissance économique et la protection de la forêt Environnement et développement durable*. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-0-8213-9827-2. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/12477/9780821398272.pdf>
- Mertens B and Belanger L. 2010. *Atlas forestier interactif de la République Démocratique du Congo: Version 1.0 Données 2009*. Washington, DC: World Resources Institute.
- [MINFINRDC] Ministère des Finances RDC/ Ministry of Finance DRC. 2016. Les statistiques du secteur minier. Kinshasa, RDC: MINFINRDC. <http://minfinrdc.com/minfin/wp-content/uploads/2015/08/Statistiques-du-Secteur-minier-.pdf>.
- Mingashanga K. 2009. *Impact de l'exploitation pétrolière sur la santé des populations locales et de l'environnement à Moanda: Cas de la Firme Perenco*. Kinshasa: Réseau Ressources Naturelles (RRN) – Plateforme de Monitoring et de Gouvernance. 9, 11.
- Miles L, Ravilious C, García-Rangel S, de Lamo X, Dargie G and Lewis S. 2017. *Carbon, biodiversity and land-use in the Central Congo Basin Peatlands*. Cambridge: UNEP-WCMC.
- Mo Ibrahim Foundation. 2018. *The 2018 Ibrahim Index of African Governance: Reading the results*. London, UK: Mo Ibrahim Foundation. Accessed 20 April 2020. <https://mo.ibrahim.foundation/news/2018/2018-ibrahim-index-african-governance-reading-results>.
- Molinario G, Hanse M, Potapov P, Tyukavina A and Stehman S. 2020. Contextualizing landscape-scale forest cover loss in the Democratic Republic of Congo (DRC) between 2000 and 2015. *Land* 9(23). doi:10.3390/land9010023.
- Mpoyi AM. 2011. *La question autochtone en RD Congo: Revendication et réponse nationale*. Paper presented at the International Day of the World's Indigenous Peoples, MECNT-REPALEF, 9 August 2011, Kinshasa, DRC.
- Mpoyi AM, Nyamwoga FB, Kabamba FM and Assembe-Mvondo S. 2013. *Le contexte de la REDD+ en République Démocratique du Congo: Drivers: Agents and institutions*. Occasional Paper 94. Bogor, Indonesia: CIFOR. doi:10.17528/cifor/004267.
- Mpoyi AM, Nyamwoga FB, Kalasi G, Mulenda F. 2011a. *Etude sur le partage des revenus issus de la REDD+*. Final report. DRC: Forest Carbon Partnership Facility. <https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2015/March/etude-sur-le-partage-des-revenus.pdf>
- [NRGI] Natural Resources Governance Institute. 2017. Répartition des revenus au niveau infranational en RDC après le découpage: Quatre recommandations pour l'amélioration de la gouvernance. <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/repartition-des-revenus-au-niveau-infranational-en-rdc-apres-le-decoupage.pdf>
- Olson, DM, Dinerstein E, Wikramanayake ED, Burgess ND, Powell GVN, Underwood EC, D'Amico J-A, Itoua I, Strand HE, Morrison JC, et al. 2001. Terrestrial ecoregions of the world: A new map of life on Earth. *BioScience* 51:933-938.
- Ostrom E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Oyono PR and 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* XXI(2):183-214.
- Peltier R, Dubiez É, Diowo S, Gigaud M, Marien JN, Marquant B, Peroches A, Procs P and Vermeulen C. 2014. Assisted natural regeneration in slash-and-burn agriculture: Results in the Democratic Republic of the Congo. *Bois et Forêts des Tropiques* 68(321):67-79. doi:10.19182/bft2014.321.a31220.

- [PNUD, GEF and MEDD] Programme des Nations Unies pour le développement/ United Nations Development Programme, Global Environment Facility, Ministère de l'Environnement et Développement Durable/ Ministry of Environment and Sustainable Development. 2015. *Evaluation finale du projet de renforcement des capacités d'adaptation et de gestion des impacts des changements climatiques sur la production agricole et la sécurité alimentaire en RD Congo ou projet PANA-ASA-RDC*. Final report. DRC: PNUD-GEF-MEDD. https://prais.unccd.int/sites/default/files/2018-09/Evaluation_Finale_PANA_ASA_RD_Congo.pdf.
- Potapov PV, Turubanova SA, Hansen MC, Adusei B, Broich M, Altstatt A, Mane L and Justice CO. 2012. Quantifying forest cover loss in Democratic Republic of the Congo 2000–2010 with Landsat ETMC data *Remote Sensing of Environment*. doi:10.1016/j.rse.2011.08.027.
- Putzel L, Assembe-Mvondo S, Bi Ndong LB, Banioguila RP, Cerutti P, Tieguhong JC, Djeukam R, Kabuyaya N, Lescuyer G and Mala W. 2011. *Chinese trade and investment and the forests of the Congo Basin: synthesis of scoping studies in Cameroon, Democratic Republic of Congo and Gabon*. Working Paper 67. Bogor, Indonesia : CIFOR.
- [REM] Resource Extraction Monitoring. 2011. *Mise en application de la loi forestière et de la gouvernance: Analyse de la législation forestière de la RDC*. Cambridge, UK: Resource Extraction Monitoring. http://www.forestlegality.org/sites/default/files/country_documents/REM_RDC_legislation.pdf
- Resosudarmo I, Duchelle A, Ekaputri A and Sunderlin W. 2012. Local hopes and worries about REDD+ projects. In Angelsen A, Brockhaus M, Sunderlin WD and Verchot LV, eds. *Analysing REDD+: Challenges and Choices*. Bogor, Indonesia: CIFOR. 193–208.
- Reyniers C, Karsenty A and Vermeulen C. 2015. Les paysans sans terre et la REDD+ en RDC: Les logiques locales face aux interventions internationales. In: Stefaan M, Jean OT, eds. *Conjonctures Congolaises* 2015. Kinshasa : MRAC/L'Harmattan.
- [RFUK] Rainforest Foundation UK. 2018. *Une stratégie nationale pour la foresterie communautaire en RDC*. Briefing March 2018. London: RFUK. <https://loggingoff.info/wp-content/uploads/2018/07/une-strategie-nationale-pour-la-foresterie-communautaire-2018.pdf>.
- Sakata G. 2007. Code forestier: Analyse du statut juridique de la forêt et des acteurs de gestion. In: Croizer C and Trefon T, eds. *Quel avenir pour les forêts de la République Démocratique du Congo: Instruments et mécanismes innovants pour une gestion durable des forêts*. Brussels: CTB. 30–33.
- Sansa Y. 2017. *RDC et Accord de partenariat volontaire FLEGT*. Illegal logging and deforestation conference 21–23 June 2017. Brussels: European Commission. https://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/conf_21_06_2017/FLEGT_PART_DRC_FLEGT_VPA.pdf
- Schure J, Ingram V, Arts B, Levang P and Mvula-Mampasi E. 2015. Institutions and access to woodfuel commerce in the Democratic Republic of Congo. *Forest Policy and Economics* 50:53–61. doi:10.1016/j.forpol.2014.06.010.
- Schure J, Marien NJ, de Wasseige C, Drigo R, Salbitano F, Dirou S and 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. In: de Wasseige C, de Marcken P, Bayol N, Hiol F, Maryux P, Desclée B, Nasi R, Billand A, Defourny P, Eba'a Atyi R, eds. *Les forêts du bassin du Congo: État des forêts 2010*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. 109–122.
- Schure J, Ingram V, Akalou-Mayimba C and Akalakou-Mayimba C. 2011. *Bois énergie en RDC: Analyse de la filière des villes de Kinshasa et de Kisangani*. Kinshasa: Projet Makala/ CIFOR. http://projets.cirad.fr/content/download/11048/66023/file/Bois_energie_en_RDC_Analyse_de_la_filiere_des_villes_de_Kinshasa_et_Kisangani.pdf
- Tchatchou B, Sonwa DJ and Tiani AM. 2015. *Déforestation et dégradation des forêts dans le Bassin du Congo État des lieux, causes actuelles et perspectives*. Bogor, Indonesia: CIFOR. http://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-120.pdf
- Tegegne YT. 2016. *FLEGT and REDD+ synergies and impacts in the Congo Basin: Lessons for global forest governance*. Tropical Forestry Reports URN: ISSN: 0786-8170. Helsinki: Unigrafia. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/169117>

- Tollens E. 2010. *Potential impacts of agriculture development on the forest cover in the Congo Basin*. Africa Region: World Bank.
- Transparency International. 2019. *Corruption Perceptions Index 2018*. Transparency International. <https://www.transparency.org/en/cpi/2018/results/caf>
- Trefon T. 2010. Forest governance in Congo: Corruption rules? *U4 Brief* 2010 5(2):4. <http://www.cmi.no/publications/file/3776-forest-governance-in-congo-corruption-rules.pdf>
- Trefon T. 2008. La réforme du secteur forestier en République Démocratique du Congo: Défis sociaux et faiblesses institutionnelles. *Afrique Contemporaine* 227(3):81–93. doi:10.3917/afco.227.0081.
- Trefon T, Hendriks T, Kabuyaya N and Balthazar N. 2010. *L'économie politique de la filière du charbon de bois à Kinshasa et à Lubumbashi: appui stratégique à la politique de reconstruction post-conflit en RDC*. IOB Working Papers. Antwerp, Belgium: Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp. https://www.researchgate.net/publication/46449493_L'economie_politique_de_la_filiere_du_charbon_de_bois_a_Kinshasa_et_a_Lubumbashi.
- Tsanga R, Cerutti PO, Bolika JM, Paolo T and Inkonyo F. 2020. *Suivi indépendant des clauses sociales en République Démocratique du Congo*. Bogor, Indonesia: CIFOR. <https://www.cifor.org/knowledge/publication/7589/>
- Tyukavina A, Hansen MC, Potapov P, Parker D, Okpa C, Stehman S v., Komareddy I and Turubanova S. 2018. Congo Basin forest loss dominated by increasing smallholder clearing. *Science Advances* 4(11). doi:10.1126/sciadv.aat2993.
- Tyukavina A, Baccini A, Hansen MC, Potapov P v., Stehman S v., Houghton RA, Krylov AM, Turubanova S and Goetz SJ. 2015. Aboveground carbon loss in natural and managed tropical forests from 2000 to 2012. *Environmental Research Letters* 10. doi:10.1088/1748-9326/10/7/074002.
- [UNDP] United Nations Development Programme. 2015. *République Démocratique du Congo: Priorités de développement 2017-2021 de la République Démocratique du Congo*. Technical Paper. DRC: UNDP. 1-8. <https://www.cd.undp.org/content/rdc/fr/home/library/planification-du-developpement/priorites-de-developpement-2017-2021-de-la-republique-democratique.html>
- [UNDP-RFN] United Nations Development Programme-Rainforest Foundation Norway. 2018. *La société civile rassemblée pour la REDD+ en République Démocratique du Congo: Analyse et leçons apprises du processus d'engagement et de structuration de la société civile et des peuples autochtones dans la processus REDD+ National (2009–2015)*. RDC: UNDP-RFN. http://www.gtcrr-rdc.org/wp-content/uploads/2018/10/RDC_SocieteCivile_WEB.pdf.
- [UNEP] United Nations Environment Program. 2011. *The Democratic Republic of the Congo: Post-Conflict Environmental Assessment*. Nairobi: UNEP. https://postconflict.unep.ch/publications/UNEP_DRC_PCEA_EN.pdf.
- [USAID] United States Agency for International Development. 2019. *DRC, Agriculture and Food Security*. Washington, DC: USAID. Accessed 20 Feb 2019. <https://www.usaid.gov/democratic-republic-congo/agriculture-and-food-security>
- Vermeulen C and Karsenty A. 2014. Les concessions forestières des communautés locales: Une avancée potentielle pour la foresterie sociale en RDC. In: Marysse S and Tshonda JO, eds. *Politiques, territoires et ressources naturelles: Changements et continuités: Conjonctures congolaises 2014*. Paris: L'Harmattan.
- Vermeulen C, Dubiez É, Procs P, Mukumary SD, Yamba TY, Mutambwe S, Peltier R, Marien JN and Doucet JL. 2011. Enjeux fonciers, exploitation des ressources naturelles et forêts des communautés locales en périphérie de Kinshasa, RDC. *Biotechnology, Agronomy and Society and Environment* 15(4):535–544.
- Wertz-Kanounnikoff S and Angelsen A. 2010. Introduction. In: *Réaliser la REDD+: Options stratégiques et politiques nationales*. Bogor, Indonesia: CIFOR: 1–10.
- Wikipedia: The free encyclopedia. 2020. *Provinces of the Democratic Republic of Congo (Congo Kinshasa)*. Accessed 14 August 2020. Florida: Wikimedia Foundation, Inc. Retrieved 6 August 2020 from https://en.wikipedia.org/wiki/Provinces_of_the_Democratic_Republic_of_the_Congo
- Wong G, Brockhaus M, Moeliono M, Padoch C and Thuy PT. 2016. *Equity, REDD+ and benefit sharing in social forestry*. Infobrief 142.

- Bogor, Indonesia: CIFOR. 1–4. doi:10.17528/cifor/006127.
- World Bank. 2018. *Fact sheet: Mai Ndombe REDD+ Initiative in DRC*. Washington, DC: World Bank. <https://www.worldbank.org/en/country/drc/brief/fact-sheet-mai-ndombe-redd-initiative-in-drc>
- World Bank. 2016. *Révision du Code Minier: Examen, Observations, et Analyse Comparative*. April 2016. Région Afrique: Département de la Gestion Macroéconomique et Budgétaire. <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/463031524035942277/pdf/104759-WP-PUBLIC-NoteontheDRCMiningCode.pdf>
- World Bank. 2015. Renforcer la résilience de long terme de la RDC: Le rôle de la dédollarisation, de la prospection artisanale et de la diversification économique. Monitoring report on the economic and financial situation 2015. Third edition. DRC: World Bank. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/698271467998198198/pdf/99991-FRENCH-WP-P151615-PUBLIC-Box393216B.pdf><http://documents.worldbank.org/curated/en/698271467998198198/text/99991-FRENCH-WP-P151615-PUBLIC-Box393216B.pdf>
- [WTO] World Trade Organization. 2019. *World Trade Report: The future of services trade*. Geneva: WTO.

Les *Documents occasionnels* du CIFOR contiennent des résultats de recherche fondamentaux traitant des questions liées à la foresterie tropicale. Le contenu a été évalué par des pairs, aussi bien sein du CIFOR qu'à l'extérieur de celui-ci.

La République Démocratique du Congo s'est engagée à réduire de manière efficace, efficiente et équitable ses émissions dues à la déforestation et à la dégradation forestière (REDD+). Le pays connaît des relations complexes entre les causes, agents et institutions de déforestation à l'échelle nationale. La politique REDD+ est influencée par des acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux, dont le nombre n'a cessé d'augmenter au fil des années. Néanmoins, la faible coordination entre ces acteurs demeure un enjeu.

Depuis 2009, la RDC a annoncé plusieurs réformes portant sur le régime foncier, l'aménagement du territoire et la politique agricole, afin de créer un environnement institutionnel favorable à la mise en œuvre de la REDD+. Pourtant, aucune de ces réformes n'a pu se concrétiser, en raison à la fois des changements politiques mais aussi d'un manque de financement, de capacité et de volonté politique. De même, peu d'avancées ont été réalisées entre 2013 et 2019, à cause des conflits d'intérêts entre acteurs, tant au niveau national que local, de l'asymétrie informationnelle, de la mainmise et de la corruption des élites, ainsi que du contexte pré et post-électoral. À ce jour, l'efficacité des activités REDD+ en RDC reste hypothétique, compte tenu de l'absence d'une évaluation d'impact rigoureuse. Cependant, des efforts sur le terrain sont à noter, avec un nombre croissant de parties prenantes au processus de politique forestière par rapport aux premières années. De même, plusieurs projets en cours testent différentes options stratégiques à l'intérieur et par-delà les niveaux. Si ces efforts sont soutenus, ils pourront contribuer à mettre en place les conditions nécessaires pour réaliser les objectifs REDD+.

RESEARCH
PROGRAM ON
Forests, Trees and
Agroforestry

Le Programme de Recherche du CGIAR sur les Forêts, les Arbres et l'Agroforesterie (FTA) constitue le plus important programme global de recherche pour le développement visant à amplifier la contribution des forêts, des arbres et de l'agroforesterie au développement durable, à la sécurité alimentaire et à la lutte contre le changement climatique. Le CIFOR dirige le FTA en partenariat avec Bioversity International, le CATIE, le CIRAD, l'ICRAF, l'INBAR et TBI.

Les travaux du programme FTA sont soutenus par le Fonds fiduciaire du CGIAR : cgiar.org/funders/

cifor.org

forestsnews.cifor.org

Federal Ministry
for the Environment, Nature Conservation
and Nuclear Safety

Centre de recherche forestière internationale (CIFOR)

Le CIFOR contribue au bien-être humain, à l'équité et à l'intégrité de l'environnement en réalisant des travaux de recherche novateurs, en renforçant les capacités de ses partenaires et dialoguant avec tous les acteurs afin d'éclairer les politiques publiques et les pratiques qui affectent les forêts et les populations. Le CIFOR est un centre de recherche du CGIAR et dirige le Programme de recherche du CGIAR sur les forêts, les arbres et l'agroforesterie (FTA). Notre siège social se situe à Bogor (Indonésie), avec des bureaux régionaux à Nairobi (Kenya), Yaoundé (Cameroun), Lima (Pérou), et Bonn (Allemagne).