

Dix ans de REDD+ dans un contexte politique changeant en République Démocratique du Congo

Félicien Kengoum, Pham Thu Thuy et Denis Jean Sonwa

Messages clés

- Au cours de la dernière décennie, le processus REDD+ en République Démocratique du Congo (RDC) s'est écarté de la planification gouvernementale initiale en raison de changements politiques aux niveaux international et national.
- Alors que la participation est perçue par le gouvernement et les acteurs internationaux comme l'une des plus grandes réalisations de la REDD+ en RDC, les acteurs non étatiques, particulièrement les organisations de la société civile et les groupes autochtones, restent sceptiques quant à leurs participations dans le processus décisionnel. En effet, les inégalités sociales et les rapports de pouvoir au niveau local peuvent faire obstacle à la mise en œuvre d'instruments participatifs et l'implication des communautés locales et autochtones, entravant ainsi leur capacité à réduire la déforestation et la pauvreté.
- L'économie politique et le manque de données sur la déforestation et la dégradation forestière, ainsi que sur la vaste zone marécageuse récemment découverte en RDC, rendent difficile le suivi, la notification et la vérification de la réduction des émissions forestières dans un contexte de gouvernance à plusieurs niveaux. L'expérience du projet REDD+ juridictionnel de Maï-Ndombe testé à grande échelle en RDC met en évidence des difficultés liées au coût de production de données fiables et en temps opportun.
- Soutenir le financement de la REDD+ en RDC est difficile, car le pays dépend entièrement de financements internationaux pour lutter contre le changement climatique. De plus, le mécanisme de partage des bénéfices reste à préciser. Par conséquent, il y a un manque de flexibilité pour faire face aux coûts imprévus qui peuvent résulter de la mise en œuvre du processus. Cela compromet la réussite du processus et suscite des incertitudes quant aux résultats escomptés.
- De nouveaux enjeux émergents, tels que la foresterie communautaire et la découverte de vastes zones marécageuses, rendent le pays plus attrayant pour le programme REDD+. Ainsi, le premier enjeu offre une solution au problème de la sécurisation des droits communaux, tandis que le second apporte des opportunités supplémentaires pour les activités REDD+.

Introduction

Les forêts jouent un rôle clé dans les efforts mondiaux de lutte contre le changement climatique (GIEC 2019). La réduction de la déforestation pourrait faire baisser les émissions mondiales de dioxyde de carbone (CO₂) de 5,8 milliards de tonnes chaque année, ce qui rend les pays à forte couverture forestière particulièrement intéressants. La République Démocratique du Congo (RDC) s'étend sur 2 345 409 km² et partage plus de 10 000 kilomètres de frontières avec 9 pays voisins (voir figure 1). Selon les derniers chiffres de la Banque mondiale (2020), la RDC comptait une population de 86 790 567 habitants en 2019. Le taux de pauvreté du pays se situe à 72 % (Banque mondiale 2018). Les populations pauvres vivent principalement dans les zones rurales et dépendent de l'exploitation des terres et des ressources naturelles pour assurer leur subsistance (Mpoyi et al. 2013). Le consensus est que la couverture forestière s'élève à 152 millions d'hectares, telle qu'elle est rapportée dans les contributions au niveau

national sur le changement climatique (MEDD 2015). La RDC possède les forêts les plus vastes et les mieux conservées du bassin du Congo. Cependant, toujours d'après le MEDD 2015, le taux de déforestation annuel du pays pour la période 2000-2015 est estimé entre 0,2 % et 0,3 % (Kengoum et al. 2020) en raison de la production agricole commerciale (40 %), de l'agriculture vivrière (20 %), et du bois de chauffage (20 %). Le taux de déforestation est parmi les plus élevés de la région du bassin du Congo. Le potentiel national de stockage du carbone forestier pour l'année 2019 a été évalué à 1 326 mégatonnes (Mt) d'équivalent de CO₂ (MEDD 2018). C'était avant la découverte de vastes zones marécageuses dans le pays, principalement couvertes par des concessions de développement de pétrole, de gaz, de bois tropicaux, et de palmiers à huile (Dargie et al. 2017 ; Miles et al. 2017). Cela fait du pays un candidat clé pour les efforts internationaux de lutte contre le changement climatique par le biais du mécanisme de réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation forestière dans les pays en



Figure 1. République Démocratique du Congo.

développement (REDD+), qui la conservation forestière, la gestion durable des forêts et le renforcement des stocks de carbone forestier.

Depuis 2009, la RDC participe au mécanisme REDD+. La stratégie-cadre nationale REDD+ vise à stabiliser à partir de 2030 et à maintenir la couverture forestière sur 63,5 % du territoire national, réduisant ainsi les émissions forestières prévues de 56 % au cours de la période 2013-2030, tout en augmentant le produit intérieur brut et en réduisant la pauvreté grâce à 7 piliers stratégiques (voir figure 2). Toutefois, entre 2009 et 2020, le pays a connu plusieurs changements politiques et une décentralisation

administrative, et peu d'analyses sur la manière dont la REDD+ a évolué dans ce contexte existant. Cet *infobrief* analyse les politiques et les progrès de la REDD+ en RDC de 2009 à 2020, en examinant les opportunités, défis et recommandations politiques pour promouvoir des résultats efficaces, efficients et équitables pour les activités REDD+. Cette analyse est basée sur les résultats d'un projet de recherche mené par le Centre de recherche forestière internationale (CIFOR) de 2017 à 2020 dans le cadre du projet *Global Comparative Study on REDD+* (GCS-REDD+). Le rapport et les publications qui en résultent (Kengoum 2020 ; Kengoum et al. 2020 ; Thuy et al. Sous presse) sont basés sur une analyse documentaire, des entretiens avec

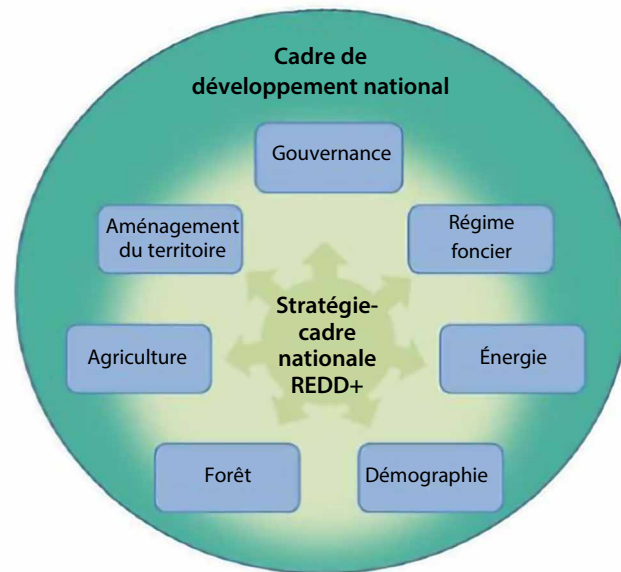


Figure 2. Les sept piliers de la stratégie-cadre REDD+ en RDC.

Source : RDC, 2012

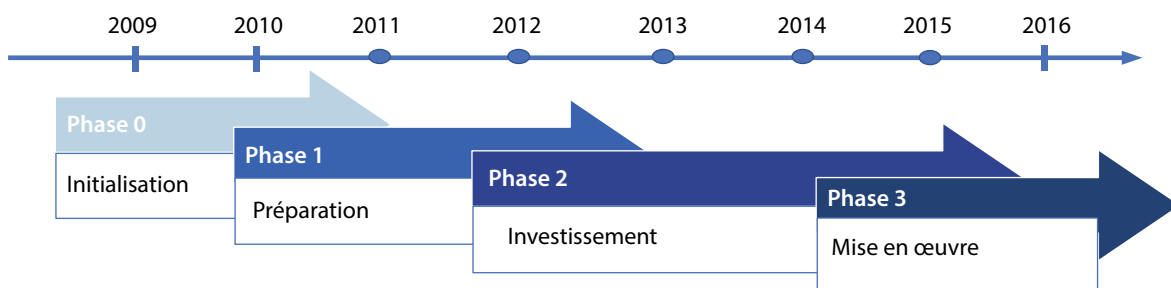


Figure 3. La REDD+ prévue en RDC.

Source : Kengoum et al., 2020

45 organisations et 9 experts sur la REDD+, ainsi que sur des données collectées sur le terrain. Des informations utiles ont également été obtenues lors d'un événement de partage de connaissances sur la REDD+ et d'un forum de renforcement des capacités avec des journalistes. Ces deux événements ont été organisés à Kinshasa en octobre 2019, ainsi que lors d'un webinaire qui a rassemblé 71 participants en novembre 2020.

Évolution de la REDD+ : Une décennie inaccomplie

La RDC a planifié la REDD+ comme un processus en quatre phases couvrant la période 2009-2016 (voir figure 3). Le pays a signé le décret officiel pour s'engager dans la REDD+ en 2009. En 2012, il a le décret ministériel d'homologation

des projets et programmes REDD+, puis a créé le Fonds National REDD+ (FONAREDD), et est finalement devenu le premier pays dans le bassin du Congo à voir sa stratégie-cadre nationale REDD+ validée la même année (Mpoyi et al. 2013). En 2015, l'Initiative pour la forêt d'Afrique centrale (CAFI) a été lancée, le Plan d'investissement REDD+ a été validé, les contributions prévues déterminées au niveau national ont été soumises à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), et l'Accord de Paris a été signé par le gouvernement congolais. Néanmoins, la REDD+ ne s'est pas développée conformément au plan initial (voir figure 3), et ce n'est qu'en 2017 que le pays s'est engagé dans des discussions participatives sur le mécanisme national de partage des bénéfices REDD+, mécanisme pour lequel il n'y avait toujours pas d'accord national en 2020. Après une décennie d'efforts, seuls 20 % du budget initial d'un milliard de

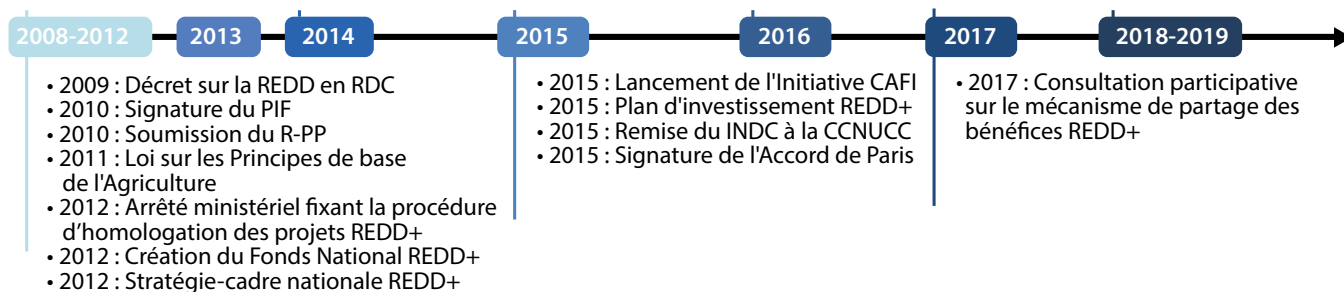


Figure 4. Le développement politique de la REDD+ en RDC.

Source : Adapté de Kengoum et al., 2020

dollars ont été réunis par le biais du CAFI, comme l'a souligné le Coordonnateur National REDD+ dans un récent entretien accordé au CIFOR (Ngeunga 2020). Ces retards ont suscité beaucoup d'inquiétudes parmi les acteurs de la communauté REDD+ nationale et internationale, qui ont régulièrement présenté la RDC comme un modèle REDD+ dans le bassin du Congo. Des analystes ont même conclu que la RDC avait perdu ce statut car ses projets REDD+ ne démontrent pas la capacité d'atteindre la réduction d'émissions attendue (Seyller et al. 2016). Brockhaus, cité par Vander Velde et Furnival (2014) et plus tard Streck (2019), a conclu que, contrairement aux attentes, la REDD+ n'est pas un mécanisme rapide, simple et peu coûteux. De nombreux facteurs ont contribué à retarder la mise en œuvre complète des tâches nécessaires pour achever chaque étape du processus (Kabengele 2017). La question est donc de savoir comment les décideurs peuvent s'adapter à ce contexte évolutif afin de garantir que les réalisations actuelles soient préservées et que les objectifs REDD+ soient atteints dans les phases à venir. La compréhension des facteurs facilitant et entravant le développement et la mise en œuvre de la REDD+ sera également essentielle pour atténuer le problème.

Réussites et défis de la REDD+ en RDC

Le programme REDD+ en RDC est effectivement intégré dans les accords existants sur le changement climatique que le pays a signés. En effet, la RDC a signé 29 conventions internationales sur l'environnement, les ressources naturelles et la lutte contre le changement climatique. Dans ses contributions déterminées au niveau national (CDN) soumises à la CCNUCC dans le cadre de l'Accord de Paris, la RDC s'est engagée à réduire ses émissions de 17 % d'ici 2030 (MEDD 2015). En outre, le pays a tenté de mettre en place des organismes de collecte de données, tels qu'une

Agence Nationale de Météorologie et de Télédétection par Satellite (METTELSAT), un Institut National pour l'Étude et la Recherche Agronomiques (INERA), une Régie des Voies Fluviales (RVF), et une Régie des Voies Maritimes (RVM), pour surveiller le changement climatique et fournir des données climatiques. La RDC a également mis en œuvre un projet de renforcement des capacités d'adaptation et de gestion des impacts des changements climatiques sur la production agricole et la sécurité alimentaire (PANA/ASA), mais Kengoum et al. (2020) ont souligné que celui-ci n'a jusqu'à présent pas beaucoup progressé. Le gouvernement national s'est aussi engagé à internaliser autant que possible les coûts de la lutte contre le changement climatique, à prioriser les mécanismes de financement bilatéraux existants, et à améliorer la gouvernance climatique nationale par le biais du processus APV-FLEGT de l'Union européenne, qui implique des Accords de Partenariat Volontaires (APV) sur le commerce du bois (Kengoum et al. 2020).

Les paragraphes suivants analyseront les opportunités et les défis pour le développement de la REDD+ en RDC, en couvrant plusieurs dimensions du mécanisme.

Acteurs, institutions et participation à la REDD+

La gouvernance REDD+ en RDC est supervisée par le Comité National REDD+, créé par le décret n° 09/40 du 26 novembre 2009. Ce Comité implique près de 20 ministères sous l'autorité du Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD). Au sein de ce ministère, la Coordination Nationale REDD+ gère les activités quotidiennes REDD+. Elle est l'interlocutrice du Groupe de Travail sur le Climat-REDD Rénové (GTCR-R) et du Réseau des Populations autochtones et locales pour la Gestion Durable des Écosystèmes Forestiers en RDC (REPALEF-RDC), en tant que principaux groupes représentant plus de 500

organisations nationales participantes à la REDD+. Tous ces acteurs font partie des 30 groupes de travail thématiques (TWG) créés en tant que plateformes multipartites pour échanger et proposer des mesures pouvant contribuer à l'atteinte équitable des objectifs REDD+. Plusieurs acteurs internationaux tels que le Fonds Mondial pour la Nature (WWF), l'Institut des ressources mondiales (WRI), l'Observatoire Satellital des Forêts d'Afrique Centrale (OSFAC), l'Agence Japonaise de Coopération Internationale (JICA), l'Association Japonaise de Technologie Forestière (JAFTA), le CIFOR, ainsi que certaines entreprises privées travaillent sur des projets REDD+. Certains des acteurs internationaux sont basés en RDC, tandis que d'autres travaillent à distance, depuis l'étranger, ou dans les provinces et sur les sites des projets REDD+ (Thuy et al. Sous presse).

Depuis 2009, les acteurs sont de plus en plus impliqués dans les événements politiques REDD+ en RDC, principalement en raison des conditions fixées par le programme ONU-REDD et le Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF). Elles disposent que la REDD+ fonctionne comme un processus participatif. Le soutien financier, y compris dans le cadre du CAFI, a également stimulé la participation, en aidant les organisations de la société civile à s'organiser et à renforcer leurs capacités dans le cadre de la REDD+ (Kengoum et al. 2020). Cela a contribué à améliorer les relations entre gouvernement et organisations de la société civile (Thuy et al. Sous presse).

Au niveau national, la participation à la REDD+ est perçue comme l'un des résultats les plus significatifs du processus politique en RDC (Fobissie et al. 2014 ; Mpoyi et al. 2013 ; Kengoum et al. 2020, Thuy et al. Sous presse). Cependant, au niveau local, les lignes directrices des sauvegardes sociales de la REDD+ pourraient être difficiles à réaliser si les inégalités sociales et les rapports locaux de pouvoir ne sont pas reconnus et traités dans la mise en œuvre de la REDD+, comme c'est le cas dans les zones pilotes REDD+ du pays (Samndong 2018). Les organisations de la société civile autoformées ont été encouragées par les donateurs internationaux, et ont même été proposées comme condition à la validation des résultats du processus national. Les exigences des bailleurs de fonds ont facilité le partage des bonnes pratiques et renforcé la capacité des parties prenantes à répondre aux imprévus grâce à l'innovation (Bizikova et al. 2018). Toutefois, les organisations de la société civile interrogées se sont montrées sceptiques quant au caractère participatif du processus décisionnel, dans la mesure où leurs rôles restent encore limités.

Depuis le début du processus, la coordination entre les ministères a été un problème en raison de plusieurs

facteurs, notamment le morcellement du cadre réglementaire institutionnel (Eba'a Atyi et al. 2018), et l'arrangement politique de l'architecture gouvernementale qui a conduit à des jeux de pouvoir entre les ministères et à une faible appropriation nationale du processus (Mpoyi et al. 2013 ; Kalame et al. 2014 ; Kengoum 2015 ; Kengoum et al. 2020 ; Thuy et al. Sous presse). Depuis décembre 2016, le financement de la Coordination Nationale REDD+ a diminué de plus de 70 %, impactant sérieusement sa capacité à superviser le processus REDD+.

La coordination des réformes politiques pour atteindre les objectifs REDD+ a été annoncée comme l'un des principaux résultats à atteindre en matière de gouvernance dans la stratégie nationale REDD+. Le pays a ainsi entamé une réforme de la législation forestière et de la politique agricole. La réforme du régime foncier en cours et la conception d'un plan national d'affectation des terres sont soutenues par les fonds du CAFI à hauteur de 3 millions de dollars et de 14 millions de dollars, mis en œuvre respectivement par l'ONU-Habitat et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Dans le cadre des réformes dans le secteur forestier, un débat a eu lieu sur les conditions de maintien ou de levée du moratoire sur l'attribution de nouvelles concessions forestières. À ce jour, aucune de ces réformes n'a été achevée. Leurs processus ne sont pas coordonnés et les résultats, bien qu'intégrant la REDD+, risquent d'être incohérents les uns avec les autres. Ainsi, l'insécurité foncière perdure en RDC (Kengoum et al. 2020).

Décentralisation de la gouvernance REDD+

D'après l'article 13 du décret n°09/40 du 26 novembre 2009, des structures de mise en œuvre de la REDD+ seront créées au niveau des provinces, et des entités territoriales décentralisées et déconcentrées (voir figure 5), dont la composition et l'organisation suivront celles de la structure nationale. La décentralisation de la Coordination Nationale REDD+ suit ce schéma (voir figure 6), chaque province REDD+ se voit désigner un Coordinateur. Il faut rappeler que le pays a connu un changement radical en matière de décentralisation politique et administrative. Promulguée le 18 février 2006, la Constitution a débouché sur trois décrets : (i) la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces ; (ii) la loi organique 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 organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces. Ce cadre de décentralisation est effectif

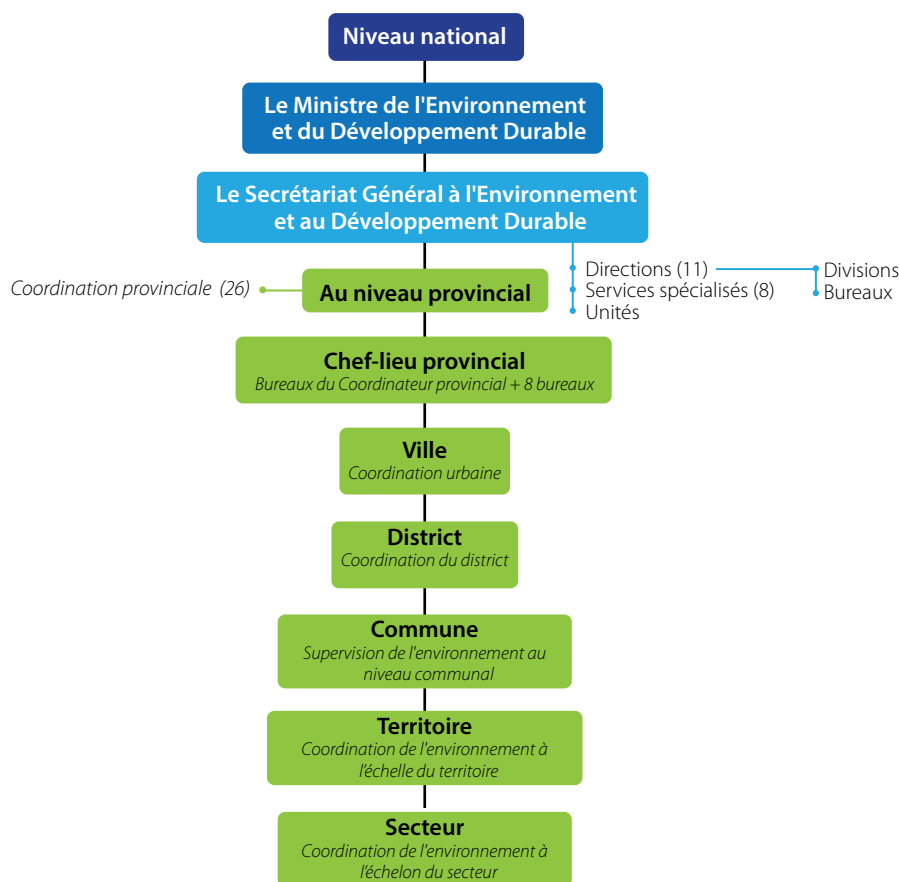


Figure 5. La décentralisation administrative en RDC.

Source: Kengoum et al. 2020

depuis 2016 (Luntumbue 2016), et a fait passer le pays de 11 à 26 provinces. Comme le souligne Luntumbue (2016), cette réforme a été initiée sans tenir compte des nouveaux besoins de financements. Par conséquent, jusqu'à présent, l'autonomie des nouvelles provinces n'a pas été effective dans de nombreux cas. Pour cette raison, la mise en place des institutions REDD+ dans ces nouvelles provinces pourrait être retardée de plusieurs mois, voire plusieurs années, et il faudra du temps pour que les nouvelles institutions provinciales deviennent efficaces (Kengoum et al. 2020). De même, la répartition de certaines initiatives REDD+ en cours entre deux nouvelles provinces nécessitera une flexibilité du système pour faire face à l'engagement de différentes entités administratives compétentes sur le même projet, et aux tensions qui pourraient résulter de la nouvelle répartition (Makal 2014). Plus largement, le processus de décentralisation de la REDD+ en RDC a commencé au cours des premières années. Cependant, avec les réductions budgétaires mentionnées ci-dessus qui affectent la Coordination Nationale REDD+, les entités

décentralisées existantes ne peuvent plus fonctionner. Dans un récent entretien rapporté par le CIFOR, le Coordinateur National REDD+ a ainsi déclaré : « Nous avons l'intention de revitaliser la coordination technique des actions au niveau national et de redynamiser les organes chargés de la mise en œuvre du processus REDD+ en RDC, ou, si besoin est, de les mettre à jour ».

La REDD+ en RDC a été largement centralisée au sein d'institutions basées à Kinshasa, capitale nationale du pays (Mpoyi et al. 2013). Le pays est enclavé, et il existe une importante déconnexion administrative entre Kinshasa et les différentes provinces (Brandt et Moshonas 2019 ; Kengoum et al. 2020). Par conséquent, la gestion des questions locales depuis Kinshasa constitue un véritable défi. La promotion de la subsidiarité, non seulement dans la mise en œuvre mais aussi dans l'élaboration des politiques, est essentielle pour garantir que le processus décisionnel de la REDD+ ne soit pas totalement impacté lorsqu'il est bloqué au niveau national. De même, les

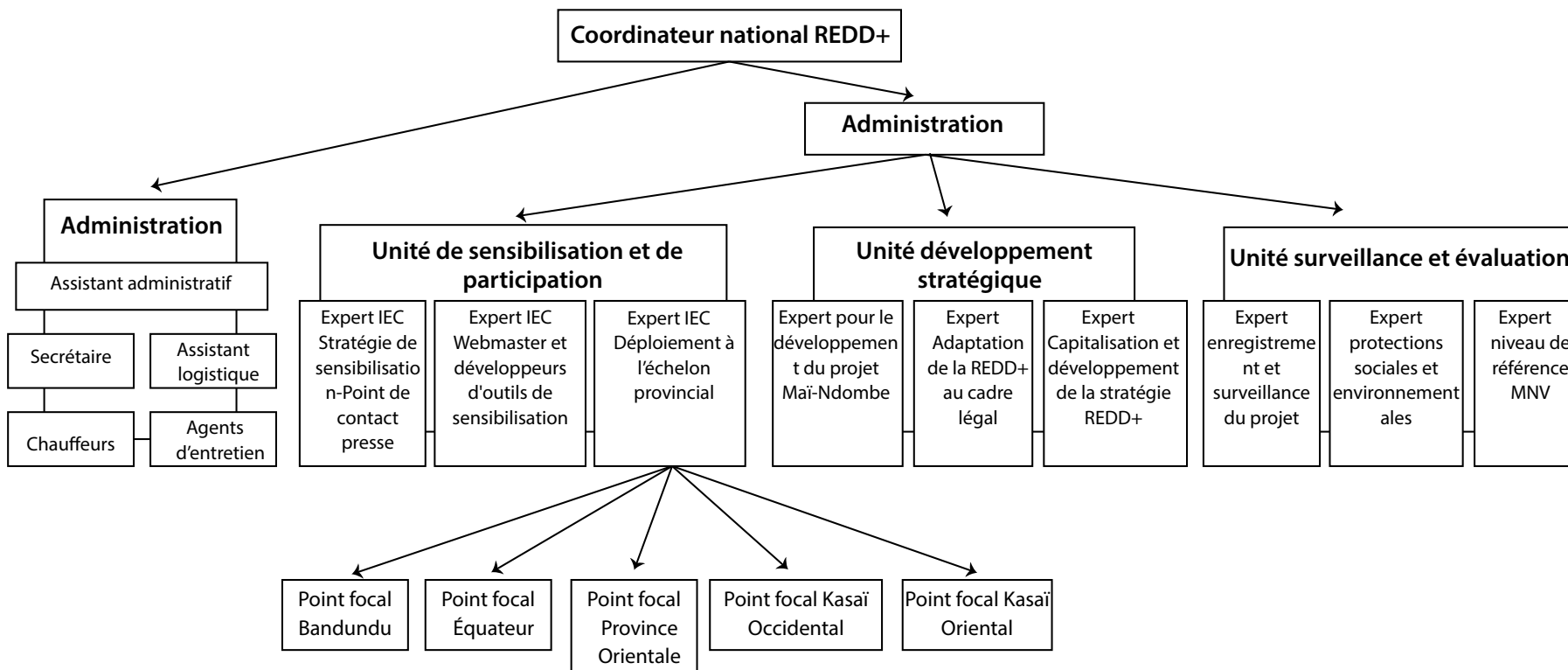


Figure 6. La décentralisation de la gestion REDD+ en RDC.

Source: DRC, 2012

autorités nationales ne sont parfois pas conscientes des problèmes locaux et ne peuvent donc pas proposer d'interventions au niveau décisionnel adéquat. Dans son modèle actuel, l'élaboration des politiques REDD+ en RDC utilise une approche descendante. Ainsi, parvenir à déterminer au niveau de l'échelon inférieur l'entité de gouvernance efficace et responsable dans le cadre du processus d'élaboration des politiques REDD+ reste un défi, car le pays ne dispose pas de la même structure administrative d'une province à l'autre. De même, dans certaines provinces, il n'y a pas d'entités décentralisées du ministère chargé de l'Environnement. Par conséquent, la responsabilité de la gestion du changement climatique peut relever d'un autre ministère qui n'est pas chargé des Forêts et de l'Environnement au niveau national. Cela s'explique par le fait que depuis la fin du gouvernement de transition en 2006, certains partis politiques détiennent les mêmes portefeuilles ministériels répartis en fonction du critère d'appartenance à la coalition au pouvoir (Kengoum 2015). En tout état de cause, en fonction du profil juridique de l'entité de Coordination REDD+ d'échelon inférieur, celle-ci peut opérer au sein d'un ministère spécifique, tout en interagissant avec la Coordination Nationale REDD+.

Suivi, notification et vérification de la REDD+ dans un cadre complexe à plusieurs niveaux

Les connaissances et les données sur les dynamiques de la couverture forestière en RDC sont limitées. Kengoum et al. (2020) montrent qu'il existe plusieurs estimations de la perte de couverture forestière et de la déforestation, mais aucune étude n'a fourni d'informations sur la déforestation à l'échelle nationale en utilisant la même méthodologie. Le document REDD+ de Niveaux de référence d'émission forestière (NERF) a également confirmé que les données sur la dégradation forestière font aussi défaut. C'est pourquoi « la RDC a décidé de concentrer son premier NERF sur la déforestation, l'activité pour laquelle les données sont disponibles, transparentes et fiables » (RDC 2018). En 2017, un examen a été mené pour décider des options opérationnelles appropriées pour le développement d'équations allométriques pour la REDD+. Elle a confirmé la difficulté de réaliser une étude systématique en raison des variétés de forêts que l'on trouve sur le territoire de la RDC (Djomo 2017). Le système national de suivi des forêts en RDC repose sur cinq piliers, comme l'illustre la figure 7 (Kayembe 2017). La plateforme en ligne MOABI RDC (rdc.moabi.org) fournit des données sur les questions urgentes d'utilisation et de conservation terrestre. Cependant, le site n'est pas régulièrement mis à jour et ne dispose pas de suffisamment de données.

Le système de mesure, notification et vérification (MNV) en RDC présente actuellement des lacunes, compte tenu des coûts techniques et financiers élevés, et du faible niveau de financement national pour la REDD+. Un sérieux défi sera d'aligner la REDD+ sur les institutions provinciales progressivement mises en place dans les provinces nouvellement créées.

Le financement REDD+ en RDC : Levée et gestion de fonds

Le rôle national dans le financement du processus constitue également un défi (Fobissie et al. 2014). En effet, aucun financement national n'a été alloué pour soutenir le processus REDD+ dans le pays, avec peu de fonds disponibles provenant de sources internationales et destinés à des projets de terrain. Pendant les premières phases du processus, les financements étaient diversifiés. Cependant, depuis la phase de préparation initiale du programme REDD+, le gouvernement congolais n'a réussi à obtenir que des fonds CAFI pour soutenir les projets, avec très peu de fonds consacrés à l'élaboration de politiques nationales REDD+. Les organisations impliquées dans la gestion des fonds CAFI montrent clairement que les donateurs n'ont toujours pas confiance dans la capacité du pays à administrer d'importantes subventions destinées à la REDD+. Par ailleurs, le discours des agences gouvernementales provoque une confusion sur la

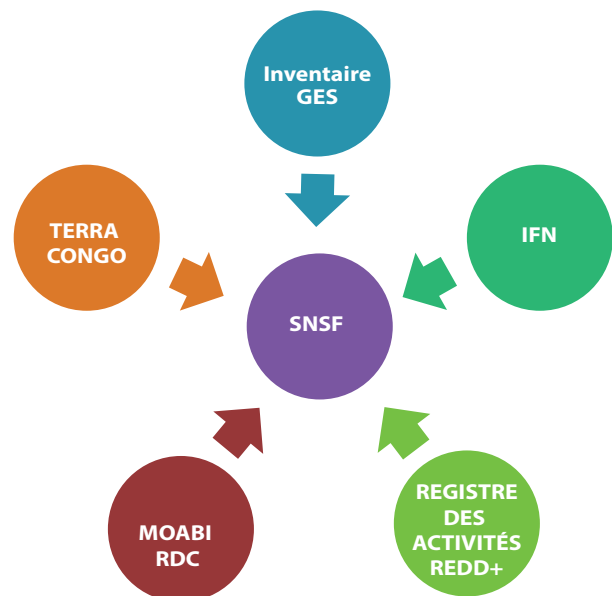


Figure 7. Les piliers de la MNV en RDC.

Source: Kayembe, 2017

différence entre les fonds des donateurs (par exemple, les fonds CAFI) et les contributions publiques nationales à la REDD+, ce qui amoindrit le débat sur le soutien financier public national pour la REDD+. Le financement CAFI, dont la gestion est supervisée par le Fonds National REDD+, soutient huit projets REDD+ intégrés dans les provinces de Mai-Ndombe, Kwilu, Sud-Ubangui, Équateur, Mongala, Bas-Uélé, Tshopo et Ituri (FONAREDD 2018). Il n'inclut pas le soutien à l'entité de Coordination Nationale REDD+, qui manque des moyens nécessaires pour fonctionner.

Foresterie communautaire et REDD+ : Un enjeu émergent

En RDC, la REDD+ n'a pas sécurisé des droits sur les terres et les ressources naturelles aux communautés locales et aux peuples autochtones. Aujourd'hui, ces communautés intègrent le secteur forestier en RDC grâce à la foresterie communautaire. Le décret du Premier ministre n° 14/018 du 2 août 2014 a défini un système d'attribution des concessions forestières aux communautés locales. Il a été suivi par l'arrêté ministériel n°025 qui comprend des dispositions spécifiques relatives à la gestion et à l'exploitation des concessions forestières des communautés locales. Cette évolution a conduit à un décret sur la foresterie communautaire (signé en 2016), comportant une circulaire ministérielle sur l'intégration du genre dans la foresterie communautaire, avant qu'une Table Ronde nationale finale n'ait lieu en août 2017. La stratégie nationale pour la foresterie communautaire et un plan d'action quinquennal ont ensuite été validés en 2017. Puis, l'arrêté ministériel créant les conseils consultatifs provinciaux des forêts et un comité de gestion chargé de gérer les concessions forestières est entré en vigueur en 2018. En conséquence, les membres des communautés locales, qui se voient attribuer des forêts à titre définitif, détiennent des droits sur leurs terres, de sorte qu'ils peuvent décider de participer ou non à un programme REDD+ et percevoir les fonds correspondants. Cependant, comme l'ont souligné les participants lors d'un événement de partage de connaissances du CIFOR qui s'est déroulé à Kinshasa en octobre 2019, le gouvernement congolais s'est concentré sur l'accès des communautés aux forêts tout en faisant l'impasse sur le travail nécessaire pour renforcer leurs capacités à gérer ces forêts (Kengoum et al. 2019). Aujourd'hui, le risque est que ces communautés se tournent vers des entreprises privées pour exploiter leurs forêts et percevoir en retour des contreparties directes.

Opérationnaliser la REDD+ au niveau local : Les leçons du projet REDD+ juridictionnel Mai-Ndombe

La forêt du Mai-Ndombe abrite de nombreuses communautés locales et des peuples autochtones (Omasombo Tshonda 2019). Elle possède une biodiversité riche et offre aux communautés locales les bienfaits de plusieurs écosystèmes. La forêt agit comme un puits de carbone et une zone tampon contre les inondations (Kantu 2009). Le Mai-Ndombe abrite trois aires protégées et une vingtaine de concessions forestières. Compte tenu de l'augmentation de la population nationale et de l'approvisionnement en charbon de bois, en produits forestiers non ligneux, en viande de brousse et en bétail vers la province voisine de Kinshasa, le Mai-Ndombe est devenu une zone à fort potentiel de déforestation. De ce fait, la Banque mondiale l'a sélectionné pour un programme REDD+ juridictionnel intégré au processus national REDD+ (Diaw et Franks 2019). Les retombées transformationnelles attendues du programme sont au nombre de quatre (RDC 2016) :

- Amélioration de la gouvernance grâce à l'intégration de la déforestation dans les plans d'investissement et les décisions politiques relatives à l'utilisation des sols. De plus, les conflits relatifs au régime foncier seront plus facilement arbitrés.
- Les communautés et les entrepreneurs auront intérêt à entrer dans la logique de bas niveau de déforestation définie par les plans convenus de développement durable (PDD) élaborés d'une manière participative.
- Les agriculteurs bénéficieront d'un accompagnement leur permettant d'améliorer durablement les performances de leurs pratiques agricoles, d'orienter leurs activités de production vers les savanes et donc, d'accepter plus facilement les restrictions qui leur seront imposées quant à l'utilisation des forêts.
- La formalisation des secteurs des matières premières permettra un meilleur contrôle de leur légalité et de leur impact sur la couverture forestière tout en garantissant en même temps aux populations et aux agriculteurs un débouché pour leurs produits à des prix stables.

La mise en œuvre du projet REDD + Mai-Ndombe soulève de nombreux débats sur son additionnalité (REDD-Monitor 2017), sa capacité à ouvrir la voie à un nouveau débat sur les petites exploitations agricoles et leurs liens avec la déforestation et la perte de biodiversité (Diaw et Franks 2019), et son efficacité à bénéficier aux peuples autochtones et communautés locales (Gauthier

2018). Le principal obstacle à la REDD+, tels qu'identifiés dans la région de Mai-Ndombe, reste l'incapacité des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, y compris du secteur privé, à développer des alternatives financièrement viables et compétitives à la déforestation et à la dégradation forestière. Les raisons sous-tendant cette difficulté sont les suivantes : la pauvreté, le manque de financement initial, d'incitations et de transfert des connaissances, une activité économique faible qui reste relativement peu intéressante, l'insécurité du régime foncier, la faiblesse de la gouvernance et le manque de moyens d'action institutionnels (FCPF 2016). En dépit des efforts des parties prenantes du projet et des réformes politiques en cours, Gauthier (2018) a mis en évidence cinq problèmes qui restent à résoudre en 2020. Le premier est la fragilité de la structure de gouvernance de la REDD+, en raison de l'absence de structures de gouvernance provinciale de la REDD+ et d'une incohérence dans l'application des instruments de sauvegardes existants, entraînant un risque élevé de corruption, comme l'avait déjà souligné Assembe (2015). La deuxième préoccupation est liée aux points soulevés par Diaw et Franks (2019) concernant la méconnaissance des facteurs locaux de déforestation. Aucune étude sur les facteurs de la déforestation et de la dégradation forestière au niveau provincial n'a été réalisée pour établir un consensus, ce qui a conduit à des opinions divergentes sur qui blâmer pour la déforestation et sur la manière de s'attaquer aux causes réelles. Le troisième problème est la participation insuffisante des populations autochtones et des communautés locales, en tant que titulaires de droits, au processus décisionnel du projet, l'application du principe du consentement libre, informé et préalable (CLIP) n'étant que partiellement efficace. Par conséquent, les efforts visant à remédier à l'insécurité foncière restent limités. L'opportunité découlant de la mise en œuvre de la foresterie communautaire n'est pas exploitée dans le projet Mai-Ndombe pour sécuriser les droits d'accès des communautés aux terres et aux ressources forestières. En outre, les communautés locales ne sont donc pas en mesure de bénéficier des paiements REDD+ puisqu'il n'y a pas encore d'accord sur un mécanisme de partage des bénéfices.

Enfin, le prix du carbone est également une préoccupation importante pour les parties prenantes au projet, car le coût par tonne sur le marché international n'est guère incitatif, à l'exception d'un accord en cours avec la Banque mondiale portant sur l'achat de 10 millions de tonnes d'équivalent CO₂ sur cinq ans.

Conclusion

La REDD+ n'est pas un processus rapide, simple et peu coûteux, même dans les pays à fort potentiel comme la RDC. Les dix dernières années de développement de la REDD+ en RDC ont démontré la tendance observée par Angelsen et al. (2018), qui ont conclu que la REDD+ n'a pas octroyé de droits fonciers aux communautés autochtones et locales jusqu'à présent et que, par conséquent, ses paiements innovants basés sur les résultats n'ont pas été testés dans un contexte de pénurie de financements internationaux et de demande du marché pour soutenir les efforts de projets en cours. Les développements politiques nationaux compliquent également la mise en œuvre de la REDD+. Comme le suggèrent Diaw et Franks (2019), les décideurs devront faire preuve de flexibilité pour renforcer la capacité stratégique et adaptative de la RDC ainsi que la gouvernance et les institutions REDD+ du pays.

Références

- Angelsen A, Martius C, Duchelle AE, Larson AM, Pham TT et Wunder S. 2018. Conclusions : Leçons pour la voie à suivre vers une REDD+ transformationnelle. Dans Angelsen A, Martius C, De Sy V, Duchelle AE, Larson AM et Pham TT, eds. *Transformer la REDD+ : Enseignements et nouvelles directions*. Bogor, Indonésie : CIFOR. 203–214.
- Assembe-Mvondo S. 2015. Les risques et stratégies de réduction de la corruption dans la mise en œuvre de REDD+ en République Démocratique du Congo : un aperçu de la situation actuelle. Bergen, Norvège : Chr. Michelsen Institute. 9 <https://www.cmi.no/publications/file/5844-risques-strategies-reduction-de-corruption.pdf>.
- Banque mondiale. 2020. Population, total - Congo, Dém. Rep., consulté le 20 décembre 2020. <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.POP.TOTL?locations=CD>.
- Bizikova L, Swanson D, Tyler S, Roy D et Venema HD. 2018. Policy adaptability in practice. *Policy Design and Practice* 1(1):47–62. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1436376>.
- Brandt C et Moshonas S. 2019. L'impact de la décentralisation sur la gouvernance du système éducatif en République démocratique du Congo : Entre contraintes budgétaires et fragmentation administrative. Dans : Englebert, P & Ngoy, B (éds.) : *Congo : L'État en morceaux. Politique et administration au prisme du découpage provincial*, Tervuren : MRAC

- Dargie GC, Lewis SL, Lawson IT, Mitchard ETA, Page SE, Bocko YE et Ifo SA. 2017. Age, extent and carbon storage of the central Congo Basin peatland complex. *Nature* 542(7639):86-90. <https://doi.org/10.1038/nature21048>.
- Diaw MD et Franks P. 2019. Production alimentaire, expansion agricole et déforestation au Mai-Ndombe, RDC. IIED document de travail. Londres : IIED. <https://pubs.iied.org/pdfs/17652FIIED.pdf>.
- Djomo A. 2017. *REDD+ en RDC : État des lieux et options opérationnelles pour le développement des équations allométriques*. Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD).
- RDC, 2016. Résumé exécutif : Document de Programme de réduction des émissions de Mai-Ndombe, RDC. https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/20161108%20Revised%20ERPD%20after%20CF-14_clean%20version_FR.pdf.
- Eba'a Atyi R. (cord.) Contributions of Central African countries to combat climate change: The urgent need for intersectorial coordination. OFAC Brief. Series n°2. Nov 2018.
- [FCPF] Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier : Fonds Carbone. 2016. *Document de programme de réduction des émissions (ER-PD)*. Mai-Ndombe. Final. https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/20161108%20Revised%20ERPD%20after%20CF-14_clean%20version_FR.pdf.
- Fobissie K, Alemagi D et Minang PA. 2014. REDD+ policy approaches in the Congo basin: A comparative analysis of Cameroon and the Democratic Republic of Congo (DRC). *Forêts* 5(10):2400-2424. <https://doi.org/10.3390/f5102400>.
- [FONAREDD] Fonds National REDD+. 2018. Présentation du FONAREDD. Kinshasa, RDC : FONAREDD. <http://www.fonaredd-rdc.org/presentation-du-fonaredd/>.
- Gauthier M. 2018. *Mai-Ndombe : Le laboratoire de la REDD+ bénéficiera-t-il aux Peuples Autochtones et aux communautés locales ?* Analyse des risques et impacts cumulatifs des initiatives REDD+ dans le Mai-Ndombe. Washington, DC : Initiative sur les droits et les ressources. https://www.researchgate.net/profile/Marine_Gauthier/publication/335310300_Mai-Ndombe_le_laboratoire_de_la_REDD_beneficiera-t-il_aux_Peuples_Autochtones_et_aux_communautes_locales_Analyse_des_risques_et_impacts_cumulatifs_des_initiatives_REDD_dans_le_Mai-Ndombe/links/5d5d5e40299bf1b97cfca45b/Mai-Ndombe-le-laboratoire-de-la-REDD-beneficiera-t-il-aux-Peuples-Autochtones-et-aux-communautes-locales-Analyse-des-risques-et-impacts-cumulatifs-des-initiatives-REDD-dans-le-Mai-Ndombe.pdf.
- [GIEC] Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat 2019. *Résumé à l'intention des décideurs du rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C*. Groupe de travail I, Unité d'appui technique, GIEC.
- Kabengele V. 2017. État d'avancement du processus national REDD+ en RDC : De la phase de préparation à la phase de paiements basés sur les résultats. Communication personnelle, Atelier de renforcement des capacités des journalistes de l'IITA, 28 août 2017. Kinshasa.
- Kantu YPT. 2009. *Congo Basin, DRC: Case study on the Ngiri – Tumba – Mai-Ndombe Wetland Landscape*. Environmental Security Assessment. The Hague, Netherlands: Institute for Environmental Security.
- Kayembe F. 2017. La REDD+ et ces enjeux actuels en RDC : MRV. Communication personnelle, Atelier de renforcement des capacités des journalistes de l'IITA, 29 août 2017. Kinshasa.
- Kengoum F. 2014. *Politiques d'adaptation et synergies avec la REDD+ en République démocratique du Congo : Contexte, enjeux et perspectives*. Document occasionnel 117. Bogor, Indonésie : CIFOR. <https://doi.org/10.17528/cifor/005359>.
- Kengoum F., Thu Thuy, P., Dwi Satrio B., Sonwa, D., Assan H., Bambuta Boole, J.J. 2019. REDD+ politics and policies in DRC: Knowledge sharing event and field trip Kinshasa 16 and 17 October 2019. Rapport non publié.
- Kengoum F, Pham TT, Moeliono M, Dwisatrio B et Sonwa DJ. 2020. *Le contexte de la REDD+ en République Démocratique du Congo : Causes, agents et institutions*. 2e édition. Document occasionnel 211. Bogor, Indonésie : CIFOR. <https://doi.org/10.17528/cifor/007829>.
- Kengoum F. 2020. REDD+ policy networks in DRC: Stances, perceived influence, collaboration, and coalitions. CIFOR. GCS-REDD+ projects. Rapport non publié.
- 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/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, RDC : Tout Lubumbashi. Consulté le 14 août 2020. <https://toutlubumbashi.blogspot.com/2014/12/decoupage-territorial-en-rdc-kolwezi.html>.
- Martinez de Anguita P, Martín MÁ et Clare A. 2014. La subsidiarité environnementale comme principe directeur de la gouvernance forestière : Application au paiement des services écosystémiques et à l'architecture REDD+. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* 27(4):617-631. <https://doi.org/10.1007/s10806-013-9481-8>.

[MEDD] Ministère de l'Environnement et du Développement Durable. 2015. *Contribution prévue déterminée au niveau national*. Soumise à la CCNUCC. Kinshasa : MEDD.

[MEDD] Ministère de l'Environnement et du 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 : MEDD. https://redd.unfccc.int/files/2018_frel_submission_drc.pdf.

Miles L, Ravilious C, García-Rangel S, de Lamo X, Dargie G et Lewis S. 2017. *Carbon, biodiversity and land-use in the Central Congo Basin Peatlands*. Cambridge, UK: UN Environment World Conservation Monitoring Centre.

Mpoyi AM, Nyamwoga FB, Kabamba FM et Assembe-Mvondo S. 2013. *Le contexte de la REDD+ en République Démocratique du Congo : Causes, agents et institutions*. Document occasionnel 84. Bogor, Indonésie : CIFOR. <https://doi.org/10.17528/cifor/004094>.

Ngeunga M. 2020. Coordonner les actions pour garantir le succès de la REDD+ en RDC : Un regard sur la mise en œuvre dix ans après. Blog du CIFOR. <https://forestsnews.cifor.org/69710/coordonner-les-actions-pour-garantir-le-succes-de-la-redd-en-rdc?fnl=>. (Consulté le 20 Novembre 2020)

Omasombo Tshonda J. 2019. *Mai-Ndombe : Mosaïque de peuples établie sur un patrimoine naturel*. Tervuren, Belgique : Musée royal de l'Afrique centrale.

RDC, 2012, Stratégie-cadre nationale REDD+ de la République Démocratique du Congo. <https://www>.

forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/Strategie-cadre%20nationale%20REDD%20de%20la%20RDC.pdf.

REDD-Monitor, 2017. *Is Wildlife Work's Mai Ndombe REDD+ project 'additional'?* Consulté le 21 décembre 2020. <https://redd-monitor.org/2017/09/13/is-wildlife-works-mai-ndombe-redd-project-additional>.

Samndong RA. 2018. The participation illusion: Questioning community participation in a REDD+ pilot project in the Democratic Republic of Congo. *International Forestry Review* 20(3):390-404.

Seyller C, Desbureaux S, Ongolo S, Karsenty A, Simonet G, Faure J et Brimont L. 2016. L' « économie virtuelle » des projets REDD+ : la certification privée des projets REDD+ garantit-elle leur intégrité environnementale? *International Forestry Review* 18(2):231-246.

Streck C. 2019. Shades of REDD+: A Marshall plan for tropical forests? *Ecosystem Marketplace* <https://www.ecosystemmarketplace.com/articles/shades-of-redd-a-marshall-plan-for-tropical-forests/>.

Thuy et al. (Sous Presse) REDD+ governance in DRC- An analysis from actors' participation in REDD+ policy development. *International forestry review*.

Vander Velde B et Furnival S. 2014. Fin de la lune de miel : la REDD+ face aux politiques et aux puissances. *Forests News*. Bogor, Indonésie : CIFOR. <https://forestsnews.cifor.org/26622/fin-de-la-lune-de-miel-redd-en-lutte-avec-les-politiques-et-les-puissances?fnl=>.



PROGRAMME DE
RECHERCHE SUR
les Forêts, les Arbres et
l'Agroforesterie

Cette recherche a été menée par le CIFOR dans le cadre du Programme de Recherche du CGIAR sur les Forêts, les Arbres et l'Agroforesterie (FTA). Le 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



Norad



Federal Ministry for the
Environment, Nature Conservation
and Nuclear Safety

cifor.org/fr

forestsnews.cifor.org



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 en nouant le dialogue avec tous les acteurs afin d'éclairer les politiques publiques et les pratiques qui touchent 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). Le siège du CIFOR est à Bogor, Indonésie, avec des bureaux à Nairobi, Kenya; Yaoundé, Cameroun; Lima, Pérou et Bonn, Allemagne.

