



RAPPORT

07/2024

LE FONAREDD

Face aux défis du financement climatique et de la gouvernance
en République démocratique du Congo (RDC)

Ebuteli est un institut congolais de recherche sur la politique, la gouvernance et la violence.
Ebuteli (« escalier », en lingala) se donne pour mission de promouvoir, à travers des recherches rigoureuses, un débat informé pour trouver des pistes de solution aux nombreux défis auxquels la RDC est confrontée. Dans un environnement très souvent obscurci par des rumeurs faciles à propager, **Ebuteli** espère que son travail contribuera à un débat éclairé sur les questions de grande importance nationale.

L'ensemble de nos publications, blogs et podcasts sont disponibles sur <https://www.ebuteli.org>

Glossaire

AFD	Agence française de développement
BM	Banque mondiale
Cafi	<i>Central African Forest Initiative</i> (Initiative pour la forêt de l'Afrique centrale)
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
Cifor	<i>Center for International Forestry Research</i> (Centre pour la recherche forestière internationale)
Copil	Comité de pilotage
CT	Comité technique
DGFor	Direction générale de forêts
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i> (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture)
Fonaredd	Fonds national pour la réduction des émissions provenant de la déforestation et de la dégradation des forêts
FCPF	Fonds de partenariat pour le carbone forestier
GEC	Groupe d'étude sur le Congo
GIZ	Agence de coopération internationale allemande
IGF	Inspection générale des finances
JICA	<i>Japan International Cooperation Agency</i> (Agence japonaise de coopération internationale)
Medd	Ministère de l'Environnement et du développement durable
MPTF	<i>United Nations Multi-Partner Trust Fund Office</i> (Bureau des Nations Unies des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires)
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
Piredd	Programme intégré REDD+
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
REDD+	Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts, associées à la gestion durable des forêts, la conservation et l'amélioration des stocks de carbone forestier
RDC	République démocratique du Congo
UE	Union européenne
UNOPS	<i>United Nations Office for Project Services</i> (Bureau des Nations Unies pour le service d'appui aux projets)

Résumé

Les forêts de la République démocratique du Congo (RDC) sont aujourd’hui au centre d’un grand enjeu mondial en se révélant comme le poumon de la planète dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique. Cependant, au cours de ces dernières décennies, on assiste à la montée des moteurs de la déforestation pour plusieurs raisons : la pauvreté, l’agriculture sur brûlis, l’exploitation artisanale incontrôlée du bois, la consommation en bois énergie, les carences législatives, etc. Pour la conservation du plus vaste patrimoine du massif forestier du bassin du Congo, il faut nécessairement faire face à tous ces défis qui relèvent avant tout de la responsabilité de l’État.

Depuis 2009, le gouvernement congolais s’est engagé dans le processus de réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD+). Étant donné les contraintes budgétaires de la RDC, la mise en œuvre de la stratégie nationale REDD+ dépend essentiellement des partenaires techniques et financiers. Au nom du principe de pollueur payeur, l’État congolais demande des compensations financières accrues de la part des pays industrialisés car les forêts congolaises apportent une contribution remarquable à la lutte contre le réchauffement climatique. Les récentes études ont d’ailleurs démontré que la plus grande tourbière tropicale se trouvant en RDC s’étend sur 16,7 millions d’hectares et parvient à stocker entre 26 et 32 milliards de tonnes de carbone, soit l’équivalent de trois ans d’émissions mondiales de combustibles fossiles.

En 2013, le Fonds national pour la réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts (Fonaredd) a été mis en place. Jusqu’aux derniers accords conclus en 2022 pour le compte du Fonarred, les financements climatiques à destination de la RDC ont atteint 750 millions de dollars américains. Ce qui est de loin inférieur aux besoins du pays estimés à 48,68 milliards de dollars américains pour répondre aux impératifs d’atténuation et d’adaptation aux changements climatiques. Le présent rapport démontre à quel point les méfiances réciproques entre le gouvernement et les bailleurs de fonds ont freiné l’efficacité du Fonaredd. La gouvernance de ce fonds a été aussi sérieusement affectée par les tensions entre le ministère de l’Environnement et le ministère des Finances. En définitive, il s’avère que le cadre institutionnel congolais limite les capacités de mobilisation des financements climatiques dont le pays a besoin.

Introduction

À elle seule, la République démocratique du Congo (RDC) rassemble plus de 60 % de l'ensemble du massif forestier du Bassin du Congo¹ qui s'étend également au Cameroun, à la République du Congo, la République centrafricaine, la Guinée équatoriale et au Gabon. Les ressources forestières de cette région sont aujourd'hui au cœur d'un enjeu crucial à l'échelle planétaire, car elles contribuent à la régulation du climat par la séquestration du carbone, estimée à 1,5 milliard de tonnes par an². Par conséquent, la conservation de ces ressources est essentielle, notamment à travers la mise en œuvre des politiques publiques pour lutter contre la réduction des émissions occasionnées par la déforestation et la dégradation de ce massif forestier.

Vaste pays de l'Afrique subsaharienne, avec une superficie de 2.345.410 Km², la RDC est considérée comme l'un des trois grands poumons verts de la planète, à côté du Brésil et l'Indonésie. Les recherches menées au cours de ces dernières années ont révélé que « *la plus grande tourbière tropicale se trouve en RDC*³ ». Cette tourbière tropicale qui s'étend sur 16,7 millions d'hectares contribue également à la lutte contre le réchauffement climatique en stockant « *entre 26 et 32 milliards de tonnes de carbone, soit l'équivalent de trois ans d'émissions mondiales de combustibles fossiles*⁴ ». La conservation des forêts et tourbières étant vitale pour l'humanité, l'État congolais demande des compensations financières aux pays qui sont largement responsables du réchauffement climatique. D'où l'intérêt de certaines initiatives internationales de lutte contre le changement climatique ayant débouché sur de nombreux mécanismes de financement climatique.

Dans cette perspective, la RDC a mis en place, en 2012, la stratégie nationale REDD+ (Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts), puis lancé, au cours de l'année suivante, un outil de mobilisation des ressources financières, le Fonds national pour la réduction des émissions provenant de la déforestation et de la dégradation des forêts (Fonaredd).

1 Ministère de l'Environnement et du développement durable, « Document de politique forestière en République démocratique du Congo », disponible sur <https://medd.gouv.cd/document-de-politique-forestiere-en-republique-democratique-du-congo/>, consulté le 17 avril 2023.

2 Afrique renouveau (Département de l'information de l'Organisation des Nations unies), « Accord historique à la COP26 : 500 millions de dollars pour protéger la forêt de la RD Congo », disponible sur <https://www.un.org/africanewal/fr/magazine/novembre-2021/accord-historique-%C3%A0-la-cop26-500-millions-de-dollars-pour-prot%C3%A9ger-la-for%C3%AAt>, consulté le 17 avril 2023.

3 Africa Museum, « La plus grande tourbière tropicale du monde se trouve en République démocratique du Congo », <https://www.africamuseum.be/fr/research/news/the-worlds-largest-tropical-peatland-is-in-the-DRC>, consulté le 11 octobre 2023.

4 *Ibid.*



Ce fonds vise notamment au maintien et à la gestion durable de ce deuxième bassin forestier mondial, qui doit aller de pair avec l'amélioration des niveaux de vie et des revenus de la population congolaise, actuellement parmi les plus bas du monde. Au-delà de la mobilisation des financements, il revient au Fonaredd d'assurer la coordination intersectorielle et le suivi des différents programmes liés à la réduction des émissions provenant du déboisement et de la dégradation des forêts congolaises, dans la perspective d'une gestion durable⁵.

Dans le cadre de l'Initiative pour la forêt de l'Afrique centrale (*Central African Forest Initiative*, Cafi) - un fonds multilatéral pour financer des projets climatiques dans les pays du Bassin du Congo -, un accord initial a permis à la RDC d'avoir accès à un financement de 200 millions de dollars américains⁶. De 2016 à 2022, les fonds de la Cafi et les financements bilatéraux destinés aux différents programmes du Fonaredd ont atteint 250 millions de dollars américains⁷. Lors de la 26e Conférence des parties sur les changements climatiques (COP26) qui s'est tenue en 2021 à Glasgow (Royaume-Uni), un second accord a été signé entre la RDC et la Cafi⁸. Pour la période 2021-2026, une enveloppe de 500 millions de dollars américains a été promise pour mettre en place des stratégies visant à réduire la perte du couvert forestier et promouvoir le développement durable en RDC⁹.

À ce jour, le financement du Fonaredd est essentiellement assuré par la Cafi. Celle-ci a comme bailleurs de fonds l'Union européenne (UE), la Norvège, la Suède, l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Comme on l'observe dans d'autres secteurs, la réalisation des missions du Fonaredd dépend essentiellement du financement de ces bailleurs occidentaux.

5 Fonaredd, « Rapport annuel 2022 », 2022, disponible sur https://fonareddmy.sharepoint.com/personal/philippe_nzita_fonaredd-rdc_org/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fphilippe%5Fnzita%5Ffonaredd%2Drdc%5Fong%2FDocuments%2FFONAREDD%2FFONAREDD%20EXTERNE%2FRAPPORT%20ANNUEL%202022%20DU%20FONAREDD%2FRapport%20Annuel%20Fonaredd%202022%20sur%20planches%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fphilippe%5Fnzita%5Ffonaredd%2Drdc%5Fong%2FDocuments%2FFONAREDD%2FFONAREDD%20EXTERNE%2FRAPPORT%20ANNUEL%202022%20DU%20FONAREDD&ga=1, consulté le 17 février 2024, p.30.

6 <https://www.un.org/africarenewal/fr/magazine/novembre-2021/accord-historique-%C3%A0-la-cop26-500-millions-de-dollars-pour-prot%C3%A9ger-la-for%C3%AAt>

7 *Ibid.*

8 Cafi, « Decision of the Cafi Executive Board Meeting, Democratic Republic of the Congo Letter of Intent and Country Allocation », 2 novembre 2021, disponible sur <https://www.cafi.org/sites/default/files/2021-11/EB.2021.18%20-%20Letter%20of%20Intent%20with%20the%20DRC%202021-2030%20with%20annexes.pdf>, consulté le 7 juin 2023.

9 Afrique Renouveau, « Accord historique à la COP26: 500 millions de dollars pour protéger la forêt de la RDC », Novembre 2021, disponible sur <https://www.un.org/africarenewal/fr/magazine/novembre-2021/accord-historique-%C3%A0-la-cop26-500-millions-de-dollars-pour-prot%C3%A9ger-la-for%C3%AAt#:~:text=L'accord%20permettra%20de%20d%C3%A9bloquer,solution%20%C3%A0%20la%20crise%20climatique>, consulté le 17 avril 2023.



Le présent rapport s'intéresse aux activités du Fonaredd depuis la signature, en 2016, de la première lettre d'intention entre la RDC et la Cafi jusqu'en 2021. En termes d'atteinte des objectifs visés, nous notons les résultats mitigés de ce fonds, qui avait pourtant suscité beaucoup d'espoir à sa création. Le rapport se focalise essentiellement sur la gouvernance de ce fonds. À l'aide de l'analyse documentaire et de 71 entretiens réalisés avec les parties prenantes (hauts fonctionnaires du ministère de l'Environnement et du ministère des Finances, représentants des bailleurs et des organisations de la société civile), les recherches menées durant la période allant de janvier 2021 à août 2023 ont mis en lumière des informations pertinentes permettant ainsi d'évaluer les activités du Fonaredd en RDC.

En effet, les résultats mitigés du Fonaredd s'expliquent d'abord par l'insuffisance des ressources des bailleurs de fonds et les contraintes budgétaires de l'État congolais qui n'ont pas permis au fonds de réaliser des investissements de grande envergure pour la conservation des forêts congolaises. L'alternative d'exploiter les forêts et les tourbières présente un plus grand intérêt pour la RDC que leur conservation, dans la mesure où les financements pour leur protection sont plus faibles que les revenus potentiels à travers leur exploitation. Renoncer à l'exploitation des forêts et des tourbières, et en particulier à l'abattage des arbres et l'ouverture des écosystèmes aux sociétés minières et pétrolières, signifie donc, pour la partie congolaise, renoncer aux revenus (légaux et illégaux) potentiellement considérables qui reviendraient au gouvernement central et aux élites qui y sont associées. Tout comme pour les populations riveraines dont la survie dépend des forêts et des tourbières : leur perte de l'accès à ces ressources ne peut être envisageable sans compensation ou proposition d'une stratégie alternative viable.

Ce rapport met en exergue la méfiance entre les parties prenantes, notamment les bailleurs et le gouvernement congolais. Ce dernier revendique un accès direct à la gestion financière du fonds qui échappe à ses institutions. En effet, les agences d'exécution des différents programmes du Fonaredd sont des organismes internationaux auxquels la Cafi et les bailleurs semblent faire plus confiance pour la gestion des fonds que les institutions congolaises ou le gouvernement de la RDC. Les bailleurs de fonds reprochent notamment à la RDC le non-respect de ses engagements, comme en témoigne le rapport de l'Inspection générale des finances



(IGF) de mai 2020 concernant les attributions et les cessions des concessions forestières¹⁰.

Enfin, malgré les critiques légitimes du Fonaredd, ce dernier est aussi affecté par les contraintes socio-économiques en RDC. Par exemple, le faible taux d'électrification du pays contribue à la déforestation pour l'obtention du bois de chauffage. La pauvreté de la population relègue au second plan les préoccupations d'ordre environnemental. L'agriculture itinérante sur brûlis apporte une réponse à la demande croissante de la production agricole, mais en même temps, elle occasionne la déforestation. Ce contexte ne favorise pas la durabilité des investissements du Fonaredd.

Le présent rapport s'articule autour de quatre points : un bref aperçu des missions et des programmes du Fonaredd, la faible mobilisation des financements climatiques de ce fonds, les enjeux et les défis institutionnels qui le caractérisent depuis sa création et, enfin, l'ambivalence des engagements du gouvernement congolais dans le cadre de la lutte contre le changement climatique.

1. Bref aperçu des missions et des programmes du Fonaredd : stratégie ambitieuse, financement modeste

Le Fonaredd a été mis en place en 2012 par le gouvernement congolais avec le soutien des bailleurs de fonds¹¹. Il a été présenté comme le bras financier de la stratégie-cadre nationale REDD+ de la RDC. Suite à des consultations menées auprès des bailleurs de fonds et de la société civile, le gouvernement a été en mesure d'élaborer cette stratégie¹², en partant notamment de l'identification des causes principales, directes et sous-jacentes, de la déforestation et de la dégradation forestière en RDC. Les causes identifiées pointent : l'agriculture itinérante sur brûlis, l'exploitation artisanale du bois, la carbonisation artisanale, la croissance démographique, la mauvaise gouvernance, l'urbanisation spontanée ou non planifiée, la crise économique, le chômage, et la pauvreté¹³.

10 Inspection générale des finances, présidence de la République, « Rapport de mission relatif au contrôle de la légalité des allocations et cessions des concessions forestières et des droits dus au Trésor public par les exploitants forestiers formels », mai 2020, disponible sur <https://medd.gouv.cd/rapport-de-mission-relatif-au-controle-de-la-legalite-des-allocations-et-cessions-des-concessions-forestieres-et-des-droits-dus-au-tresor-public-par-les-exploitants-forestiers-formels/>, consulté le 17 mai 2023.

11 Banque mondiale, Fonds de partenariat pour le carbone forestier, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

12 Cafi, « Stratégie-Cadre Nationale REDD+ de la République démocratique du Congo », 2021, disponible sur https://www.cafi.org/sites/default/files/2022-04/Strate%CC%81gie-cadre%20Nationale%20REDD%2B_RDC_Re%CC%-81sume%CC%81%20pr%20De%CC%81cideurs_2012.pdf, consulté le 17 mai 2023.

13 *Ibid.*

En réponse à ces moteurs de la déforestation et de la dégradation forestière, le Fonaredd a mis en œuvre une série de programmes d'investissements (voir Tableau 1).

Tableau 1. Les programmes des piliers de la stratégie ReEDD+ en RDC

Piliers stratégiques	Programmes dédiés
Agriculture	<ul style="list-style-type: none"> • Programme de gestion durable de l'agriculture • Programme d'appui à la mise en valeur des zones de savanes et de forêts dégradées
Énergie	<ul style="list-style-type: none"> • Programme de consommation durable et de substitution partielle au bois-énergie (Énergie durable)
Forêts	<ul style="list-style-type: none"> • Programme de finalisation et de mise en œuvre du système national de surveillance des forêts de la RDC • Programme en faveur des peuples autochtones pygmées • Programme de gestion durable des forêts
Aménagement du territoire	<ul style="list-style-type: none"> • Programme d'appui à la réforme d'aménagement du territoire • Programmes intégrés REDD+ dans sept régions : Oriental, Maï-Ndombe, Kwilu, Équateur, Mongala, Sud-Ubangi et Maniema
Foncier	<ul style="list-style-type: none"> • Programme d'appui à la réforme foncière • Programmes intégrés REDD+ dans quatre régions : Oriental, Maï-Ndombe, Kwilu et Équateur
Démographie	<ul style="list-style-type: none"> • Programme de mise à l'échelle de la planification familiale • Programmes intégrés REDD+ dans trois régions : Oriental, Maï-Ndombe et Mongala
Gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> • Programme d'appui à la société civile • Programme d'appui au Secrétariat exécutif du Fonaredd • Programme de gouvernance • Programmes intégrés dans six régions : Oriental, Maï-Ndombe, Mongala, Sud-Ubangi, Kwilu et Équateur

Source : Fonaredd, Rapport annuel 2022.

Malgré ses nobles missions, le Fonaredd est peu connu en RDC. Son champ d'action étant encore limité, ses activités n'ont pas une grande visibilité. Dans tous les cas, l'impact mitigé de ce fonds sur la préservation des forêts congolaises suscite des interrogations. En 2020, le Centre de recherche forestière internationale (Cifor) a tiré la conclusion suivante : « *À ce jour, l'efficacité des activités REDD+ dans le pays n'est pas manifeste, en raison de l'absence d'une évaluation rigoureuse des impacts*¹⁴. » Toutefois, les données disponibles suggèrent que le taux de déforestation n'a fait qu'augmenter pendant la période de mise en place de la stratégie REDD+.

D'après une analyse de l'Université de Maryland aux États-Unis et du *World Resources Institute*, le pays a perdu 5,6 % de sa forêt primaire – les forêts les plus riches en biodiversité qui ont une grande capacité d'absorption du carbone – entre 2002 et 2020. Le phénomène s'est accéléré à partir de 2013, et en particulier en 2020¹⁵. Malgré la mise en place du Fonaredd, la RDC a enregistré, en 2021, la deuxième plus grande perte de forêts de son histoire, évaluée à près d'un demi-million d'hectares de couvert forestier¹⁶.

Selon la Cafi, « *la RDC est le troisième pays tropical au monde en termes de pertes de forêts, après le Brésil et l'Indonésie, avec 14,6 millions d'hectares perdus entre 2001 et 2019* »¹⁷. Les raisons de ce triste constat ne sont pas les mêmes partout : « *cette perte est due en RDC à la pauvreté et à un besoin local en terres et produits forestiers (agriculture sur brûlis à petite échelle et charbon de bois), besoin exacerbé par une forte croissance démographique. Au Brésil ou en Indonésie, par contraste, la perte de forêts est principalement causée par la culture de matières premières agricoles et l'élevage (soja, boeuf, huile de palme)*¹⁸. »

14 Cifor, « Le contexte de la REDD+ en République démocratique du Congo: Causes, agents et institutions [2e édition] », disponible sur <https://www.cifor.org/knowledge/publication/7829/>, consulté le 16 mai 2023.

15 Morgan Erickson-Davis et Delphine Tomlins (trad.), « La déforestation s'intensifie dans les aires protégées du nord de la RDC », *Mongabay*, 14 juin 2021, disponible sur <https://fr.mongabay.com/2021/06/la-deforestation-s-intensifie-dans-les-aires-protegees-du-nord-de-la-rdc/>, consulté le 6 novembre 2022.

16 Dan Okoth, « La perte du couvert forestier jette un doute sur les objectifs climatiques », *SciDev.Net*, 5 mai 2022, disponible sur <https://www.scidev.net/afrique-sub-saharienne/news/la-perte-du-couvert-forestier-jette-un-doute-sur-les-objectifs-climatiques/>, consulté le 9 février 2023.

17 Cafi, « République Démocratique du Congo», 2021, disponible sur [https://www.cafi.org/fr/pays-partenaires/democratic-republic-congo#:~:text=La%20RDC%20est%20le%20troisi%C3%A8me,2019%20\(voir%20ce%20graphique\)](https://www.cafi.org/fr/pays-partenaires/democratic-republic-congo#:~:text=La%20RDC%20est%20le%20troisi%C3%A8me,2019%20(voir%20ce%20graphique)), consulté le 2 septembre 2023.

18 *Ibid*



Le Fonaredd se heurte aussi à de nombreuses contraintes structurelles. Malgré le grand potentiel hydro-électrique dont elle dispose, « *la RDC figure parmi les pays ayant le plus faible taux d'électrification. Moins de 10 % de la population congolaise dispose d'un accès à l'électricité, 35 % dans les zones urbaines (50 % à Kinshasa) et moins de 1 % dans les zones rurales*¹⁹ ». L'insuffisance d'électrification incite à une utilisation massive du bois de chauffage, ce qui contribue directement à la déforestation.

2. La faible capacité de mobilisation des financements climatiques du Fonaredd

En matière de lutte contre le changement climatique, la vision de la RDC est de « *promouvoir une économie verte, résiliente et à faible émission de carbone en gérant rationnellement et durablement ses importantes ressources naturelles afin de garantir l'équilibre écologique et le bien-être social, économique, culturel et environnemental de sa population*²⁰ ». Cependant, la précarité des finances publiques fait partie des causes qui ne permettent pas aux objectifs du gouvernement congolais de se traduire dans la réalité.

Le premier financement climatique de grande envergure reçu par la RDC remonte au mois d'avril 2016, lors de la signature de la première lettre d'intention entre le gouvernement congolais et la Cafi, rendant possible la mobilisation de 200 millions de dollars américains²¹ pour la période allant de 2016 à 2020. À cet effet, la RDC s'était engagée notamment à « *réduire ses émissions de gaz à effet de serre provenant de la déforestation et de la dégradation forestière, y compris en s'attelant à arrêter la perte des forêts naturelles d'ici à 2030, en accord avec la Déclaration de New York sur les forêts, et conformément aux objectifs de la Stratégie nationale cadre REDD+.* »²²

19 Ambassade de France en RD Congo, « Le secteur de l'électricité en République démocratique du Congo », 18 novembre 2019, disponible sur <https://www.tresor.economie.gouv.fr/PagesInternationales/Pages/13971f9d-3178-4715-bd09-5240a52d532b/files/176f8950-cd3c-481f-bc94-d18578236305#:~:text=%2D%20Acc%C3%A8s%20%C3%A0%20l%C3%A9lectricit%C3%A9%20dans%20les%20zones%20rurales>, consulté le 17 mai 2023.

20 Ministère de l'environnement et développement durable, « Contribution déterminée à l'échelle nationale révisée », octobre 2021, disponible sur <https://medd.gouv.cd/wp-content/uploads/2022/01/CDN-Revisee-de-la-RDC.pdf>, consulté le 17 avril 2023, p.8.

21 https://redd.unfccc.int/uploads/3262_5_loi_v7_finale_-_18_avril_2016_-_fr_avec_logos.pdf, consulté le 03 février 2022.

22 *Ibid*

À sa création, il était prévu que ce fonds soit alimenté par quatre sources de financement : le fonds Cafi, les investissements internationaux publics et privés, le fonds vert pour le climat²³ et le budget national congolais. Jusqu'à présent, les investisseurs privés sont très peu intéressés en raison notamment des contraintes institutionnelles de la RDC, le fonds vert tarde à produire ses effets et les espoirs de bénéficier d'un financement important restent minces.

Tableau 2. Apports directs des bailleurs du Fonaredd de 2016 à 2022

Sources	Montant en dollars américains	%
Cafi	246 088 332	97,82
Suède	4 063 013	1,62
Intérêts générés par le Fonds	1 252 420	0,50
Intérêts générés par les Agences	153 763	0,06
Total	251 556 528	100

Source : Fonaredd, Rapport annuel 2022, p. 28.

Entre 2016 et 2022, les apports des bailleurs passant par le Fonaredd s'élèvent à 250 millions de dollars américains. Le 30 mai 2022, le gouvernement congolais et Cafi ont signé la seconde lettre d'intention de 500 millions de dollars américains couvrant les cinq prochaines années. Ce financement climatique totalisant 750 millions de dollars américains est de loin inférieur aux besoins prévus par le gouvernement. Le ministère de l'Environnement et du développement durable estime que, d'ici 2030, la RDC a besoin de mobiliser 48,68 milliards de dollars américains²⁴ pour mettre en œuvre les initiatives d'atténuation (25,60 milliards) et les mesures prioritaires d'adaptation aux changements climatiques (23,08 milliards)²⁵. Au cours de ces dernières années, la participation des experts des partenaires techniques et financiers au processus de rehaussement des ambitions climatiques de la RDC avait crédibilisé la révision de la « contribution déterminée nationale (CND)²⁶ » du pays, mais les attentes de la partie congolaise en termes de besoin de financement n'ont pas été rencontrées. En effet, au-delà de la contribution attendue de la RDC pour lutter

23 Engagement des pays développés pour le transfert de 100 milliards de dollars américains à destination des pays en développement.

24 Ministère de l'Environnement et développement durable, *op.cit.*, p.9.

25 Ministère de l'environnement et développement durable, « Contribution déterminée à l'échelle nationale révisée », octobre 2021, disponible sur <https://medd.gouv.cd/wp-content/uploads/2022/01/CDN-Revisee-de-la-RDC.pdf>, consulté le 17 avril 2023, p.7.

26 Il s'agit d'un plan d'action climatique ayant comme objectif la réduction des émissions et l'adaptation aux effets des changements climatiques. Ce plan doit être mis à jour tous les 5 ans.

contre le réchauffement climatique, il s'avère que le pays se situe au cinquième rang mondial des pays les plus vulnérables²⁷ aux effets du changement climatique, sans pour autant disposer des capacités pour y faire face. Au cours de ces dernières années, « *les impacts des changements climatiques sont déjà perceptibles à travers le pays, notamment par la persistance de fortes chaleurs, des pluies violentes, la dégradation des terres et en particulier par l'érosion, l'allongement de la période sèche, l'augmentation des séquences de sécheresse pendant les saisons de pluie et les inondations*²⁸ ». Dans ce contexte, il s'avère important de renforcer la capacité de mobilisation des financements climatiques du Fonaredd. Pour y parvenir, il faut comprendre les enjeux et les défis auxquels il est confronté.

3. Les enjeux et les défis institutionnels du Fonaredd

L'impasse dans laquelle se trouvent les financements climatiques explique la position d'Ève Bazaïba, ministre congolaise de l'Environnement et du développement durable. « *Nous souhaitons qu'il y ait la mise en œuvre des engagements de nos partenaires du Nord, notamment le G20 qui est à lui seul responsable de 80 % des pollutions mondiales* », a-t-elle affirmé lors de la COP27 au Caire (Égypte). « *Très concrètement, nous attendons une différence claire et nette entre d'un côté les fonds alloués aux pertes et dommages dus aux changements climatiques qui aujourd'hui constituent une urgence, et de l'autre côté les fonds d'adaptation qui constituent un programme à court, moyen et long terme*²⁹ ». Tel est le vœu de la partie congolaise.

Certes, il est légitime de revendiquer l'accroissement des financements climatiques au profit de la RDC, mais il faut aussi accorder une grande importance aux mécanismes de transparence, de redevabilité et de coordination qui pourraient permettre aux financements climatiques d'avoir un impact significatif sur le terrain.

27 Ministère de l'environnement et développement durable, « Contribution déterminée à l'échelle nationale révisée », octobre 2021, disponible sur <https://medd.gouv.cd/wp-content/uploads/2022/01/CDN-Revisee-de-la-RDC.pdf>, consulté le 17 avril 2023.

28 Ministère de l'environnement et développement durable, « Contribution déterminée à l'échelle nationale révisée », octobre 2021, disponible sur <https://medd.gouv.cd/wp-content/uploads/2022/01/CDN-Revisee-de-la-RDC.pdf>, consulté le 17 avril 2023.

29 Matthieu Vendreley, « À la COP27, nous voulons quitter l'étape des intentions », prévient Ève Bazaïba, ministre de l'Environnement de la RDC, TV5 Monde, 2 novembre 2022, disponible sur <https://information.tv5monde.com/afrique/la-cop27-nous-voulons-quitter-l-etape-des-intentions-previent-eve-bazaiba-ministre-de>, consulté le 23 mai 2023.

Tableau 3. Répartition des ressources financières du Fonaredd selon les programmes et les agences d'exécution

Programmes	Agences d'exécution	Budgets approuvés en dollars américains	%
A. Programmes intégrés			
Piredd Maï-Ndombe	BM	30 000 000,00	11,99
Piredd Sud-Ubangi	BM	7 000 000,00	2,80
Piredd Oriental	PNUD	33 000 000,00	13,19
Piredd Kwilu	JICA	3 999 607,00	1,60
Piredd Équateur	FAO	10 000 000,00	4,00
Piredd Mongala	Enabel	12 000 000,00	4,80
Piredd Maniema	GIZ	30 000 000,00	11,99
Sous-total des programmes intégrés		125 999 607,00	50,37
B. Programmes sectoriels			
Secrétariat exécutif	PNUD	15 866 934,00	6,34
Peuples autochtones	BM	2 000 000,00	0,79
Société civile	BM	3 300 000,00	1,32
Système national de surveillance des forêts	FAO	10 000 000,03	4,00
Réforme de l'aménagement du territoire	PNUD	8 000 000,00	3,19
Réforme foncière	ONU-Habitat	6 999 490,00	2,80
Énergie durable	PNUD	15 000 000,00	6,00
Gestion durable de l'agriculture	FAO	3 000 000,00	1,20
Planification familiale	UNOPS	33 000 000,00	13,19
Savanes	AFD	14 999 378,00	6,00
Gestion durable forestière	AFD	12 000 000,00	4,80
Sous-total des programmes sectoriels		124 165 802,03	49,63
Total du financement Fonaredd		250 165 409,03	100

Source : Fonaredd, Rapport annuel 2021, pp. 36-37.

Le tableau ci-dessus démontre qu'il y a une forte dispersion dans l'allocation des maigres ressources financières qui passent par le Fonaredd. Toutefois, un accent particulier est porté au programme sectoriel de planification familiale, qui représente 33 millions de dollars américains, soit 13,21 % du budget. Si ce secteur est certes important, les résultats des programmes engagés demeurent mitigés en Afrique subsaharienne³⁰. L'agriculture et l'énergie, également considérées comme des secteurs moteurs de la

³⁰ Andrzej Kulczycki, « Surmonter les défis de la planification familiale en Afrique », La Revue Africaine de la Santé Reproductive, March 2018, Vol. 22.

déforestation, n'ont respectivement bénéficié que de 3 millions (1,2 % du budget) et 15 millions de dollars américains (6 % du budget).

En l'absence d'investissements importants en faveur de la modernisation de l'agriculture et de l'accès à l'électricité pour les populations pauvres, la déforestation va progresser au rythme de la croissance démographique. En somme, les investissements dispersés du Fonaredd ne permettent pas de répondre de manière satisfaisante aux multiples besoins des secteurs concernés.

Par ailleurs, la gouvernance de ce fonds se caractérise par une méfiance à plusieurs niveaux : entre le ministère de l'Environnement et le ministère des Finances, entre l'État congolais et les bailleurs de fonds. Cette méfiance affecte le fonctionnement des organes de gouvernance du Fonaredd.

La méfiance entre le ministère de l'Environnement et le ministère des Finances de la RDC

La gouvernance du Fonaredd repose sur trois organes clefs, à savoir le Comité de pilotage, le Comité technique et le Comité exécutif dont les attributions sont reprises dans ce dernier tableau.

Tableau 4. Attributions et compositions des organes de gouvernance du Fonaredd

Organes	Attributions	Composition
Comité de pilotage	Organe de décision et d'orientation chargé de garantir l'opérationnalisation du Fonds. À ce titre, il approuve les programmes et projets sous financement du Fonaredd et autorise les décaissements.	Quatorze membres, dont six membres du gouvernement ayant respectivement dans leurs attributions les finances, l'environnement, l'agriculture, l'énergie, les affaires foncières et l'aménagement du territoire, des représentants des contributeurs, de la société civile et du secteur privé. Il est présidé par le ministre des Finances et le ministre de l'Environnement et du développement durable assure la vice-présidence.
Comité technique	Organe d'appui conseil chargé d'examiner et d'émettre des avis et recommandations sur les plans d'investissements, les programmes à financer, les notes analytiques et les évaluations.	Des experts multi sectoriels, de la société civile et du secteur universitaire. Il est présidé par le ministre de l'Environnement.
Comité exécutif	Attaché au Comité Technique de Suivi et Évaluation des Réformes (CTR) du ministère des Finances. Il est habilité à assurer la maîtrise d'ouvrage ou la gestion directe des fonds sous projet remis au Fonaredd, en application des procédures convenues avec les bailleurs et avec le gouvernement et en accord avec le manuel d'opérations du Fonaredd et tous les documents de référence du Fonaredd.	Un coordonnateur désigné par le ministre des finances, un coordonnateur adjoint choisi par le ministre de l'environnement et développement durable, le personnel du Ministère des finances et les staffs sous contrat PNUD.

Source : <https://fonaredd-rdc.org>

Comme nous l'avions déjà relevé, au mois d'avril 2016, la lettre d'intention liant Cafi au gouvernement congolais avait permis au Fonaredd d'obtenir son premier financement climatique de l'ordre de 200 millions de dollars américains. À partir de cet instant, un conflit oppose le ministère des Finances à celui de l'Environnement et développement durable. Les deux ministères se disputent le contrôle du Comité de pilotage du Fonaredd..

Amy Ambatobe, à l'époque ministre de l'Environnement et développement durable, fait remarquer à son collègue des finances que « *depuis le début du processus REDD+ en RDC, tous les accords de dons ont été signés par le ministère des Finances mais les fonds ont été gérés par le ministère de l'Environnement et développement durable* »³¹. Pour avoir été écarté du circuit

³¹ Ami Ambatobe, ministre de l'Environnement et développement durable, lettre du 05 septembre 2017.

financier dès le lancement du Fonaredd, Ambatobe avait interdit à tous ses services de participer aux activités du Fonaredd à dater du 5 septembre 2017 pour une période de 30 jours. À l'expiration de ce délai, avait-il pris soin de préciser, qu'une décision définitive devrait être prise et communiquée « *pour la poursuite ou non de la participation du ministère de l'Environnement et développement durable dans la mise en œuvre des activités du Fonaredd* »³². Cette interdiction visait notamment à exercer une pression afin que le Comité de pilotage soit sous la direction du ministère de l'Environnement et développement durable. Étant donné que cette stratégie s'était avérée infructueuse, la plupart des fonctionnaires du ministère, surtout ceux de la Direction de gestion forestière sont demeurés très méfiant du Fonaredd qu'il considèrent comme étant à la solde des bailleurs et du ministère des Finances.

Lorsqu'il s'agissait d'examiner le projet de décret ou d'ordonnance portant création, organisation et fonctionnement du Fonaredd, le désaccord entre les deux ministères s'était fait encore sentir. En effet, le brouillon de ce document aurait été initié par le ministère des Finances, mais suite à l'objection du ministre de l'Environnement, il n'a jamais été introduit pour discussion au parlement³³. En l'absence de ce décret, les bailleurs ont encore une grande marge de manœuvre pour imposer leurs règles du jeu ou points de vue au sein des organes de gouvernance du Fonaredd caractérisés également par le même climat de méfiance.

En effet, le comité technique du Fonaredd est aussi affecté par les luttes d'influences entre les bailleurs et le gouvernement congolais, puis entre le ministère des Finances et le ministère de l'Environnement et développement durable. Pour avoir accepté la direction du COPIL par le ministre des finances et surtout la nomination des membres du CT par la même autorité, contrairement aux dispositions du manuel d'opérations du Fonds, les bailleurs sont perçus au ministère de l'Environnement comme des acteurs qui alimentent leur « *guerre froide* » avec le ministère des Finances.

32 Ami Ambatobe, ministre de l'Environnement et développement durable, lettre du 08 octobre 2017.

33 Rapport confidentiel consulté par Ebuteli.

La méfiance entre le gouvernement et les bailleurs

Durant la période sous examen, les agences d'exécution des programmes du Fonaredd font partie soit du système des Nations unies, soit des agences de développement des pays donateurs - ce qui constitue une source de frustration pour la partie congolaise. D'après une source, les institutions congolaises n'auraient pas eu accès direct au fonds et ne participeraient pas aux comités techniques qui les concernent directement³⁴. Ce qui revient à dire que la mise en œuvre des différents programmes du Fonaredd échappe dans une large mesure au gouvernement congolais qui est pourtant signataire des accords de financement.

En effet, d'une manière générale, les bailleurs demeurent très méfiants à l'égard des institutions publiques congolaises en raison de la corruption qui leur est associée. Par exemple, la société nationale d'électricité (SNEL), grande entreprise publique appelée à contribuer à la diminution de la demande de la braise et du bois de chauffage, est régulièrement accusée de mauvaise gestion. Des mandataires ne cessent de se succéder à la tête de la SNEL, sans pour autant en améliorer les performances. Depuis plusieurs années, les ménages à Kinshasa et dans d'autres villes de la RDC, subissent le délestage de l'électricité, ce qui a pour effet d'accroître la demande en braise et en bois de chauffage.

En outre, le secteur agricole, dans lequel le pays a besoin de réaliser des investissements importants pour diminuer la pression sur les forêts protégées, est également le théâtre de scandales financiers. En octobre 2021, le détournement de 2,2 millions de dollars américains a conduit à l'arrestation du secrétaire général du ministère de l'Agriculture, du conseiller financier du ministre de l'Agriculture et du comptable public affecté au même ministère³⁵. Dans une autre affaire et au terme d'une enquête qui s'est achevée en 2020, l'IGF a estimé que le parc agro-industriel de Bukangalonzo a été l'objet d'un détournement de 205 millions de dollars américains³⁶. « *Les bailleurs considèrent que le niveau de corruption est très élevé*³⁷ » au sein du ministère de l'Environnement, se plaint un expert dans ce domaine. Concernant le Fonds forestier national (FFN), qui fait partie du ministère de l'Environnement, un audit a

34 Rapport confidentiel consulté par Ebuteli.

35 Olivier Kaforo, « Les présumés détournateurs de 2,2 millions de dollars USD au ministère de l'Agriculture transférés à Makala », 12 octobre 2022, Zoom-Econ.net, disponible sur <https://zoom-eco.net/finance/rdc-les-presumes-detourneurs-de-22-millions-usd-au-ministere-de-lagriculture-transferes-a-makala/>, consulté le 4 juin 2023.

36 Olivier Kamo, « RDC : Projet Bukangalonzo, l'IGF annonce le détournement de 205 millions de USD », 12 octobre 2022, Zoom-Eco.net, disponible sur <https://zoom-eco.net/a-la-une/rdc-projet-bukangalonzo-ligf-annonce-le-de-tournement-de-205-millions-usd/>, consulté le 8 mars 2023.

37 Entretien, Kinshasa, 18 juillet 2022.



révélé en mai 2022. « *le détournement de 500 millions de francs congolais (250 000 dollars américains) par les chefs d'antennes des provinces du Nord- Kivu, de Tanganyika, de la Tshopo et du Lualaba³⁸* ».

Ces affaires de corruption contribuent à entretenir une forte méfiance envers le gouvernement. Dans ce contexte, les bailleurs de fonds préfèrent orienter leurs financements vers le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires (*Multi-Partner Trust Fund Office*, MPTF), une agence gérée par les Nations unies, et pousser à ce que le travail soit accompli par différentes organisations internationales de coopération bilatérale, multilatérale ou certaines agences onusiennes, comme décrit dans le Tableau 4.

Une revue indépendante de la gestion du Fonaredd rédigée en 2021, décrit un cas qui illustre à la fois la méfiance et les frustrations des responsables congolais.

Par exemple, en octobre 2020, le ministère des finances a envoyé une demande de 41 millions de dollars à la Cafi, alors qu'elle n'avait pas été approuvée par le comité de pilotage. L'organisme donateur a jugé certaines parties du budget insuffisamment justifiées et n'a déboursé que 19,6 millions de dollars pour certains programmes du Fonaredd. Cela a donné l'impression que le comité de pilotage était exclu du processus décisionnel, ce qui a nui à la gouvernance du Fonaredd et aux relations entre les bailleurs de fonds et leurs homologues congolais³⁹ ».

Comme le reconnaît un haut fonctionnaire du gouvernement, « *C'est gênant d'être soumis à ce mode de gestion des fonds climatiques, mais le Congo n'a pas de choix, nous sommes dépendant des bailleurs et nous devons accepter leurs exigences. Pour que l'on soit respecté, nous devons mettre du sérieux dans le fonctionnement de nos institutions⁴⁰* ».

En même temps, du point de vue de nombreux dirigeants politiques et fonctionnaires congolais et en particulier du ministère de l'Environnement, le Fonaredd est perçu comme une structure de domination des bailleurs. « *On dit que c'est un fonds national* », affirme un ancien haut fonctionnaire de ce ministère, « *mais le gouvernement congolais ne fait que subir la volonté et les caprices de ceux qu'on appelle partenaires* »⁴¹. Un autre cadre du gouvernement qui travaille dans le domaine soulève quant à lui de

38 Entretien avec des experts avec une connaissance de ce dossier 7 janvier 2023..

39 Rapport confidentiel vu par Ebuteli.

40 Entretien le 18 juillet 2022, Kinshasa.

41 Entretien, Kinshasa, 3 décembre 2022.

fortes réserves : « *Si j'étais à la tête du gouvernement congolais, je mettrais tout simplement un terme à ce fonds qui ne rapporte pas grand-chose à la RDC. Il suffit de vendre 300 m³ d'afrormosia sur le marché international pour obtenir les 200 millions de dollars que la Cafi apporte au pays*⁴². » D'après un autre fonctionnaire, « *les bailleurs ont tout simplement pris en otage le secteur forestier congolais. Il faut toujours faire ce qu'ils veulent pour espérer bénéficier de certains appuis budgétaires*⁴³ ». Il en résulte un manque d'appropriation nationale du Fonaredd, accentué par un autre climat de méfiance au sein du gouvernement congolais.

Cette tension a produit un manque de motivation de la part du gouvernement. En principe, le comité de pilotage se réunit une fois par trimestre, soit quatre réunions par an. D'après un rapport consulté par Ebuteli, entre 2016 et 2020, seulement la moitié des réunions du comité de pilotage prévues par le manuel d'opération ont eu lieu.⁴⁴ En 2022, aucune réunion de ce comité n'a été organisée⁴⁵. La tenue aléatoire des réunions s'explique principalement par l'instabilité du gouvernement et l'agenda souvent chargé des ministres, mais aussi par un manque de motivation. L'absence des ambassadeurs, qui préfèrent se faire représenter par leurs conseillers ou leurs experts, est également déplorée par les autorités congolaises. « *J'ai l'impression que nos partenaires nous minimisent un peu trop, et ne veulent pas traiter d'égal à égal avec nous [...]. C'est comme si on était encore à l'époque coloniale*⁴⁶ », a déclaré un haut fonctionnaire du gouvernement. Par ailleurs, il s'avère que les responsables du gouvernement concernés par les appels à manifestation d'intérêt ne participent pas dans le comité technique de Fonaredd, alors que Cafi et surreprésenté, ce qui crée des tensions⁴⁷.

Une tension est également observée au niveau du Secrétariat exécutif. Le ministère de l'Environnement et du développement durable considère que ses points de vue ne sont pas suffisamment pris en compte. Pourtant, un expert dans le secteur de l'environnement estime: « *en tant que ministère de tutelle du secteur de l'environnement, ce dernier estime être écarté injustement d'un rôle central dans la gestion administrative et financière du Fonaredd*⁴⁸ ».

42 Entretien, Kinshasa, 4 avril 2022.

43 Entretien, Kinshasa, 21 mai 2022..

44 Rapport confidentiel consulté par Ebuteli.

45 Fonaredd, Rapport annuel 2022, p 32.

46 Entretien, Kinshasa, 21 novembre 2022

47 *Revue indépendante de gestion du Fonds national REDD+ en RDC, op. cit., p.20.*

48 Entretien, Kinshasa, 7 avril 2022.

Enfin, la méfiance entre les bailleurs et le gouvernement congolais, associée à celle qui s'exerce entre le ministère des Finances et le ministère de l'Environnement et du développement durable, n'a pas permis au Fonaredd d'être régi par une ordonnance ou un décret comme on l'observe dans le cas d'autres fonds ou agences gouvernementales congolais (Bureau central de coordination, Fonds social de la République, etc.). Le manque de clarté des responsabilités respectives a renforcé les tensions entre les ministères de l'environnement et des finances, d'une part, et les bailleurs de fonds étrangers et leurs homologues congolais, d'autre part.

4. L'ambivalence des positions du gouvernement congolais dans la lutte contre le réchauffement climatique

Le gouvernement semble pris entre, d'un côté, son intention déclarée de protéger les immenses forêts tropicales et d'être perçu comme un leader dans la lutte contre le changement climatique, et, de l'autre, son désir de tirer profit des énormes richesses de ses forêts et des gisements de pétrole et de gaz.

En raison d'un budget limité et de ses nombreuses priorités, et face à l'absence d'un flux important de financements climatiques, la RDC insiste sur son devoir et son droit d'exploiter ses ressources nationales. La ministre Ève Bazaïba explique ce point :

« Nous avons nos ressources naturelles ; nous avons l'obligation et même le devoir, en tant que gouvernement, de les exploiter, mais en tenant compte des standards internationaux, en tenant compte des nouvelles technologies. On ne sera pas le premier pays de la région à agir de la sorte. Je prends l'exemple du Gabon. Voilà cinquante ans qu'il exploite son pétrole en onshore, dans la forêt [...]. Ailleurs dans le monde, on peut parler de la Norvège ou de la Suède qui sont les grands champions de la défense de l'environnement, mais ces pays sont aussi des exploitants pétroliers. Bref, pourquoi y aurait-il un 'deux poids, deux mesures' »⁴⁹

49 Matthieu Vendreley, « À la COP27, nous voulons quitter l'étape des intentions » prévient Ève Bazaïba, ministre de l'Environnement de la RDC », *TV5 Monde*, 2 novembre 2022, disponible sur <https://information.tv5monde.com/afrique/la-cop27-nous-voulons-quitter-l-etape-des-intentions-previent-eve-bazaiba-ministre-de>, consulté le 23 mai 2023.



Cette position a été réaffirmée par le Premier ministre Sama Lukonde lors du lancement des travaux en amont de la pré-COP27, en octobre 2022, à Kinshasa. Pour le chef du gouvernement, il fallait éviter de « *tomber dans l'arbitraire, avec certains États libres de poursuivre, voire d'augmenter leurs émissions, et d'autres empêchés d'exploiter leurs ressources naturelles* »⁵⁰.

Entre 1970 et 2020, les émissions de CO2 par habitant ont progressé de 11 % à l'échelle mondiale⁵¹, mais la RDC demeure sur la liste des pays les moins pollueurs en Afrique et dans le reste du monde⁵². En 2021, le Global Carbon Project a évalué ses émissions à 2,6 Mt CO2 (millions de tonnes équivalent CO2)⁵³, un chiffre bien inférieur à celui de nombreux pays industrialisés ou émergents. La RDC est encore plus remarquable lorsque l'on considère des évaluations sur des périodes plus longues : selon la plateforme britannique *Utility Bidder*, sur une période de 60 ans, la RDC se classe comme le deuxième pays le moins polluant du monde⁵⁴.

Considérant la RDC comme « *pays solution* » pour combattre le changement climatique, le gouvernement congolais revendique l'accroissement significatif des appuis des bailleurs dans le cadre des financements climatiques. Pour Ève Bazaïba, ministre de l'Environnement et développement durable, il est donc important de « *quitter l'étape des intentions* »⁵⁵, en procédant à la mise en œuvre des engagements des pays riches, « *notamment le G20 qui est à lui seul responsable des 80 % des pollutions mondiales*⁵⁶ ».

Au cours de l'année 2022, le gouvernement congolais a ainsi décidé de mettre aux enchères 27 blocs pétroliers et gaziers⁵⁷. Trois de ces blocs chevauchent les tourbières de la Cuvette centrale, qui, selon les militants écologiques, stockent des dépôts de carbone

50 La Libre, « RDC: John Kerry demande de renoncer à la vente de blocs pétroliers », 4 octobre 2022, disponible sur <https://afrique.lalibre.be/72858/rdc-john-kerry-demande-de-renoncer-a-la-vente-de-blocs-petroliers/>, consulté le 23 mai 2023.

51 LePoint.fr, « Émissions de CO2 : les bons et les mauvais élèves », 3 août 2022, *Le Point*, disponible sur https://www.lepoint.fr/sciences-nature/emissions-de-co2-les-bons-et-les-mauvais-eleves-03-08-2022-2485320_1924.php#11, consulté le 5 janvier 2023.

52 Global Carbon Atlas, « CO2 Emissions », disponible sur <http://www.globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions>, consulté le 7 janvier 2023.

53 *Ibid.*

54 Desknature, « Climat : la RDC est le deuxième pays le moins polluant du monde au cours des 60 dernières années », 17 mars 2022, disponible sur <https://desknature.com/index.php/2022/03/17/climat-la-rdc-est-le-deuxieme-pays-le-moins-polluant-du-monde-au-cours-de-60-dernieres>, consulté le 7 janvier 2023.

55 TV5 Monde, « A la COP27, nous voulons quitter l'étape des intentions », prévient Eve Bazaïba, ministre de l'Environnement de la RDC, disponible sur <https://information.tv5monde.com/afrique/la-cop27-nous-voulons-quitter-l-etape-des-intentions-previent-eve-bazaiba-ministre-de>

56 *Ibid.*

57 Abdel-Latif Boureima, « RDC : le gouvernement porte à 30 le nombre de blocs pétroliers et gaziers ouverts au cycle d'appels d'offres annoncé », *Agence Ecofin*, 21 juillet 2022, disponible sur <https://www.agenceecofin.com/exploration/2107-99965-rdc-le-gouvernement-porte-a-30-le-nombre-de-blocs-petroliers-et-gaziers-ouverts-au-cycle-d-appels-d-offres-annonce>, consulté le 17 avril 2023.



équivalents à 15 ans d'émissions des États-Unis⁵⁸, et 13 chevauchent des zones protégées, dont le parc national des Virunga, un site du patrimoine mondial de l'Unesco⁵⁹.

En même temps, le gouvernement a déclaré qu'il avait l'intention de lever l'interdiction, décrétée en 2002, d'octroyer de nouvelles concessions forestières. Ce moratoire, qui avait été instauré pour donner au pays le temps de renforcer sa gouvernance dans le secteur, a été perçu comme injuste par les ministres de l'environnement successifs.

Le gouvernement congolais changerait-il d'avis sur l'exploitation de ses forêts et des combustibles fossiles qui s'y trouvent s'il recevait plus d'argent dans le cadre des financements climatiques ? Il est difficile de le savoir.

Toutefois, il convient de noter que le rapport de l'IGF publié en 2021 a déjà révélé que le moratoire d'allocation des concessions forestières n'a pas été respecté : « *Des concessions rétrocédées à l'État par leurs titulaires ainsi que celles dont les titres ont été résiliés par l'Administration pour plusieurs raisons ont été réallouées en violation aussi bien du moratoire que des dispositions pertinentes du Code forestier* ».⁶⁰ Le gouvernement congolais se caractérise donc par une certaine ambivalence qui explique, en partie, l'accès limité du pays aux financements climatiques.

58 ONU Environnement. « Changement Climatique: Rapport Annuel 2018 », 2018, disponible sur <https://www.unep.org/fr/actualites-et-recits/recit/onu-environnement-publie-son-rapport-annuel-2018>, consulté le 17 avril 2023.

59 Greenpeace Africa, « Blocs pétroliers dans les Aires protégées: Le ministre des hydrocarbures se rétracte », 14 juin 2022, disponible sur <https://www.greenpeace.org/africa/fr/communiques-de-presse/51550/blocs-petroliers-dans-les-aires-protegees-le-ministre-des-hydrocarbures-se-retracte/>, consulté le 17 avril 2023.

60 Inspection générale des finances, « Rapport de mission relatif au contrôle de la légalité des allocations et cessions des concessions forestières et des droits dus au Trésor public par les exploitants forestiers formels », mai 2020, disponible sur <https://medd.gouv.cd/wp-content/uploads/2022/04/Rapport-de-mission-relatif-au-controle-de-la-legalite-des-allocations-et-cessions-des-concessions-forestieres-et-des-droits-dus-au-Tresor-public-par-les-exploitants-forestiers-formels.pdf>, consulté le 17 avril 2023, p.14.

Conclusion et recommandations

Dans le cadre de la lutte contre le changement climatique, la RDC présente deux grandes particularités. D'une part, elle dispose de vastes étendues de forêts et de tourbières qui la propulsent au rang de soi-disant « *pays solution* » dans la lutte contre le réchauffement climatique. D'autre part, la RDC figure sur la liste des pays les plus vulnérables aux effets du changement climatique. À sa création en 2013, le Fonaredd a suscité beaucoup d'espoir dans la perspective d'une mobilisation des financements climatiques nécessaires à la RDC pour assurer le maintien et la gestion durable du deuxième bassin forestier du monde, et mener des actions pour renforcer sa résilience face aux effets des changements climatiques.

Ce rapport met en exergue un élément clé qui a freiné le Fonaredd dans la réalisation de ses missions : la méfiance entre les parties prenantes. D'une part, la persistance de la corruption et de la mauvaise gouvernance dans les institutions publiques congolaises n'incite pas les bailleurs à apporter des ressources importantes à la RDC pour le changement climatique. Il est encore plus frappant de constater que les institutions ou organisations nationales du pays n'ont pas d'accès direct à ce fonds. Toutes les agences d'exécution font partie soit du système des Nations unies, soit des agences de développement des pays donateurs (BM, PNUD, JICA, FAO, Enabel, GIZ, ONU-Habitat, UNOPS, AFD) qui ne sont pas redevables envers le gouvernement congolais. Ce dernier est ainsi devenu à son tour méfiant vis-à-vis de ses partenaires, au nom de la souveraineté nationale et des réclamations pour des compensations financières pour la conservation des forêts congolaises. D'autre part, il existe une « *guerre froide* » entre le ministère des Finances et celui de l'Environnement et du développement durable. Ce dernier se considère comme l'autorité légitime en matière d'environnement et voudrait prendre la direction du Fonaredd. Le positionnement du ministère des Finances au cœur du dispositif des bailleurs entretient le climat de méfiance entre les deux ministères.

Dans l'exercice de leurs attributions, les trois organes de gouvernance du Fonaredd (comité de pilotage, comité technique et secrétaire exécutif) en subissent les conséquences de même nature. L'emprise des bailleurs sur ces organes a encore renforcé la méfiance de l'État congolais. Dans un tel contexte institutionnel, il n'est donc pas évident que l'augmentation significative des financements climatiques débouche sur des résultats satisfaisants dans la lutte contre le changement climatique. De surcroît, et peut-être en partie à cause de ces tensions et dysfonctionnements examinés dans notre rapport, le gouvernement congolais semble être ambivalent par rapport au changement climatique. On observe une double volonté d'être « *pays solution* » et en même



temps d'exploiter, comme d'autres pays, les hydrocarbures, ce qui risque de mettre en danger les forêts et tourbières que la RDC dit vouloir protéger.

En somme, les défis auxquels le Fonaredd est confronté sont aussi observés dans d'autres domaines de coopération bilatérale et multilatérale.

De toute évidence, l'amélioration de la gouvernance en RDC demeure une condition importante pour permettre au pays de relever les nouveaux défis du changement climatique. Pour limiter la déforestation, il faut nécessairement lutter contre la pauvreté et réaliser des investissements importants pour la modernisation de l'agriculture et l'accès à l'électricité. Face à l'ampleur des besoins sur le terrain, il est important d'examiner sérieusement le potentiel du Fonaredd et sa capacité à mettre en œuvre des programmes et à attirer des financements. D'où l'intérêt de sa restructuration qui est à l'ordre du jour.

Partant de ce qui précède, nous formulons les recommandations suivantes :

1. La redynamisation des relations entre les bailleurs de fonds et le gouvernement congolais. Cela nécessitera deux choses : un engagement financier beaucoup plus important de la part des bailleurs, en accord avec les estimations de ce que coûteront les efforts d'atténuation et d'adaptation ; et un engagement plus important de la part du gouvernement en faveur de la conservation de la nature ;
2. La restructuration du Fonaredd en vue de renforcer la gouvernance participative et inclusive. Cette restructuration devrait déboucher sur la publication d'une ordonnance ou décret portant création, organisation et fonctionnement du Fonaredd. Dans cette perspective, un accès direct au financement du Fonds doit être garanti aux institutions publiques et aux organisations privées congolaises, en s'appuyant notamment sur les appels d'offre ;
3. La poursuite et la consolidation des réformes institutionnelles en RDC susceptibles de contribuer à l'accroissement significatif des financements climatiques à destination du Fonaredd. Pour y parvenir, une attention particulière doit être accordée à l'amélioration de la gouvernance, en mettant un accent particulier sur la transparence, la redevabilité et la lutte contre la corruption ;
4. L'appropriation nationale du Fonaredd. Le financement de ce fonds ne doit pas seulement dépendre des apports des bailleurs, mais aussi du budget national. Pour les sociétés opérant

dans le secteur forestier, elles peuvent être soumises à une redevance pour le compte du Fonaredd. En outre, ce Fonds ne peut produire des résultats satisfaisants et durables sans la collaboration et de la coordination entre tous les ministères associés à ses activités ;

5. Le renforcement de la dynamique locale en faveur de la lutte contre le changement climatique. Le gouvernement congolais doit être incité par ses propres citoyens à protéger ses immenses forêts tropicales et ses tourbières, ce qui ne sera possible que s'il y a une action collective des partis politiques, des organisations de la société civile, des mouvements sociaux et de tant d'autres leaders d'opinion.

L'ensemble de nos publications, blogs et podcasts sont disponibles sur www.ebuteli.org

Ebuteli/GEC

1 Av de la paix, Kinshasa, Gombe
@ebuteli
www.ebuteli.org