

**FO:TCP/DRC/3203 (D)**

**PROGRAMME DE COOPERATION TECHNIQUE**



**PROJET D'APPUI A LA FORMULATION DE LA POLITIQUE FORESTIERE**

**REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO**

Compte rendu final du projet  
préparé pour  
le Gouvernement de la République du Congo  
par  
l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

**ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE**

Rome, 2012

## Liste des abréviations

CODELT	Conseil pour la défense environnementale par la légalité et la traçabilité
COMIFAC	Commission des forêts d'Afrique centrale
ERAIFT	Ecole régionale d'aménagement intégré des forêts et territoires tropicaux
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FOEP	Forest Policy and Economics team
GIZ	Coopération internationale allemande
LEGN	Development Law Service
LTU	Lead Technical Unit
MECNT	Ministère de l'environnement, conservation de la nature et tourisme
ONG	Organisation non gouvernementale
PNEFEB	Programme National Environnement, Forêts, Eaux et Biodiversité
PNFoCo	Programme National Forêts et Conservation de la Nature
RDC	République Démocratique du Congo
REDD	Réduction des émissions résultant de la déforestation et de la dégradation des forêts
SFC	Bureau sous-régional de la FAO pour l'Afrique centrale

## **Table des matières**

### **1. Introduction**

- 1.1 Historique et justification du projet
- 1.2 Budget et durée du projet
- 1.3 Contribution de la FAO
- 1.4 Objectifs du projet
- 1.5 Déroulement du projet

### **2. Résultats du projet**

- 2.1 Produit 1. Initiation du processus de formulation de la politique forestière
- 2.2 Produit 2. Réalisation d'un diagnostic du secteur forestier
- 2.3 Produit 3. Définition des objectifs et des choix stratégiques
- 2.4 Produit 4. Préparation du Document d'orientation de la politique forestière

### **3. Recommandations**

**Annexe : Liste de documents préparés dans le cadre du projet TCP/DRC/3203**

# **1. Introduction**

## **1.1 Historique et justification du projet**

La superficie des forêts en République Démocratique du Congo est estimée à environ 155.000.000 d'hectares, ce qui représente 60% du territoire national, près de 50% des forêts denses d'Afrique et 60% des forêts du Bassin du Congo.

Ces immenses massifs forestiers congolais ont été gérés pendant longtemps sur la base d'un décret du 19 avril 1949. C'est à partir du début des années 1990 que le pays s'est engagé dans la gestion durable de ses forêts. Cependant, cet engagement n'a pas été suivi d'effets pendant près d'une dizaine d'années en raison de la situation d'instabilité sociopolitique que le pays a connu pendant cette période.

Au sortir de la guerre en 2002, un Agenda prioritaire post conflit a été établi pour remédier aux problèmes urgents, comme par exemple les risques de dégradation des forêts, et relancer les activités économiques. Les principaux acquis de cet Agenda dans le secteur forestier ont été: (i) l'adoption d'un nouveau code forestier et la préparation d'une cinquantaine d'arrêtés et décrets d'applications; (ii) l'instauration d'un moratoire sur l'attribution de nouvelles concessions forestières; (iii) une revue institutionnelle du Ministère de l'environnement, conservation de la nature et tourisme (MECNT) en 2007/2008 qui a abouti à la réduction du nombre de directions centrales; (iv) l'élaboration du premier Programme national forêts et conservation de la nature (PNFoCo). Ce dernier programme a été révisé, renommé Programme National Environnement, Forêts, Eaux et Biodiversité (PNEFEB) et adopté en 2011.

En plus des progrès enregistrés dans la mise en œuvre de l'Agenda prioritaire, la RDC se devait de disposer d'un cadre de politique forestière qui fixait clairement les choix stratégiques et arrêtaient les grands objectifs à atteindre. La formulation d'une politique forestière était en outre demandée dans un article du Code forestier (articles 4, 5 et 6). Cette politique doit évidemment se montrer en cohérence avec les priorités sous-régionales adoptées sous l'égide de la Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC) et les conventions internationales ratifiées par la RDC.

Pour répondre à cette nécessité pour la gestion du secteur forestier et à l'obligation du Code forestier, le Gouvernement a sollicité et obtenu l'assistance technique et financière de la FAO pour élaborer une politique forestière dotée d'une vision, d'objectifs, d'axes stratégiques et de priorités d'interventions pour garantir une gestion durable, équitable et participative des forêts.

## **1.2 Budget et durée du projet**

Doté d'un budget de 270000 \$ US, un projet de coopération technique (TCP/DRC/3203) a été approuvé par le Directeur général de la FAO et mis en œuvre sous la tutelle du MECNT pour une durée de 24 mois. Les activités ont effectivement démarré le 01 septembre 2009 pour prendre fin le 30 septembre 2011.

Le projet a été réalisé dans les limites de budget et de temps selon le programme proposé.

### 1.3 Contribution de la FAO

La contribution de la FAO a consisté en :

- Un appui technique local: *National* : deux consultants nationaux pour réaliser des études relatives au diagnostic du secteur forestier et aux effets des politiques non forestières sur la gestion durable des forêts; un consultant pour faciliter les concertations entre les parties prenantes, de la modération des ateliers et de la rédaction des rapports et compte rendus des réunions et ateliers . *International* : un consultant international, expert retraité en politique et planification forestière pour assurer le suivi et le conseil techniques des comités de formulation.
- Des appuis techniques du siège: Un fonctionnaire des services politiques forestières (FOEP) a effectué trois missions d'appui à Kinshasa dans le cadre de ce projet. FOEP a servi de « Lead Technical Unit » du projet. Le fonctionnaire forestier du Bureau sous-régional pour l'Afrique centrale (SFC) a également soutenu par des visites et des conseils réguliers.
- Un appui administratif: sous la forme d'indemnités diverses pour le secrétariat du projet et le transport.
- Un soutien financier consistant principalement en frais de voyages pour les déplacements des consultants nationaux et internationaux dans le cadre de l'exécution et du suivi du projet. ainsi qu'en frais généraux de fonctionnement. Toutes ces dépenses sont reprises en détails dans les documents comptables attachés au présent rapport.
- Des équipements consistants en des ordinateurs, imprimantes, photocopieuse et autres matériels de communication. Ce matériel a été intégré dans le fonctionnement de l'administration forestière congolaise à la fin du projet.
- Une contribution significative au financement de formations et d'ateliers dont : (i) quatre ateliers nationaux (lancement, validation du diagnostic du secteur forestier, validation des objectifs et choix stratégiques, validation du document de la politique forestière) ; (ii) la formation des membres du groupe de travail multi acteurs; et (iii) l'organisation d'une vingtaine de réunions de concertation/négociation des membres du groupe de travail multi acteurs et des ateliers provinciaux. La Facility pour les programmes forestiers nationaux (NFP Facility) a également contribué de façon importante au financement de ces ateliers et formations tant nationales que provinciales.

### 1.4. Objectifs du projet

Le projet avait comme but essentiel la production d'un document d'orientation de la politique forestière de la RDC.

Les produits attendus pour atteindre cet objectif ont été les suivants :

- Produit 1. Initiation du processus de formulation de la politique forestière ;

- Produit 2. Réalisation d'un diagnostic du secteur forestier ;
- Produit 3. Définition des objectifs et des choix stratégiques ;
- Produit 4. Préparation du document d'orientation de la politique forestière

Le projet a voulu utiliser dans sa mise en œuvre une approche par la négociation pour formuler la politique forestière. Cette approche est longue et parfois difficile dans le contexte social et professionnel du secteur forestier au Congo. Cette approche permet à toutes les parties prenantes de contribuer à la construction des objectifs et des choix stratégiques. Cette approche est fondamentale pour légitimer socialement la politique forestière qui sera définie et pour que son application ultérieure puisse avoir une chance d'être efficace.

### **1.5. Déroulement du projet**

Le projet PCT a duré un peu plus de deux ans. Le projet a été signé en décembre 2009 mais a effectivement commencé en septembre 2009 avec les premières dépenses imputées au budget du projet et la nomination du coordonnateur du projet. Le projet s'est clôturé officiellement en septembre 2011 deux ans après son début.

Le processus de formulation de la politique forestière a réellement été lancé le 5 février 2010 au cours d'une cérémonie officielle présidée par le ministre en charge des forêts et le 6 février 2010 avec la première réunion des parties prenantes. Un programme de travail a été défini. Le modérateur et les consultants chargés des études ont été recrutés. Le choix du modérateur ainsi que de deux consultants a dû être refait ainsi que leurs études respectives. Les résultats finaux du diagnostic du secteur ont été disponibles en mai 2011.

L'organisation des 7 ateliers provinciaux et le suivi des études ont monopolisé une grande partie des efforts et attentions des responsables du projet durant toute la première moitié de vie du projet. Au terme de ces ateliers, le Groupe de Travail (GT) a pu commencer réellement son activité d'analyse des informations et de formulation des propositions de politiques forestières. À cette époque de mi-projet, il est apparu une forte divergence de vue entre la méthode participative proposée par la FAO et une méthode plus prescriptive défendue par les services d'appui technique du Ministère. La difficulté du projet de réaliser un bon diagnostic du secteur tendait à donner raison à ces derniers. Cette différence de point de vue a ralenti le dynamisme du processus. Cependant la volonté de participation de toutes les parties prenantes est restée constante et cet exercice de formulation participative a pu s'achever selon la philosophie préconisée.

En début de l'année 2011, le GT a constitué des groupes d'intérêts qui ont discuté la vision, les objectifs et les axes stratégiques proposés dans les études et les conclusions des ateliers provinciaux. Un canevas prédéfini organisant objectifs, orientations, axes a structuré ces discussions. Les réflexions du GT qui s'est réuni plus de 5 fois ont servi de base de travail pour le comité de rédaction du document d'orientations de politique.

Ce comité de rédaction a été formé en juillet 2011. Après hésitations, ce comité a finalement évolué vers le recrutement de deux consultants additionnels au projet : un national et un international. Une première version du document de politique forestière a été rédigée et travaillée lors d'une réunion dite de partage en août 2011. Une version

provisoire a été distribuée et commentée par toutes les parties prenantes en septembre 2011 et enfin finalisée le 7 octobre 2011 lors de la réunion de validation qui a clôturé le projet PCT.

## **2. Résultats des travaux et conclusions**

Le PCT aura ainsi atteint ses 4 résultats attendus malgré de nombreuses difficultés qui ont causé des retards dans le processus, des faiblesses dans les analyses et les propositions. Toutes ces difficultés ont été surmontées au grand mérite de tous ceux qui, activement ou un peu moins, ont participé à la réalisation de ce projet.

### **2.1 Produit 1. *Initiation du processus de formulation de la politique forestière.***

Toutes les parties prenantes (institutions publiques, les ONGs, le secteur privé, les communautés locales et autochtones) ont été informées sur le processus de formulation de la politique forestière de la RDC au cours de l'atelier de lancement du projet TCP/DRC/3203 qui s'est tenu le 5 février 2010 à Kinshasa. Les réunions du Groupe de travail ont été aussi des occasions de consolider et d'approfondir l'information sur les objectifs du projet auprès de l'ensemble des parties prenantes.

Le Groupe de travail multi-acteurs a été mis en place dès le démarrage du projet. Il avait pour but principal de garantir la participation et la transparence du processus de formulation de la politique forestière en RDC. Il comprenait 17 membres représentant les institutions publiques, le secteur privé, les communautés locales, la société civile, les ONGs, les partenaires au développement.

Les membres du Groupe de travail avaient pour mission de : (i) assister le Coordonnateur du projet TCP/DRC/3203 dans la pilotage de celui-ci notamment en ce qui concerne la prise en compte des intérêts des parties prenantes; (ii) défendre les points de vue des institutions qu'ils représentent; (iii) analyser, en tant que spécialistes dans leurs domaines respectifs, l'information fournie par les rapports thématiques des consultants ainsi que l'information générée à l'issue des ateliers en provinces ; (iv) contribuer à la formulation du canevas ou ossature du document de politique forestière et participer à la finalisation du document de politique forestière.

La formation des membres du Groupe de travail multi-acteurs s'est faite à travers non seulement les divers ateliers organisés tant au niveau central que provincial dans le cadre du projet, mais aussi des analyses des études thématiques et des missions menées par des experts nationaux et internationaux.

Une analyse du processus participatif de formulation de a été réalisée par un consultant (J.L. Blanchez) en fin de projet et a fait l'objet d'un rapport.

### **2.2 Produit 2. *Réalisation d'un diagnostic du secteur forestier***

*Une étude d'appui au processus de formulation de la politique forestière nationale en RDC, a été conduite par un Bureau d'étude dénommé Conseil pour la défense environnementale par la légalité et la traçabilité (CODELT). Cette étude fait l'analyse*

critique de la situation du secteur forestier ainsi que les enjeux et des défis du secteur. Elle passe aussi en revue les effets des politiques non forestières sur la gestion des forêts.

*Une étude sur la situation du secteur forestier en RDC* a été faite par Monsieur Tembo Nsuela. Publiée en mai 2011, cette étude couvre les points suivants : le cadre institutionnel et légal du secteur forestier, le mode de gestion du secteur forestier, l'impact socio-économique du secteur forestier et un aperçu des problèmes majeurs, enjeux et opportunités du secteur forestier.

*Les contraintes et des objectifs du développement du secteur forestier au niveau provincial* ont été identifiés et analysés dans des rapports élaborés à l'issue de la tenue de sept ateliers provinciaux. Tenant compte de l'immensité du pays et des faibles moyens disponibles au budget du projet, il n'a été possible d'organiser ces dialogues que dans sept provinces à savoir : Bandundu, Bas-Congo, Equateur, Katanga, Nord-Kivu, Sud-Kivu et Province Orientale. Un rapport de synthèse reprenant les principales conclusions des ateliers provinciaux est également disponible.

### **2.3 Produit 3. Définition des objectifs et des choix stratégiques**

Cet objectif a été atteint au travers de réunions de concertation du Groupe de travail mais aussi par des réunions des groupes d'intérêts (administration, exploitants, société civile) qui ont été constitués pour bien identifier les objectifs et les stratégies de développement du secteur forestier. Le coordinateur aidé des consultants nationaux et internationaux ont facilité le travail de rapprochement entre les points de vue et les propositions. Un canevas du document de politique a été proposé afin de structurer les discussions sur les objectifs.

En fin de projet, un atelier de validation des propositions a été organisé avec la participation de toutes les parties prenantes ainsi que du représentant du ministre en charge des forêts.

### **2.4 Produit 4. Préparation du document d'orientation de la politique forestière**

La rédaction du document de politique forestière a été faite avec la collaboration active d'un consultant international assisté d'un consultant national du 15 août au 24 septembre 2011. Avant la rédaction proprement dite, un atelier a été organisé pour avaliser le canevas du document de politique forestière et faciliter l'échange d'information sur le processus participatif de formulation de la politique forestière de la RDC. L'atelier s'est tenu les 30 et 31 août 2011 à Kinshasa. Sur la base des résultats de cet atelier et de la documentation produite, un document de 30 pages a été préparé et soumis aux différents acteurs du secteur forestier.

Un atelier a réuni le 21 septembre 2011 le Groupe de travail élargi regroupant 25 participants pour valider techniquement le projet de document d'orientation de la politique forestière de la RDC.

Enfin un atelier national qui a eu lieu le vendredi 07 octobre 2011 à Kinshasa a approuvé les objectifs et stratégies proposés dans le document d'orientation de la



politique forestière. L'accord est également donné pour la transmission au Gouvernement de ce document. Le Gouvernement au travers du représentant du ministre participant à l'atelier national a pris l'engagement de finaliser la politique forestière en se basant essentiellement sur le document d'orientation.

### **3. Recommandations**

#### **Au terme du projet et considérant :**

- La tenue, le 07 octobre 2011, de l'atelier national d'approbation du document d'orientation et la politique forestière de la RDC ;
- L'inadéquation entre d'une part l'importance et la diversité des ressources forestières ligneuses et non ligneuses et d'autre part les faibles capacités institutionnelles et humaines du secteur forestier niveau de la RDC ;
- La gestion non durable des ressources forestières pour les besoins énergétiques, alimentaires, thérapeutiques, de construction d'habitat etc.
- Le caractère quasi informel de la valorisation des ressources forestières en RDC
- La multitude de parties prenantes et d'intervenants dans le secteur forestier en RDC

#### **les recommandation suivantes sont proposées :**

- a) L'approbation rapide par le gouvernement de la RDC de la nouvelle politique forestière sur la base du document d'orientation qui lui a été transmis lors de l'atelier national du 07 octobre 2011 ;
- b) La mise en œuvre sans délai de la nouvelle politique en procédant notamment au renforcement des capacités institutionnelles et humaines du secteur forestier du pays ainsi qu'à la mise en adéquation du cadre juridique forestier avec les nouvelles propositions faites dans la nouvelle politique.
- c) La révision des programmes actuels de développement du secteur forestier dont le Programme National Environnement, Forêts, Eaux et Biodiversité (PNEFEB) et adopté en 2011 en fonction des nouvelles propositions du développement forestier contenu dans la politique forestière. Ces programmes révisés doivent ensuite être mis en application.
- d) La création au sein du ministère chargé des forêts d'un service chargé d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la politique forestière ainsi que d'observer les changements institutionnels ou économiques qui peuvent avoir un impact sur la gestion du secteur forestier. Ce service servirait de mémoire institutionnelle pour garder les acquis du processus participatif utilisé pour la formulation de la politique et pour proposer de nouvelles

réformes en temps opportuns aux différents acteurs du secteur forestier congolais.

## **Annexe : Liste de documents préparés dans le cadre du projet TCP/DRC/3203**

1. Rapport de présentation du draft de canevas de la société civile environnementale sur la formulation de la politique forestière en RD. Congo ; avril-juin 2010
2. Synthèse analytique des dialogues provinciaux (Document de travail à l'intention des membres du GT) ; par Victor Vundu et François Kapa ; février 2011
3. Revue des points saillants issus de dialogues provinciaux (Document de travail à l'attention des membres du GT) par Victor Vundu et François Kapa ; février 2011
4. Étude synthèse d'appui au processus de formulation de la politique forestière nationale en République Démocratique du Congo par CODELT ; mars 2011
5. Rapport des exploitants forestiers artisanaux pour l'élaboration de la politique forestière en République Démocratique du Congo ; avril 2011
6. Rapport de la réunion du Groupe d'intérêt des administrations publiques du 24 au 25 juin 2011 ;
7. Canevas de document de politique, vision, objectifs et axes stratégiques
8. Appui à la formulation de la politique forestière en RDC : politique forestière nationale, vision, objectifs et axes stratégiques par F. Wencélius
9. Compte rendu de la réunion du Groupe de travail sur la formulation de la politique forestière en RDC tenue au Centre Sanru – 23/24 mars
10. Rapports de missions de Irina Buttoud-Kouplevatskaya – Février 2010 - Octobre 2010 – Août 2011
11. Rapports de missions de François Wencelius – Février 2010 - Mars 2011
12. « Projet d'appui à la formulation de la politique forestière » – TCP/DRC/3203 (D) – Accord officiel de planification et de financement du projet. Mai 2009
13. Document d'orientation de la politique forestière en République Démocratique du Congo; octobre 2011.
14. Expérience de la RDC en formulation de politique forestière – documentation, leçons apprises et recommandations – par J.L. Blanchez – octobre 2011
15. Documents comptables et liste des équipements