

RAPPORT

10/2024

Attentes et désillusion de financements climatiques en République démocratique du Congo

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>

Le Groupe d'étude sur le Congo (GEC) a été fondé en 2015 afin de promouvoir une recherche une approche large. Pour nous, les racines de cette violence se trouvent dans une histoire de gouvernance prédatrice qui remonte à la période coloniale et qui relie les versants des collines du Kivu aux intrigues politiques et à la corruption à Kinshasa, ainsi que dans les capitales d'Europe, de Chine et d'Amérique du Nord. Aujourd'hui, les recherches du GEC visent à expliquer à un large public les interactions complexes entre la politique, la violence et l'économie politique au Congo.

<https://www.congoresearchgroup.org>

Ce rapport a été réalisé grâce à un financement du 11th Hour Project de la Schmidt Family Foundation

Photo de couverture : Grand arbre Irico (*Chlorophora excelsa*) est abattu par des bûcherons traditionnels en moins d'une heure à l'aide d'une tronçonneuse. Crédit: Flickr/United Nations Environment Programme Disasters & Conflicts Sub-Programme.

Contenu

- Résumé..... 5
- Introduction 7
- I. Profil climatique de la RDC: potentialités, vulnérabilité et besoins financiers 9
 - 1.1. La RDC comme « *Pays-Solution* » aux changements climatiques ... 9
 - 1.2. Vulnérabilités de la RDC face aux changements climatiques 10
 - 1.3. Besoins financiers de la RDC pour les actions climatiques 12
- II. Manque d’attractivité de la RDC pour les financements climatiques 15
 - 2.1. Aperçu des financements climatiques: la préférence des bailleurs pour l’atténuation 15
 - 2.2. Les défis structurels à relever 17
- III. Réponse du gouvernement congolais face au déficit des compensations financières..... 19
 - 3.1. La levée du moratoire des allocations forestières 19
 - 3.2. La mise aux enchères des blocs pétroliers 20
- Conclusion et recommandations 23
- Références 25



Glossaire

CAFI	Central African Forest Initiative (Initiative pour la forêt de l'Afrique centrale)
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
CDN	Contribution Nationale Déterminée
FAO	Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation
Fonaredd	Fonds national REDD+
GEC	Groupe d'étude sur le Congo
IGF	Inspection générale des finances
MEDD	Ministère de l'Environnement et Développement durable
ND-GAIN index	Notre Dame Global Adaptation Index
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
REDD+	Réduction des émissions provenant du déboisement et de 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

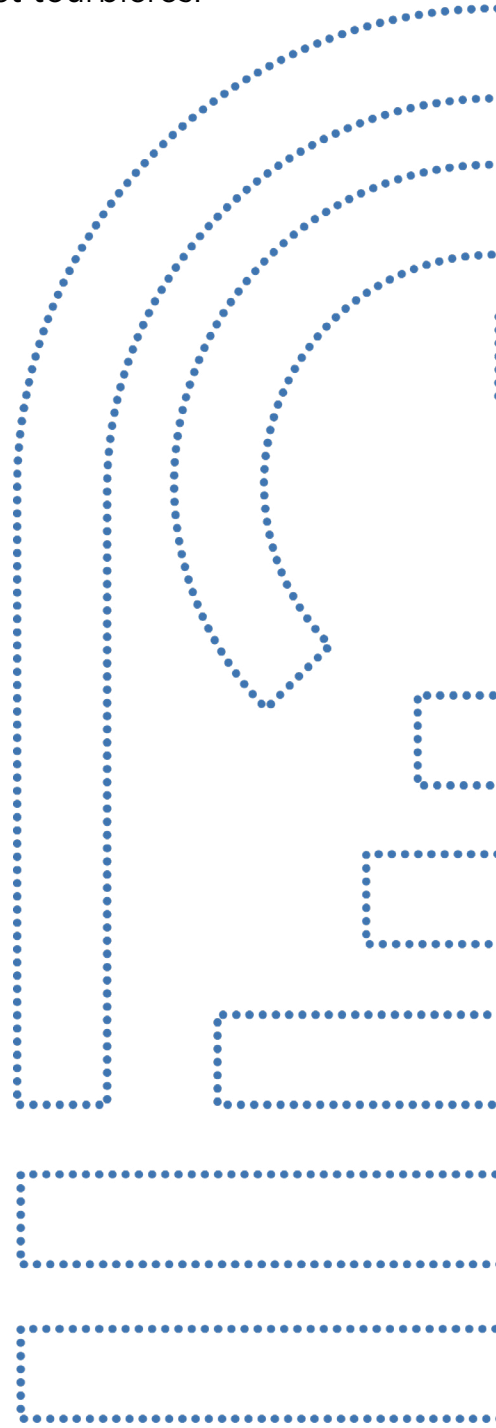


Résumé

La République démocratique du Congo (RDC) regorge de nombreux atouts qui la placent au centre de la lutte contre les changements climatiques. D'une part, la RDC possède de nombreux minerais stratégiques nécessaires pour la transition énergétique (cuivre, cobalt, lithium, etc.), et d'autre part, le pays détient un vaste patrimoine forestier (60 % des forêts tropicales du bassin du Congo). La RDC abrite aussi des zones humides dont le plus grand complexe de tourbières sous les tropiques couvrant environ 123.750 Km², soit 75 % du même bassin du Congo. Dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique, ces forêts et tourbières sont d'une valeur exceptionnelle. D'où l'intérêt de la préservation de ces ressources stratégiques. Mais en même temps, les écosystèmes de la RDC regorgent d'autres richesses naturelles pour la croissance et le développement du pays. Tel est le cas par exemple du pétrole. Pour un pays réputé parmi les plus pauvres de la planète et les plus vulnérables aux changements climatiques, la préservation de ses forêts et tourbières a un coût économique et social. En effet, dans les zones regorgeant de ces précieuses ressources, l'État congolais peut y développer non seulement l'industrie forestière, mais aussi des hydrocarbures pour accroître ses recettes publiques et entretenir la croissance économique.

En 2022, les pays développés ont finalement réussi à mobiliser près de 116 milliards de dollars américains alloués aux pays en développement afin de les aider à financer les programmes devant leur permettre de faire face au dérèglement climatique, et de réduire la décarbonisation. Alors qu'elle contribue à l'atténuation du réchauffement climatique grâce notamment à ses forêts et tourbières, la RDC fait figure de parent pauvre en financements climatiques. Le Fonds national pour la réduction des émissions provenant du déboisement et de la dégradation des forêts (Fonaredd) qui a été mis en place en 2012 pour canaliser les appuis des bailleurs, n'a réussi à mobiliser que 750 millions de dollars américains, y compris le dernier financement relevant de la deuxième lettre d'intention signée avec le fonds CAFI (Initiative pour la forêt de l'Afrique centrale) pour un montant de 500 millions de dollars américains.

Le présent rapport met l'accent sur le fait que le déficit de financements climatiques en RDC, associé à certaines oppositions des bailleurs au sujet de l'exploitation forestière et pétrolière, finissent par alimenter, dans l'opinion nationale, les accusations d'un complot international contre l'État congolais, « victime » d'un échange inégal. Sans compensations financières répondant aux attentes des Congolais, il sera difficile d'aboutir à une appropriation nationale des initiatives visant la préservation des forêts et tourbières.



Introduction

À travers le monde entier, les changements climatiques observés au cours de ces dernières décennies nécessitent la mise en œuvre des politiques nationales, régionales et/ou internationales pour répondre à ce grand défi planétaire, en s'engageant sur deux fronts à la fois. D'une part, il s'agit des mesures d'atténuation destinées à lutter contre les causes du réchauffement climatique, et d'autre part, des mesures d'adaptation par lesquelles on cherche des solutions pour surmonter ou réduire les effets de ce phénomène (inondations spectaculaires, assèchement des ressources en eau, progression accélérée des zones désertiques, etc.).

Incontestablement, la RDC regorge de nombreux atouts qui la placent au centre de la lutte contre les changements climatiques qui suscite un intérêt sans cesse croissant de la communauté internationale. D'une part, la RDC possède de nombreux minerais stratégiques nécessaires pour la transition énergétique (cuivre, cobalt, lithium, etc.), et d'autre part, le pays détient les 60 % de la forêt tropicale du bassin du Congo, reconnu aujourd'hui comme « *le plus grand puits de carbone au monde, absorbant plus de carbone que l'Amazonie* »¹. D'où l'intérêt de la préservation de cette forêt pour atténuer les effets du changement climatique.

Pour la lutte contre les changements climatiques, la vision de la RDC est de promouvoir une économie verte, résiliente et à faible émission de carbone.² L'accent est mis sur la gestion rationnelle et durable des ressources naturelles stratégiques du pays afin de garantir l'équilibre écologique et le bien-être social, économique, culturel et environnemental de sa population. La RDC s'est engagée à réduire les émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts.

Tout en disposant d'abondantes ressources naturelles dont l'humanité a besoin pour faire face aux changements climatiques, la RDC ne mobilise pas jusqu'à ce jour un flux important des financements climatiques. En effet, à l'horizon 2020-2030, les études menées dans le cadre de l'élaboration de la contribution nationale déterminée³ (CDN) évaluent les besoins du pays en matière de lutte contre les changements

climatiques à 48,68 milliards de dollars américains⁴, soit une moyenne d'environ 4,8 milliards de dollars par an. Cependant, les flux financiers internationaux attendus par la RDC ne sont pas à la hauteur de ses attentes. Pour l'illustrer, le Fonaredd⁵, mis en place en 2012 pour canaliser les appuis des bailleurs, n'a pu mobiliser que 750 millions de dollars américains, y compris le dernier financement relevant de la deuxième lettre d'intention signée avec le fonds CAFI (Initiative pour la forêt de l'Afrique centrale) pour un montant de 500 millions de dollars américains.

Dans son précédent rapport consacré au Fonaredd, Ebuteli avait examiné les contraintes institutionnelles, les défis de gouvernance qui limitent l'accès de la RDC au financement climatique alors qu'elle figure parmi les pays les plus vulnérables (5e rang mondial). Au regard des attentes non rencontrées, le présent rapport met l'accent sur le fait que le déficit de financements climatiques, couplé à l'opposition des bailleurs des fonds à l'exploitation forestière et pétrolière, finissent par alimenter les accusations d'un complot international contre l'État congolais, « victime » d'un échange inégal. Sans compensations financières répondant aux besoins du pays en matière de lutte contre les changements climatiques, il n'est pas envisageable qu'il y ait une véritable appropriation nationale des initiatives internationales visant la préservation des forêts et des tourbières.

Sur le plan méthodologique, il convient de noter que les recherches menées durant la période allant de mai 2021 à juillet 2024 ont été alimentées par l'analyse documentaire, les entretiens semi-structurés (67), les focus groupes (4) et un forum public tenu à Kinshasa. La première partie de ce rapport présente un aperçu du profil climatique de la RDC. Elle explore non seulement le potentiel du pays pour lutter contre les changements climatiques, mais examine aussi la question de la vulnérabilité du pays face à ce phénomène, et met en évidence ses besoins de financement. La deuxième partie se focalise sur les raisons de la faible mobilisation des financements climatiques à destination de la RDC. Elle examine d'abord les faiblesses institutionnelles du pays, puis aborde brièvement les problèmes liés à l'architecture globale des financements climatiques. La troisième et dernière partie de ce rapport renseigne sur les revendications de l'État congolais au sujet des compensations financières attendues des pays pollueurs.

I. Profil climatique de la RDC: potentialités, vulnérabilité et besoins financiers

1.1. La RDC comme « *Pays-Solution* » aux changements climatiques

Lors de la 26^{ème} Conférence des Nations unies sur les changements climatiques (COP)⁶ tenue à Glasgow, en Écosse, en novembre 2021, le président Félix-Antoine Tshisekedi, a présenté la RDC comme un « *pays-solution* »⁷ aux changements climatiques, indiquant que le sol congolais regorge des ressources qui la placent au centre des efforts mondiaux visant l'atténuation de ces changements.

Premièrement, du point de vue de son potentiel minier, la RDC est incontournable dans la transition énergétique mondiale: elle détient plus de 60 % des réserves mondiales de cobalt, 10 % de cuivre, et des quantités non négligeables de coltan, lithium, nickel et germanium; tous essentiels pour cette transition. Le contrôle de ces minerais stratégiques alimente aujourd'hui la compétition entre la Chine et les États-Unis d'Amérique.

Deuxièmement, sur le plan écologique, la RDC dispose d'un vaste patrimoine forestier, représentant 10 % des réserves forestières tropicales mondiales, incluant près de 50 % des forêts denses d'Afrique et 60 % des forêts tropicales du bassin du Congo ayant une capacité d'absorption du carbone qui dépasse l'Amazonie⁸. Cette capacité est estimée à près de 1,5 milliards de tonne de carbone par an⁹. La RDC abrite également des zones humides dont le plus grand complexe de tourbières sous les tropiques en mesure de stocker « *entre 26 et 32 milliards de tonnes de carbone, soit l'équivalent de trois ans d'émissions mondiales de combustibles fossiles. Le bassin central du Congo abrite 36 % de la superficie des tourbières tropicales* »¹⁰. Celles-ci ont été découvertes également dans la zone des mangroves de la province du Kongo central, un site qui comprend d'importantes zones côtières et insulaires à palétuviers sur une superficie de 66.000 ha¹¹.



Troisièmement, du point de vue des émissions, la RDC est un émetteur net négatif de carbone, et peut absorber les deux tiers des émissions de carbone de toute l'Afrique¹². Selon une étude de la banque mondiale, « *la couverture forestière de la RDC a un impact important sur les services écosystémiques mondiaux et nationaux. Les forêts de la RDC peuvent générer une valeur estimée entre 223 milliards et 398 milliards de dollars par an grâce au carbone stocké et aux services écosystémiques associés* »¹³.

Au regard de toutes ces potentialités, la RDC dispose de plusieurs opportunités pouvant lui permettre de jouer un rôle de premier plan en matière de lutte contre le réchauffement climatique. En même temps, il s'avère qu'elle figure également sur la liste des États les plus vulnérables à ce phénomène.

1.2. Vulnérabilités de la RDC face aux changements climatiques

Malgré les atouts évoqués ci-haut, la RDC fait partie des pays les plus vulnérables aux changements climatiques et les moins préparés à y faire face. Selon le plan national d'adaptation aux changements climatiques (2022-2026), ce pays « *figure au 5e rang mondial de l'indice ND-GAIN des pays les plus vulnérables aux changements climatiques vis-à-vis de leur capacité d'adaptation* »¹⁴. Le même plan précise que « *les effets des changements climatiques sont déjà perceptibles à travers le pays, notamment la persistance des fortes chaleurs, des pluies violentes, la dégradation des terres, particulièrement par des érosions, le dérèglement des saisons, l'augmentation des séquences de sécheresse pendant les saisons de pluie, et les inondations* »¹⁵. À Kinshasa, la plus grande ville de la RDC, une étude de la Banque mondiale a relevé que les pluies torrentielles coûtent aux ménages environ 1,2 million de dollars en raison des perturbations des transports publics et des dommages aux infrastructures¹⁶. Des précipitations excessives sont à craindre, au regard des risques d'accroissement d'inondations, d'érosion des terres, de débordements

et de glissements de terrain. Plusieurs rapports¹⁷ sur l'environnement et le climat confirment que la RDC fera face à davantage de perturbation climatique, y compris des périodes de sécheresse pendant les saisons des pluies et une réduction probable de la durée des saisons des pluies. Plus spécifiquement, les régions du sud de la RDC pourraient connaître des augmentations de températures plus élevées d'ici la fin du siècle. Ces pronostics sont redoutables surtout dans un contexte de fragilités structurelles de l'État congolais.

En effet, les changements climatiques ont également un impact indirect sur la sécurité alimentaire, en particulier pour les ménages qui dépendent de l'agriculture pluviale rudimentaire. L'agriculture est la principale source de subsistance de 70 % de la population de la RDC¹⁸. Selon l'Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO), « *près d'un quart de la population de la RDC reste confrontée à une insécurité alimentaire aiguë* »¹⁹. L'impact du réchauffement climatique sur l'agriculture constitue donc un danger très redoutable pour la majeure partie de la population qui survit grâce à ce secteur.

Dans le contexte congolais, les changements climatiques soulèvent aussi des inquiétudes du fait des capacités limitées de l'État à assurer la protection du territoire national. On observe ainsi la prolifération du phénomène Mbororo au Nord-Est du pays, surtout dans la province du Haut-Uélé. Autrement dit, ces changements peuvent accentuer l'insécurité dans certaines régions de la RDC.

En somme, la forte vulnérabilité de la RDC, telle qu'elle vient d'être illustrée dans les lignes qui précèdent, souligne l'urgence et la nécessité de la mobilisation des capitaux importants en vue d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques d'atténuation et d'adaptation à la hauteur des enjeux. Cette mobilisation demeure une priorité nationale absolue, en ce qu'elle est susceptible de répondre aux besoins des populations les plus démunies, fragilisées par les effets pervers des changements climatiques.

1.3. Besoins financiers de la RDC pour les actions climatiques

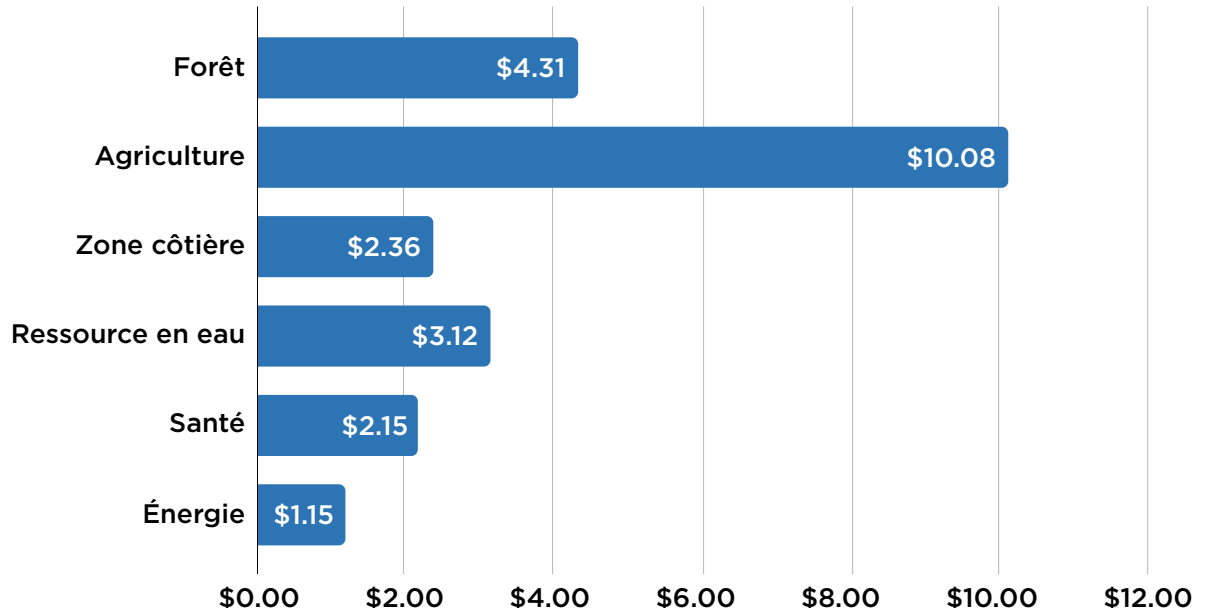
En vertu de l'Accord de Paris adopté lors de la COP21, il revient à chaque État d'élaborer sa CDN. Il s'agit d'un plan qui s'articule autour des actions climatiques à mener en vue non seulement de réduire les émissions, mais aussi de s'adapter aux effets des changements climatiques.

Dans le cas de la RDC, la CDN révisée pour la période 2021-2030 conjugue les objectifs d'atténuation et d'adaptation en préconisant les options suivantes: accélération des réformes forestières, foncières, associées à celles d'aménagement du territoire national, en mettant l'accent sur la lutte contre la pauvreté. Le pays s'est engagé à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 21 % d'ici 2030.

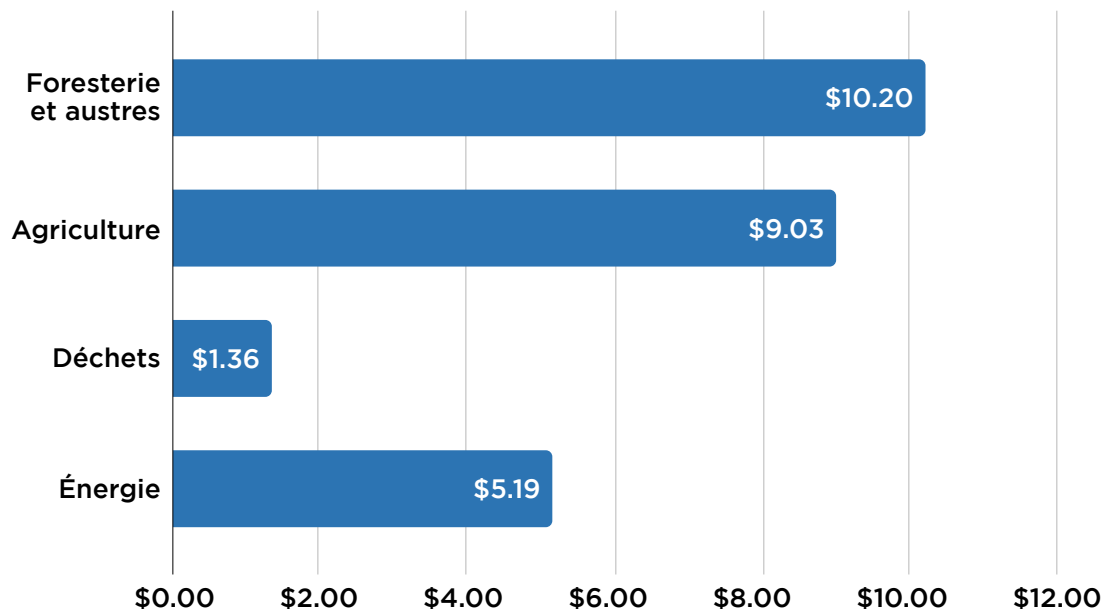
En effet, la mise en œuvre de cette CDN pour la période 2021-2030, dépend de la mobilisation de 48,68 milliards de dollars américains répartis comme suit: 25,60 milliards pour la mise en œuvre des initiatives d'atténuation et USD 23,08 milliards destinés aux mesures prioritaires d'adaptation²¹. Les actions climatiques de la RDC à travers cette CDN s'articulent autour de secteurs les plus vulnérables comme la protection et la gestion durable des forêts, la promotion de l'agriculture résiliente au climat, la conservation des zones côtières, la gestion intégrée des ressources en eau, l'amélioration des systèmes de santé face aux risques climatiques et la transition vers des sources d'énergie propres et renouvelables (voir graphique ci-dessous).

Graphique 1. Composantes des besoins en financements climatiques de la RDC

Besoins financiers pour l'adaptation (en milliards de USD)



Besoins financiers pour atténuation (en milliards de USD)



Source: Ministère de l'Environnement et Développement durable, CDN révisée 2021, p 10-19.

Alors que la RDC ne produit presque pas d'émissions, CDN consacre une part plus importante à l'atténuation. Le pays étant sous-industrialisé, la préservation des forêts et tourbières congolaises considérées comme l'un des poumons de la planète est au centre d'un grand enjeu.

L'expression financière de la CDN révisée de la RDC appelle deux observations majeures. Tout d'abord, l'engagement climatique du pays dépasse largement les capacités d'autofinancement de l'État congolais. Ensuite, au-delà des contraintes budgétaires, le pays fait face à de multiples priorités concurrentes pour ses modestes ressources nationales (la sécurité, la santé, l'éducation, les infrastructures publiques, la paie des fonctionnaires, etc.). Dans un tel contexte, la RDC a tout intérêt à diversifier ses sources de financements climatiques. Or, le pays n'est pas compétitif dans ce domaine.

II. Manque d'attractivité de la RDC pour les financements climatiques

Dans les pays en développement en général, et de l'Afrique subsaharienne en particulier, on observe une inadéquation entre les besoins en matière d'investissements climatiques et les ressources publiques disponibles. Avant d'examiner le cas particulier de la RDC, il est essentiel de présenter un aperçu général des financements climatiques dans les pays en développement.

2.1. Aperçu des financements climatiques: la préférence des bailleurs pour l'atténuation

Au nom de la « *justice climatique* », les pays riches (pollueurs) avaient pris l'engagement depuis 2009 de mobiliser 100 milliards par an en vue d'aider les pays pauvres à lutter contre le réchauffement climatique. D'après l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les pays développés sont allés au-delà de cet engagement pour avoir réussi à mobiliser en 2022 des fonds de l'ordre de 115,9 milliards de dollars américains.

Tableau 1. Financement climatique des pays développés à destination des pays en développement

Données cumulées de 2016 à 2022 (en milliards de dollars américains)

Rubrique	Années						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Financement bilatéral	28,0	27,0	32,0	28,7	31,4	34,5	41,0
Financement multilatéral	18,9	27,2	30,5	34,7	36,9	38,7	50,6
Crédits à l'exportation	1,5	3,0	2,7	2,6	1,9	2,1	2,4
Financement privé	10,1	14,5	14,7	14,4	13,1	14,4	21,9
Total	58,5	71,7	79,9	80,4	83,3	89,7	115,9

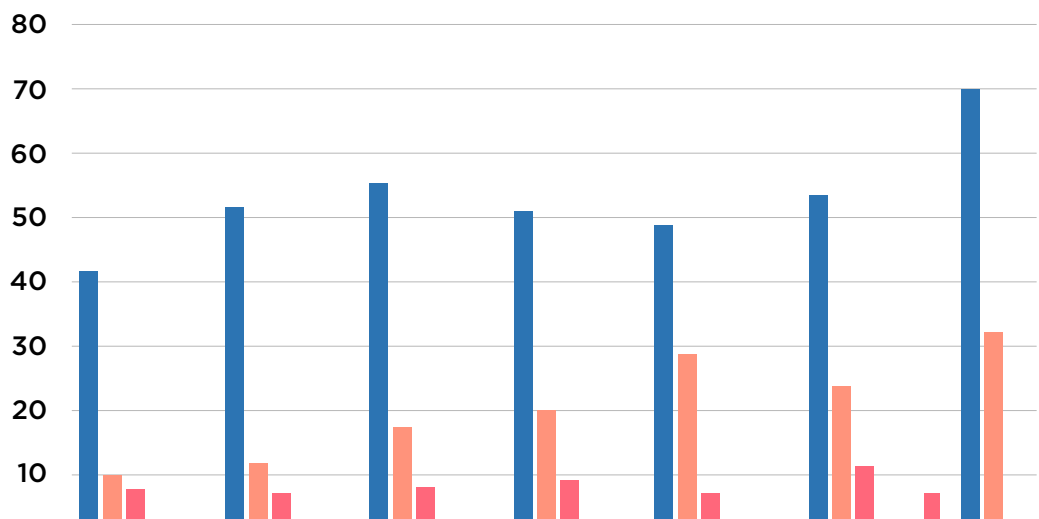
Source: OCDE (2024). Financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés en 2013-2022, p 6.



Les chiffres ci-haut avancés font l'objet des critiques. Comme le souligne Oxfam, les pratiques de comptabilisation et de reporting appliquées par les pays contributeurs aux financements climatiques ne reflètent pas le niveau réel de soutien fourni. Par exemple, en 2020, Oxfam estime que la valeur réelle du soutien financier destiné à l'action climatique n'était que de 21 à 24,5 milliards de dollars, soit beaucoup moins que ne le suggèrent les chiffres officiels²¹. En 2022, Oxfam note que la valeur réelle de ce financement serait comprise entre 28 et 35 milliards de dollars américains²². Les données agrégées de l'OCDE ne renseignent malheureusement pas sur la répartition des fonds par pays en développement bénéficiaires. Ces derniers trouvent ainsi des arguments pour contester les apports des bailleurs bilatéraux et multilatéraux.

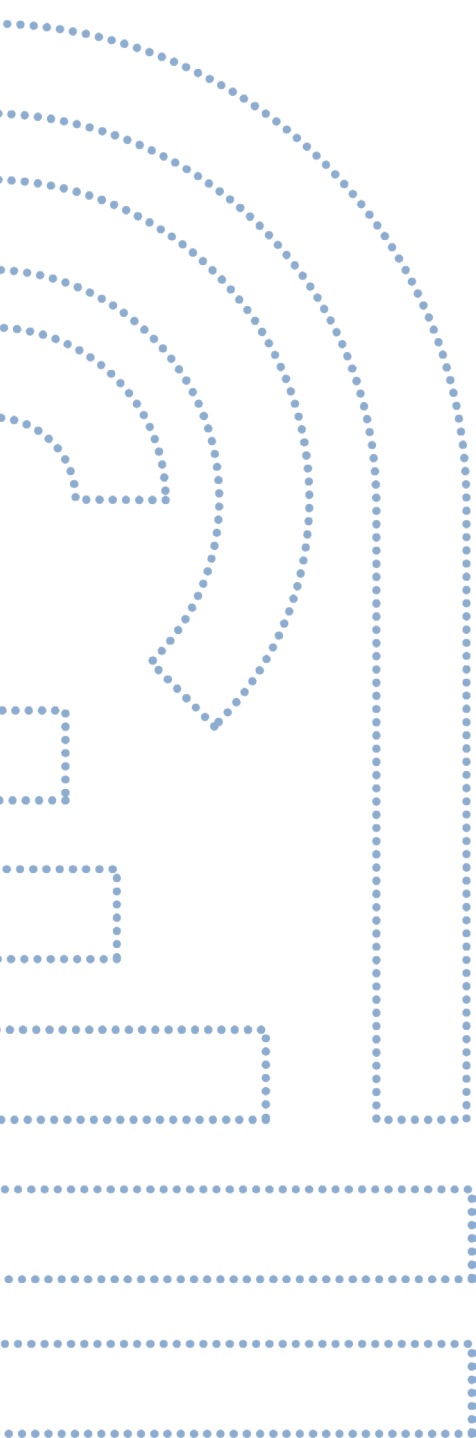
En matière d'allocation de financement climatique, les bailleurs ont tendance à privilégier l'atténuation. Autrement dit, ces financements profitent davantage aux nouveaux pays industrialisés où sont concentrés également les investissements directs étrangers (IDE) des pays développés (Chine, Brésil, Inde, Indonésie, Vietnam, Argentine, Afrique du sud, etc.).

Graphique 2. Répartition du financement climatique en fonction des objectifs d'atténuation et d'adaptation (en milliards USD)



Source: OCDE (2024). Financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés en 2013-2022, p 10.





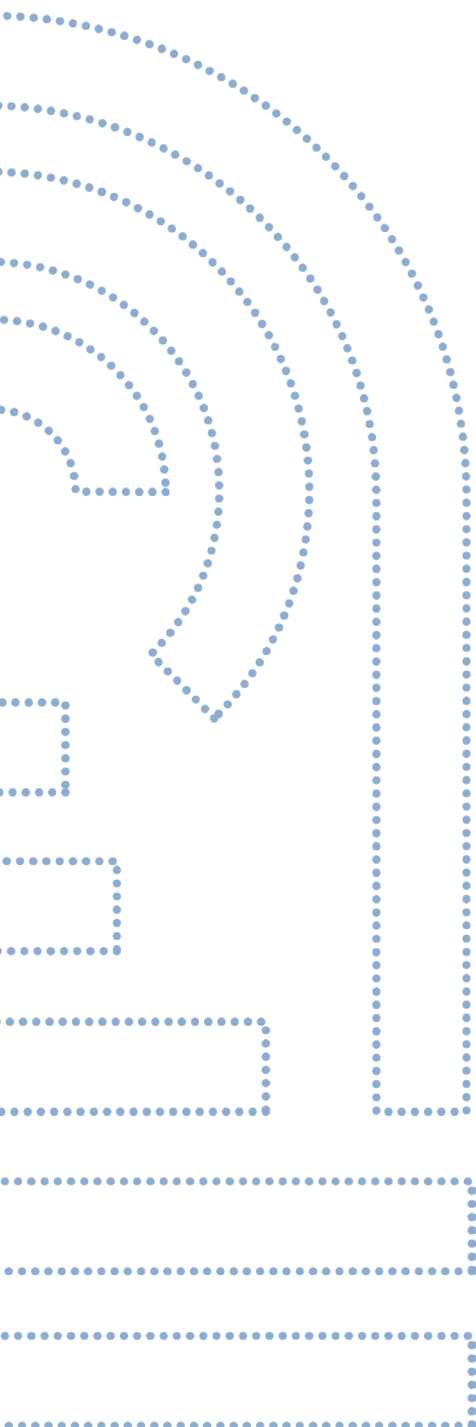
En novembre 2022, un pays comme l'Indonésie était parvenu à attirer un financement de l'ordre de 20 milliards de dollars américains, promis par un groupe d'institutions internationales et de pays riches comprenant notamment les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada et la France. Cet appui financier devrait permettre à l'Indonésie de faire avancer son objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050. Dans la même perspective, des promesses d'apport de 8,5 milliards de dollars américains avaient été réitérées à l'Afrique du Sud lors de la COP27 de la part de l'Allemagne, du Royaume-Uni, des États-Unis, de la France et de l'Union européenne.

Selon l'OCDE, les financements climatiques pour le compte des pays les moins avancés ont enregistré également une croissance non moins importante, atteignant en 2022 et pour la première fois la barre des 20 milliards de dollars américains²³. Malgré son rôle tant vanté en tant que « *pays solution au réchauffement climatique* », la RDC ne reçoit que de faibles allocations. Pour le compte du Fonaredd, le pays n'a pu mobiliser que 750 millions de dollars américains de CAFI. Il existe aussi des financements (modestes) de certains bailleurs qui ne préfèrent pas passer nécessairement par la CAFI ou le Fonaredd (États-Unis d'Amérique, France, Banque mondiale, etc.). La dispersion des interventions soulève toujours la question de la coordination de l'aide.

En suivant les revendications des officiels congolais concernant l'accroissement des financements climatiques, le sentiment général qui en ressort est celui de l'injustice subie par le pays. Quels sont alors les principaux défis à relever pour accroître significativement les financements climatiques au profit de la RDC ?

2.2. Les défis structurels à relever

L'abondance des ressources dont dispose la RDC dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques constitue une condition nécessaire, mais pas suffisante pour devenir un grand bénéficiaire des financements climatiques publics et/ou privés. Parmi les déterminants majeurs figurent la bonne gouvernance, le climat des affaires, la stabilité socio-économique et



politique, la capacité à mettre en œuvre des politiques de manière efficace et efficiente, la capacité à contrôler la corruption, ou encore l'existence d'un cadre juridique transparent. En outre, les pays riches ont tendance à prioriser des financements climatiques à des fins d'atténuation. Ces pays tiennent compte aussi des considérations géopolitiques en matière d'allocation des financements climatiques. Un pays en développement considéré comme un partenaire économique ou politique privilégié peut ainsi recevoir des flux financiers importants de la part de grandes puissances. C'est le cas par exemple du Brésil et de l'Indonésie qui disposent en plus d'importantes ressources forestières.

Malgré sa réputation de pays-solution au réchauffement climatique, la RDC manque d'attractivité à cause notamment des carences institutionnelles (corruption, déficit de transparence et de redevabilité, faiblesse de l'autorité de l'État, instabilité politique, etc.). C'est probablement la raison pour laquelle les programmes du Fonaredd sont directement mis en œuvre soit par les agences du système des Nations unies, soit par les agences de coopération bilatérale. Toutefois, quand bien même ces agences sont bien réputées, la RDC a toujours présenté une faible performance en matière de mobilisation du financement climatique. Ce qui renforce la thèse d'un complot international dont la RDC serait victime.

Comme nous l'avons déjà évoqué, dans le cadre de la COP 26 tenue à Glasgow, la seconde lettre d'intention signée en novembre 2021 par CAFI et la RDC avait permis de mobiliser 500 millions de dollars américains destinés, en grande partie, à la mise en œuvre des politiques visant la protection des forêts congolaises. Ce financement, qui est essentiellement focalisé sur la création des conditions habilitantes pour la protection des forêts est très loin de répondre aux attentes des Congolais en ce qui concerne les défis de l'adaptation. Il donne à penser que les appuis des bailleurs entrent en contradiction avec les priorités nationales, telles que vues par les Congolais. Sans compensations financières à la hauteur de ses attentes, la RDC est à la recherche d'une autre alternative, mais imprévisible.

III. Réponse du gouvernement congolais face au déficit des compensations financières

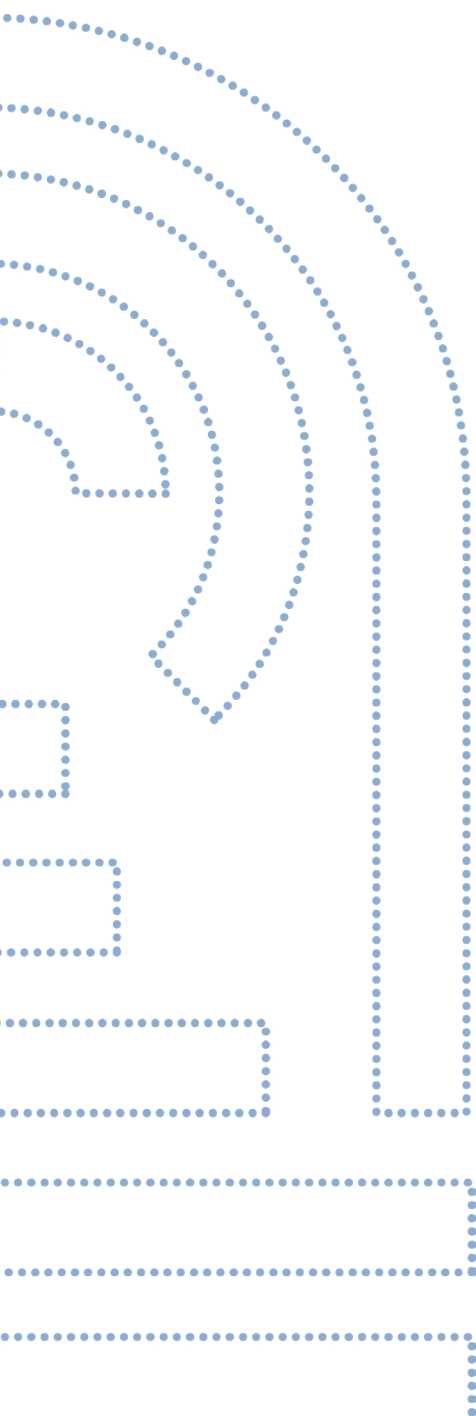
À défaut de recevoir les compensations financières attendues des bailleurs, la RDC peut miser notamment sur l'exploitation de ses forêts et des hydrocarbures dans l'objectif d'accroître significativement les recettes publiques devant permettre à l'État de répondre aux attentes des citoyens. Cependant, la forte dépendance de la RDC vis-à-vis des pays riches permet à ces derniers d'avoir la haute main sur les décisions de l'État congolais.

3.1. La levée du moratoire des allocations forestières

De commun accord avec les bailleurs, le gouvernement congolais avait pris la décision de suspendre l'octroi des allocations forestières depuis le mois de mai 2002. La levée de ce moratoire a été subordonnée à trois conditions, à savoir : *primo* la publication des nouvelles règles d'adjudication en matière d'octroi des allocations forestières; *secundo* la publication des résultats définitifs du processus de conversion, y compris la résiliation effective des titres non convertis ; *tertio* l'adoption, sur base d'un processus consultatif, d'une programmation géographique des futures allocations suivant un échéancier qui s'étale sur trois ans.

Au mois de mai 2021, la Direction de gestion forestière s'était adressée à la Ministre de l'Environnement et Développement durable, Ève Bazaiba, pour attirer son attention au sujet de la levée du moratoire pour les raisons suivantes:

- La publication du décret fixant la procédure d'attribution des concessions forestières existe déjà depuis 2008. Ce qui revient à dire que la première condition de la levée du moratoire est remplie;



- Les résultats définitifs du processus de conversion des.

Cette note à l'attention de la Ministre mentionnait le manque de volonté politique pour atteindre la dernière condition, à savoir la programmation géographique des futures allocations forestières au titre de concessions forestières. Et pourtant, les deux propositions étaient sur la table:

Scénario 1 :

Conclure le processus de programmation géographique après la délimitation préliminaire des espaces forestiers potentiellement adjudicables au niveau national. Les travaux à faire dans cette perspective étaient estimés à six mois, avec un budget d'environ 150 milles dollars américains²⁴.

Scénario 2 :

Considérer la fin du processus de programmation géographique après les vérifications de terrain et une définition plus étroite de la zone disponible pour l'adjudication. Les travaux y afférents ont été envisagés en l'espace de trois ans et pour un coût global estimé à environ 5 millions de dollars américains²⁵.

Après avoir attendu en vain l'appui financier de CAFI à travers le Fonaredd pour réaliser la programmation géographique, le Ministère de l'Environnement et Développement Durable a considéré que les bailleurs sont à la base du blocage. Les autorités congolaises continuent de déplorer le fait que la RDC demeure le seul pays du bassin du Congo à appliquer ce moratoire.

Mais est-ce que le gouvernement congolais ne devrait-il pas financer aussi, par son propre budget, des actions de cette nature ?

3.2. La mise aux enchères des blocs pétroliers

Depuis juillet 2022, le gouvernement congolais a lancé des appels d'offres des droits d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures, avec 27 blocs pétroliers et trois blocs gaziers dont les réserves sont estimées à plus de 650 milliards de dollars américains²⁶. Toutefois, sans une exploration approfondie, la quantité et l'exploitabilité

de ces ressources restent incertaines. Cette initiative a provoqué une controverse, principalement en raison de neuf de ces blocs pétroliers situés dans des aires protégées, y compris les parcs de Virunga et de Salonga ainsi que les tourbières de la cuvette centrale. Parmi les organisations non gouvernementales hostiles à ce projet, la Rainforest Foundation avait publié en novembre 2022 un rapport ayant pour objectif de démontrer comment l'expansion du pétrole et du gaz dans les pays du bassin du Congo constitue une menace existentielle pour le climat planétaire ainsi que pour la deuxième plus grande forêt tropicale du monde et les milliers de communautés qui y vivent²⁷.

En visite à Kinshasa, le secrétaire d'État américain Antony Blinken avait déclaré ce qui suit lors de sa conférence de presse du 9 août 2022: « *nous avons des préoccupations quand on a entendu parler de ces appels d'offres. Certains de ces blocs traversent les tourbières et les aires protégées comme le parc de Virunga. La RDC veut rester le pays-solution quant à la protection de l'environnement et de la biodiversité. On voulait s'assurer que tout ce qui a été envisagé puisse se faire mais avec des études environnementales réalisées au préalable, et qu'on ne fasse pas ces exploitations qui nuisent à l'environnement ou qui compromettent le rôle que la RDC a d'être pays-solution* »²⁸.

À l'occasion du sommet des trois bassins des écosystèmes de biodiversité et des forêts tropicales qui s'était déroulé du 26 au 28 octobre 2023 à Brazzaville, l'Unesco s'était une fois de plus adressée à Ève Bazaiba, Ministre de l'Environnement et Développement durable de la RDC pour en savoir davantage au sujet du refus d'accéder à sa demande concernant l'annulation des concessions pétrolières qui chevauchent le parc national de la Salonga, inscrit au patrimoine mondial. En février 2024, le directeur de cabinet de Ève Bazaiba avait finalement réagi en soutenant que dans la mesure où « *les blocs qui chevauchent le parc national de Salonga ne sont pas concernés par les appels d'offre en cours, il ne serait pas indiqué actuellement pour l'État de s'engager dans les discussions avec l'Unesco à ce sujet* »²⁹.

En quête des stratégies devant permettre d'augmenter significativement les recettes nationales dont l'État a besoin pour répondre aux nombreux défis de lutte

contre la pauvreté et de développement durable, le gouvernement congolais considère que la communauté internationale lui demande souvent d'entreprendre des initiatives dans lesquelles les Congolais ne sont pas les premiers bénéficiaires. La malédiction des richesses naturelles se traduirait ainsi par les ingérences extérieures dans les matières relevant de la souveraineté de l'État. Cependant, la fragilité économique-financière de la RDC la place dans un dilemme lorsqu'il s'agit d'appliquer les décisions gouvernementales ; lesquelles sont mal perçues par les bailleurs des fonds, bilatéraux ou multilatéraux. En quête également de l'appui de mêmes partenaires pour l'aide publique au développement ou l'avènement d'une paix durable à l'Est du pays, le gouvernement congolais reste finalement prisonnier des pressions extérieures.

En octobre 2024, le nouveau ministre des Hydrocarbures, Aimé Sakombi, a finalement pris la décision d'annuler l'appel d'offres de 27 blocs pétroliers pour des raisons qui renvoient à la prévalence d'un mauvais climat des affaires, aux faiblesses institutionnelles de la RDC et à la pression internationale pour la préservation des écosystèmes sensibles. Les grandes sociétés pétrolières (majors) n'avaient pas manifesté un grand intérêt à investir en RDC.



Conclusion et recommandations

Depuis plusieurs décennies, toute la planète est exposée aux multiples effets des changements climatiques. Dans ce contexte, la RDC suscite un grand intérêt de la communauté internationale au regard du rôle d'atténuation que jouent ses forêts et tourbières. Au cours de ces dernières années, la RDC a affiché les ambitions devant lui permettre de s'affirmer comme pays solution au réchauffement climatique. Le pays s'est notamment engagé « à arrêter et inverser la perte de forêt et la dégradation des terres d'ici 2031, tout en assurant un développement durable et en faisant la promotion d'une transformation rurale inclusive »³⁰.

Malgré son rôle tant vanté de « pays solution au réchauffement climatique », la RDC ne reçoit que de faibles allocations. Cette faible performance en matière de mobilisation de financements climatiques met la RDC devant un dilemme.

Sans compensations financières à la hauteur de ses attentes et de ses vrais besoins pour répondre aux nombreux défis de la lutte contre les changements climatiques, le pays est à la recherche d'une autre alternative. La RDC, à l'instar d'autres pays en développement, mise sur l'exploitation de ses forêts et de son pétrole pour son développement économique, ce qui la place au cœur de nombreuses controverses.

En effet, depuis 22 ans, la RDC est soumise à un moratoire concernant les concessions forestières industrielles. Au fil des années, le gouvernement congolais n'est pas parvenu à faire entendre sa voix pour la levée de ce moratoire qui occasionne un manque à gagner non négligeable pour le trésor public. En outre, lorsqu'il s'agit d'exploiter le pétrole, la communauté internationale s'oppose à son extension là où elle constitue une menace pour les forêts et les tourbières qui contribuent à la lutte contre le réchauffement climatique. Il en est de même pour les parcs nationaux de Virunga et de Salonga. De son côté, le gouvernement congolais soutient que cette exploitation ne peut constituer une menace lorsqu'elle s'appuie sur une technologie intégrant les préoccupations d'ordre environnemental et social.

À tort ou à raison, le déficit des compensations du financement climatique, associé aux oppositions des bailleurs dans les domaines précités, alimentent les accusations d'un complot international contre l'État congolais.

De ce qui précède, nous formulons les recommandations suivantes:

1. Le renforcement des réformes pouvant permettre à la RDC d'accroître significativement les financements climatiques publics et privés. Le gouvernement congolais doit se concentrer sur l'émergence d'un environnement propice à une gestion transparente et efficiente des finances publiques. Ce qui nécessite la lutte contre la corruption. De plus, il faut nécessairement améliorer la gouvernance et le climat des affaires pour attirer un flux important des financements climatiques.
2. La levée du moratoire sur les concessions forestières dans un proche avenir, en veillant à la restauration des capacités de régulation de l'État congolais sans laquelle la RDC peut parvenir à la rationalisation de l'exploitation de son patrimoine forestier. L'implication des communautés locales pour la gestion durable de ce patrimoine mérite également une particulière attention. On peut envisager une fiscalisation responsable, des redevances d'exploitation forestière pour ces communautés.
3. Le soutien des partenaires techniques et financiers aux projets d'exploitation pétrolière de l'État congolais dans des conditions garantissant la protection de l'environnement et de la biodiversité.
4. La diversification de l'économie congolaise en mettant l'accent sur une industrie de transformation orientée vers la transition énergétique et susceptible d'absorber une bonne partie de la main d'œuvre agricole, responsable de la déforestation.
5. La réalisation des études périodiques sur les services climatiques et l'évolution du taux de déforestation en RDC. Il est certes légitime, pour le gouvernement congolais, de réclamer des compensations financières, mais il doit être aussi en mesure de démontrer qu'il parvient à limiter significativement la déforestation, et à respecter ses engagements internationaux.

Références

1. Banque mondiale - Voyage dans le Bassin du Congo - Les poumons de l'Afrique et le cœur battant du monde, disponible sur <https://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2022/10/24/journey-into-the-congo-basin-the-lungs-of-africa-and-beating-heart-of-the-world#:~:text=Connu%20comme%20le%20%20C2%AB%20poumon%20de,de%20carbone%20que%20l'Amazonie>, consulté le 11 mars 2024.
2. Ministère de l'Environnement et développement durable, « Contribution déterminée à l'échelle nationale révisée », octobre 2021, disponible sur <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/CDN%20Revis%C3%A9e%20de%20la%20RDC.pdf>, consulté le 2 juillet 2023, p 8.
3. Contribution Déterminée à l'échelle Nationale révisée sur <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/CDN%20Revis%C3%A9e%20de%20la%20RDC.pdf>, consulté le 4 octobre 2023.
4. Ministère de l'Environnement et développement durable, « Plan national d'adaptation aux changements climatiques (2022-2026) » sur https://unfccc.int/sites/default/files/resource/DRC-NAP_FRENCH.pdf, consulté le 10 novembre 2022.
5. Fonds national de réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts.
6. Ebuteli, « Le Fonaredd face aux défis du financement climatique et de la gouvernance en RDC », 9 juillet 2024, disponible sur https://unfccc.int/sites/default/files/resource/DRC-NAP_FRENCH.pdf, consulté le 10 novembre 2022.
7. Auguy Mudiayi, « COP26: Félix Tshisekedi a insisté que "la RDC est pays solution" à la crise climatique », Actualité.cd, 2 novembre 2021, disponible sur <https://actualite.cd/2021/11/02/cop26-felix-tshisekedi-insiste-que-la-rdc-est-pays-solution-la-crise-climatique>, consulté le 12 juillet 2023.
8. Laurence Alexandrowicz, « RDC : un "pays solution" pour la planète et les fermiers congolais », Euronews, 8 novembre 2021, disponible sur <https://fr.euronews.com/2021/11/08/rdc-un-pays-solution-pour-la-planete-et-les-fermiers-congolais>, consulté le 12 juillet 2023.
9. UN Environnement Programme, « Critical ecosystems : Congo Basin peatlands », 27 février 2023, disponible sur <https://www.unep.org/news-and-stories/story/critical-ecosystems-congo-basin-peatlands>, consulté le 8 juin 2024.
10. Africa Museum, « La plus grande tourbière tropicale du monde se trouve en République démocratique du Congo » disponible sur <https://www.africamuseum.be/fr/research/news/the-worlds-largest-tropical-peatland-is-in-the-DRC>, consulté le 18 septembre 2024.
11. Tshimanga, Bisa, Bola et Bolalwembe (2023). Étude multisectorielle sur les tourbières de la République démocratique du Congo, CRREBaC.
12. International Monetary Funds, « Democratic Republic of the Congo: Selected Issues », Juillet 2022, disponible sur <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/07/05/Democratic-Republic-of-the-Congo-Selected-Issues-520403>, consulté le 2 juillet 2023, p. 3.
13. Banque mondiale, « Pour devenir 'pays solution' au changement climatique, la République Démocratique du Congo doit renforcer ses institutions et augmenter ses investissements », <https://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2023/11/15/changement-climatique-afe-1123-la-r-publique-d-mocratique-du-congo-doit-renforcer-ses-institutions->, consulté le 10 mai 2024.
14. Ministère de l'Environnement et développement durable, « Plan national d'adaptation aux changements climatiques (2022-2026) » sur https://unfccc.int/sites/default/files/resource/DRC-NAP_FRENCH.pdf, consulté le 10 novembre 2022.
15. Idem, p. 41.
16. Banque mondiale, « Pour devenir 'pays solution' au changement climatique, la République Démocratique du Congo doit renforcer ses institutions et augmenter ses investissements » <https://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2023/11/15/changement-climatique-afe-1123-la-r-publique-d->



[mocratique-du-congo-doit-renforcer-ses-institutions-](#), consulté le 10 mai 2024.

17. German Council on Foreign Relations, « Climate and Environmental Security in the Democratic Republic of Congo: Competing over Abundant Resources - Adapting to Change », Avril 2023, disponible sur <https://dgap.org/en/research/publications/climate-and-environmental-security-democratic-republic-congo>, consulté le 2 juillet 2023.
18. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, « Près d'un quart de la population de la République démocratique du Congo reste confrontée à une insécurité alimentaire aiguë alors que les besoins humanitaires atteignent des niveaux record » disponible sur <https://www.fao.org/newsroom/detail/almost-a-quarter-of-the-population-in-the-democratic-republic-of-the-congo-continue-to-face-acute-food-insecurity-as-humanitarian-needs-grow-to-record-levels/fr#:~:text=Fermer-.Pr%C3%A8s%20d'un%20quart%20de%20la%20population%20de%20la%20R%C3%A9publique,humanitaires%20atteignent%20des%20niveaux%20record&text=La%20RDC%20continue%20d'%C3%AAtre,grandes%20crises%20alimentaires%20au%20monde>, consulté le 14 juillet 2024.
19. Idem.
20. Ministère de l'Environnement et développement durable, « Plan national d'adaptation aux changements climatiques (2022-2026) », disponible sur https://unfccc.int/sites/default/files/resource/DRC-NAP_FRENCH.pdf, consulté le 16 mars 2022
21. Oxfam, « 2023 : les vrais chiffres des financements climat. Évaluation du respect de l'engagement de 100 milliards de dollars », 2023, disponible sur <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621500/bp-climate-finance-shadow-report-050623-summ-fr.USApdf?sequence=3>, consulté le 26/09/2023.
22. « Les pays riches surestiment la 'valeur réelle' des financements climatiques de près de 88 milliards de dollars, met en garde Oxfam » disponible sur <https://www.oxfam.org/fr/communiqués-presse/les-pays-riches-surestiment-la-valeur-reelle-des-financements-climatiques-de>, consulté le 03/08/2024.
23. OCDE (2024). Financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés en 2013-2022, p. 19.
24. Direction générale de forêts, Aide-mémoire du 03 mai 2021 adressée à son Excellence madame le Vice-premier ministre, ministre de l'environnement et développement durable.
25. Idem.
26. Desk nature « Affaire blocs pétroliers : pour les USA, les exploitations ne doivent pas compromettre le rôle de la RDC en tant que "Pays-Solution" », disponible sur <https://desknature.com/index.php/2022/08/10/affaire-blocs-petroliers-pour-les-usa-les-exploitations-ne-doivent-pas-compromettre-le>, consulté le 11/07/2023.
27. Rainforest Foundation UK, « Le Congo dans ligne de mire: les menaces sur l'expansion pétrolière et gazière pesant sur le climat, les forêts et le communautés », novembre 2022, disponible sur www.rainforestfoundationuk.org/wp-content/uploads/2022/11/Congo-in-the-Crosshairs-Report-FR.pdf, consulté le 02 octobre 2023.
28. Desk nature « Affaire blocs pétroliers : pour les USA, les exploitations ne doivent pas compromettre le rôle de la RDC en tant que "Pays-Solution" », disponible sur <https://desknature.com/index.php/2022/08/10/affaire-blocs-petroliers-pour-les-usa-les-exploitations-ne-doivent-pas-compromettre-le>, consulté le 11/07/2023.
29. Lettre n° 013/CAB/MINETAT/MIN-EDD/DIRCAB/TWBD/03/2024.
30. CAFI, «Rapport de la revue annuelle 2023 », disponible sur <https://www.cafi.org/sites/default/files/2024-07/Rapport%20Revue%20Annuelle%20Partenariat%20CAFI-RDC%202023.pdf>, consulté le 02/08/2024.

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

Ebuteli
1 Av de la paix, Kinshasa, Gombe
@ebuteli

www.ebuteli.org

Congo Research Group/Center on International
Cooperation at New York University

777 United Nations Plaza, 8th Fl. New York, NY 10017,
United States.

www.congoresearchgroup.org / www.cic.nyu.edu