

Politique forestière : La RDC souffre-t-elle d'une sécheresse de politique forestière ou la politique forestière est-elle devenue un processus en chronophage ?

Felix Credo LILAKAKO MALIKUKA

Avocat- spécialiste en droit de l'environnement
Président du Conseil d'Administration de l'ONG JUREC
+243819940015- www.jurec.org

1. Introduction

La République Démocratique du Congo, géant de la forêt, possède plus au moins 155 millions d'hectares de forêts. La gestion par l'État congolais de ses importantes ressources forestières relève tant d'une volonté d'afficher son alignement sur la gouvernance mondiale en matière de valorisation de la biodiversité que d'une nécessité de tirer bénéfice de leur exploitation commerciale¹.

La loi n°011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier adoptée en 2002 définit les règles du régime de gestion des forêts. Il institue notamment une politique forestière nationale, dont l'élaboration incombe au Ministère ayant les forêts dans ses attributions (art. 4).

Selon la FAO, une politique forestière nationale est un accord relatif à une vision et des objectifs forestiers communs, négocié entre parties prenantes et adopté par le gouvernement².

En effet, la politique forestière nationale est considérée comme un document préliminaire servant de base aux consultations publiques et techniques³. Il s'agit d'un document qui présente les principaux objectifs de gestion et de développement du secteur forestier qui tiennent compte de l'économie verte, de la réduction de la pauvreté, de la gestion participative, de la lutte contre les changements climatiques, des conflits autour de la superposition des activités forestières et minières, des instruments existant en matière de coopération dans une vision nouvelle qui tire parti des acquis actuels⁴.

Le document de la politique forestière précise les principes de sa mise en œuvre, notamment la gestion concertée et participative des ressources forestières, le partenariat public-privé, la contribution des forêts au développement socioéconomique des départements. Il devra être en cohérence avec nos engagements internationaux et en synergie avec les autres politiques sectorielles nationales⁵.

De nombreux pays élaborent ou révisent leurs politiques forestières de façon à suivre l'évolution des circonstances et mettre l'accent sur la valeur que représentent les forêts pour la société, notamment avec le soutien de leurs partenaires techniques et financiers.

En République démocratique du Congo, après avoir inséré la nécessité d'élaboration de la politique forestière nationale dans le Code forestier de 2002, le pays s'était engagé timidement dans un processus d'élaboration de sa politique forestière nationale. Cela lui permet se munir

¹ Eliezer Majambu, Moïse Tsayem Demaze et Symphorien Ongolo, *Gouvernance des forêts en RDC : enjeu national ou mondial ?*, in Congo (RDC) reproduction des prédatons. Points de vue du Sud, sous la direction de François Polet, Pages 157 à 169, Éditions Syllepse, 2024, <https://shs.cairn.info/congo-reproduction-predations-9791039902304?lang=fr>

² FAO, *Élaborer une politique forestière efficace*, Rome, 2010

³ <https://medd.gouv.cd/draft-de-la-politique-forestiere-nationale/>

⁴ Politique forestière de la République du Congo p. 4, in <https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/fcp-docs/2016/Aug/New%20forest%20policy.%20Final%20draft%202015%20not%20validated.pdf>

⁵ Idem.

d'un premier draft de document de politique forestière en 2011, avec l'appui de la FAO, lequel n'a jamais fait l'objet d'une validation par le Gouvernement. Ce n'est que plus de 10 ans après que la RDC a relancé les discussions en vue d'élaboration de la politique forestière nationale : un draft de *document de Diagnostic du secteur⁶ forestier*, visant à identifier les problématiques majeures dans chaque aspect de la gestion forestière afin de définir des stratégies efficaces pour répondre aux enjeux politiques et juridiques ; ainsi qu'une version revue du document de politique forestière nationale.

En dépit de cela, la RDC peine à se doter d'un document de politique forestière nationale, élaboré dans un contexte inclusif, participatif et collaboratif.

La présente analyse, loin d'être critique, est une interpellation de l'ensemble de parties prenantes pour la finalisation de ce processus de rédaction du document de politique forestière nationale.

L'on serait tenté de se demander si la politique forestière nationale de la RDC qui est en pleine rédaction se réalise dans un processus participatif. Qui ont été ou qui sont impliquées ? Est-ce qu'un processus d'élaboration de politique forestière devrait obligatoirement prendre en compte tous les points de vue des parties prenantes ? Est-ce que l'ensemble de parties prenantes consultées a connaissance de ce qu'on qualifie de politique forestière nationale ?

Autant de questions d'interpellation à l'endroit des parties prenantes pour leur permettre de vider ce processus et lui offrir l'opportunité de doter la RDC d'un document de politique forestière nationale qui se relie aux lois, programmes, stratégies et plans d'action forestiers nationaux ainsi qu'à d'autres politiques sectorielles liées aux ressources naturelles?

1. Politique forestière en RDC : Des questions non résolues face à un défi majeur

Prise comme un document du Gouvernement, la politique forestière est un outil produit pour définir la vision prospective de l'Etat sur la gestion des écosystèmes forestiers et les interactions entre le secteur forestier et les autres secteurs dont les activités ont une incidence sur les forêts ou en dépendent.

Selon la FAO⁷, les objectifs d'une politique forestière doivent porter sur les principaux thèmes intéressant la société et être étroitement liés aux objectifs de développement du pays. Tous les secteurs et parties prenantes concernés doivent être impliqués afin de participer à la réalisation de ces objectifs. Cela suppose d'adopter une perspective large en matière d'utilisation des terres et de gestion des ressources naturelles.

A ce jour, devant la nécessité de revoir le cadre juridique sur les forêts, pour permettre aux forêts de la RDC de jouer véritablement le rôle d'équilibre à la fois écologique, sociale et surtout économique en faveur de ses populations et face à des thématiques émergentes, il est nécessaire de doter le pays d'un document de politique forestière.

Face à cette nécessité de doter le pays d'une politique forestière, subsiste un questionnement inquiétant et interpellateur eu égard à la tourmente de ce processus, à savoir :

⁶ Il sied de relever que dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle politique forestière nationale ambitieuse pour la République Démocratique du Congo (RDC), le Ministère de l'Environnement, Développement Durable et Nouvelle Economie du Climat (MEDD-NEC) a organisé un atelier crucial de diagnostic sectoriel pour la Politique Forestière Nationale, tenu du 16 au 19 juillet 2024 à l'Hôtellerie Saint Pierre Claver à Kinshasa, lire <https://medd.gouv.cd/vers-une-nouvelle-politique-forestiere-ambitieuse-atelier-de-diagnostic-sectoriel-pour-la-gestion-durable-des-forets-en-rdc/>

⁷ FAO, *Élaborer une politique forestière efficace*, Rome, 2010, p. vii

Pourquoi la RDC n'arrive pas à se doter d'une politique forestière 23 ans après la promulgation du Code forestier ? Le processus d'élaboration de la politique forestière serait-il réservée à une catégorie de parties prenantes, dont chacune se tire la couverture de son côté ? La politique forestière serait-elle devenue une question hautement politique ? La politique forestière est-elle prise en otage par une catégorie de parties prenantes ? Est-ce que la politique forestière sera-t-elle adoptée après la nouvelle législation forestière ? L'adoption retardée de la politique forestière justifiée par l'incompréhension ou la mauvaise compréhension de ce qu'on entend par « politique forestière » ? La torpeur dans l'adoption de la politique forestière profite-t-elle à qui : aux acteurs du secteur forestier, aux communautés locales et peuples autochtones ? Est-ce que la RDC a véritablement besoin d'une politique forestière ? Quelle est la responsabilité de chaque acteur dans l'adoption de la politique forestière (Gouvernement, CL&PA, secteur privé, société civile, chercheurs, PTF) ? Le Gouvernement manquerait-elle des ressources nécessaires pour faire adopter sa politique forestière ? Les partenaires au développement seraient-ils suffisamment engagés à poursuivre l'accompagnement de la RDC dans l'élaboration de sa politique forestière ? Est-ce que la politique forestière de la RDC ne serait pas adoptée faute d'une planification rigoureuse ? Etc.

Autant de questions, non exhaustives, que l'on serait tenté de se poser sur l'adoption de la politique forestière en RDC et autant de réponses que chaque acteur ou observateur serait tenté de donner.

2. Existe-t-il un mécanisme qui génère pour faire adopter la politique forestière nationale en RDC, 23 ans après ?

23 ans après la promulgation et l'application du code forestier, la RDC est appelée à réfléchir et lancer la « *réforme de son secteur forestier* »⁸, afin de permettre aux forêts congolaises de jouer effectivement et autrement son rôle tant sur le plan national mais aussi sur le plan international.

Au nombre d'action à mener figure l'adoption de la politique forestière nationale, conformément à l'article 4 du Code forestier de 2002 qui stipule : « *il est institué une politique forestière nationale dont l'élaboration incombe au Ministère ayant les forêts dans ses attributions...* ».

La politique forestière nationale est un document du Gouvernement de la RDC qui entend définir sa vision de la gestion du secteur forestier pour les années à venir. Le diagnostic mené devrait permettre au Gouvernement de finaliser ce processus et de doter le pays d'un document de politique forestière nationale.

Dans la perspective de finalisation de ce processus, il est important que les parties prenantes connaissent leur rôle et l'étendue de leur limite, au risque de rentrer dans une situation de confusion de rôle et responsabilité dans le processus d'élaboration de la politique forestière.

Le risque est de voir chaque partie prenante (administration, secteur privé, société civile, etc.) tirer la couverture de son côté, en tenant forcément à ses opinions, sa compréhension de ce processus et des résultats ainsi que la priorisation des actions et des éléments du contenu.

Devant cette situation, *il est important que le Gouvernement reprenne ses responsabilités de coordination du processus*. Le Code forestier stipule en son article 4 que c'est au Ministère ayant les forêts dans ses attributions qu'incombe la responsabilité d'élaboration de la politique.

⁸ <https://environews-rdc.net/2025/08/31/foret-23-ans-dapplication-du-code-forestier-en-rdc-necessite-de-la-reforme-du-secteur-forestier-congolais-tribune-de-felix-lilakako/>

Il est tout autant clair que faire allusion au Ministère, c'est identifier en dernier ressort l'autorité juridiquement responsable de le gérer. La Constitution de la RDC dispose que « le Ministre est responsable de son secteur. Il applique la politique du Gouvernement dans son secteur... »⁹.

En tant que tel, il revient tout naturellement au *Ministre en charge des forêts* de prendre des mesures fortes d'arbitrage des parties prenantes et des leurs positions sur les différents projets de texte sur la politique forestière nationale. Car formuler une politique forestière veut dire concilier différents intérêts sur la manière d'utiliser et de protéger les forêts, intérêts parfois en conflit. Pour parvenir à un compromis, plutôt que des connaissances techniques, de bonnes capacités de négociation et de facilitation sont nécessaires¹⁰.

Il est donc important que le Ministre en charge des forêts définisse un délai ferme d'adoption de cette politique, car c'est à lui seul que revient l'apanage de présenter ce document au Conseil des Ministres.

Pour ce faire, le Ministre a la responsabilité de mettre ensemble les parties prenantes ainsi que leurs points de vue issus des analyses et des consultations réalisées à Kinshasa et en provinces, que ce soit par les différentes composantes de la société civile environnementale que l'administration, afin de produire un document de consensus qui sera soumis à la validation et présenté au Conseil des Ministres.

3. Conclusion

Selon la FAO, il est difficile d'élaborer des politiques qui soient performantes dans la pratique. Cela suppose en effet de tenir compte des intérêts multiples et souvent conflictuels de parties prenantes d'une diversité croissante, et de parvenir à établir des accords à long terme dans lesquels ces dernières trouvent leur compte, emportant ainsi leur adhésion¹¹.

Nous pensons qu'étant donné qu'il a été offert une large ouverture de consultation des parties prenantes nationales et provinciales par les différents segments (administration forestière, société civile, etc.) et que de ces consultations ont été produit un diagnostic du secteur forestier, un draft de document de politique forestière nationale et des données en terme de contribution pour enrichir ces derniers ; il est donc important que le Ministre en charge des forêts, de qui incombe la responsabilité légale d'élaborer la politique forestière nationale, joue le rôle de médiation et de trait d'union, mieux d'arbitrage, pour assurer la *mise en commun des différents éléments et contribution des parties prenantes*.

Il est également important que le Ministre en charge des forêts définisse un délai précis pour clôturer cette étape afin d'éviter que l'élaboration de la politique forestière en RDC devienne processus en chronophage, au grand dam du secteur forestier congolais et des communautés locales et peuples autochtones qui en vivent et en dépendent. C'est alors que le Ministère préparera un document qui sera soumis à la validation des parties prenantes, puis à l'adoption en conseil des Ministres.

⁹ Article 93 de la constitution de la RDC

¹⁰ FAO, op. cit.

¹¹ FAO, op cit.