

A portrait of Claude Boyoo Itaka, a man with a mustache wearing a blue suit and tie, is the background for the text. In the top right corner, there is a small red rectangle.

Gouvernance institutionnelle de la REDD+ en RDC :

Diagnostic et proposition des voies d'amélioration »

Claude Boyoo Itaka

**Chercheur en diplomatie climatique,
Assistant d'Enseignement aux Universités**

Téléphone: +243814905177

Mail: [boyooclaude@gmail.Com](mailto:boyooclaude@gmail.com)

Sommaire

- ▶ **Introduction**
- ▶ **Aperçu général du cadre institutionnel de la gouvernance REDD+ en RDC**
- ▶ **Diagnostic institutionnel de la gouvernance de la REDD+ en RDC**
- ▶ **Proposition des voies d'amélioration**

I. Introduction

- ▶ **La RDC, un des pays leaders engagés, depuis 2009, au mécanisme de réduction des émissions dues à la déforestation et de la dégradation des forêts (REDD+);**
- ▶ **Engagement matérialisé notamment par la mise en place d'un arrangement institutionnel chargé de mise en œuvre, de suivi et évaluation de ce processus;**
- ▶ **Le constat global de notre étude révèle des dysfonctionnements institutionnels qui réduisent les perspectives d'atteinte des objectifs climatiques du pays, particulièrement ceux de la REDD+;**
- ▶ **Cette présentation fait l'économie des défis et propose des voies d'amélioration de l'architecture institutionnelle nationale de pilotage de ce mécanisme.**

II. Aperçu général du cadre institutionnel de la gouvernance REDD+ en RDC

► Organes institués par le Décret 09/40 du 26/11/2009

Comité National REDD+
(organe d'orientation, dirigé par le Secrétaire Général à l'Environnement)

Comité Interministériel REDD+
(organe de mise en œuvre placé sous l'autorité du Ministre de l'Environnement)

Coordination Nationale REDD+
(Organe de coordination et de gestion quotidienne du processus, teneur du registre national REDD+)

NB: Depuis 2016, seule la CN-REDD fonctionne de façon régulière. La dernière réunion du Comité Interministériel date de 2016, créant le FONAREDD.

II. Aperçu général du cadre institutionnel de la gouvernance REDD+ en RDC (suite)

► Autres acteurs institutionnels en charge de la REDD+

Fonds National REDD+
(Instrument financier de mise en œuvre de la Stratégie-Cadre Nationale REDD logé au Ministère des Finances),

Fonds Forestier National
(Etablissement public sous-tutelle du MEDD qui collecte les 10% des ressources issues de la REDD+)

Unité de Coordination du Programme d'Investissement pour les Forêts
(sous la coordination du SG Environnement, UC-PIF cofinance les projets contribuant à l'élimination des causes de la déforestation et la dégradation des forêts)

Répartition de compétences entre acteurs institutionnels actifs dans la gouvernance de la REDD+ en RDC

Organisation	Rôles à jouer
CN-REDD	<ul style="list-style-type: none">- Coordonner et assurer la gestion quotidienne du processus REDD+ en RDC ;- Assurer le suivi et évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie-cadre Nationale ainsi que les outils d'opérationnalisation dont le plan d'investissement ;- Gérer le registre national REDD+
FONAREDD	<ul style="list-style-type: none">- Mobiliser les financements pour la mise en œuvre de la Stratégie, du plan d'investissement et des projets REDD+ ;- Coordonner la mise en œuvre des programmes et projets REDD+ appuyés par CAFI
Fonds Forestier National	<ul style="list-style-type: none">- collecter (10%) de recettes publiques provenant de la commercialisation des crédits carbone, des REDD+
UC-PIF	<ul style="list-style-type: none">- (co)financer les actions (projets) qui contribuent à l'élimination des causes directes et sous-jacentes de la déforestation et la dégradation des forêts dans des zones géographiques restreintes (particulièrement les « points chauds » de déforestation situés dans les bassins d'approvisionnement des grandes villes)

Constat général:

Dédoublement fonctionnel caractérisé par des chevauchements des compétences entre les différentes structures et déficit de coordination des acteurs.

III. Diagnostic institutionnel de la gouvernance de la REDD+ en RDC

- ▶ **Une architecture trop externalisée et dépendante des appuis extérieurs**
- ❑ **Exemple: CN-REDD (de 2009 à 2016), le FONAREDD (géré par/selon le PNUD), les PIREDD et l'Unité de Coordination du Programme d'Investissement Forestier (PIF) financés quasi totalement par les bailleurs internationaux;**
- ❑ **Faible appropriation nationale du processus (faible budget alloué par le trésor public pour le fonctionnement des structures REDD+),**
- ❑ **Mise en place d'un système de management parallèle (ressources humaines et financières) aux administrations classiques;**

III. Diagnostic institutionnel de la gouvernance de la REDD+ en RDC (suite)

- ▶ **Un environnement institutionnel instable**
- ▶ **Recours intempestif aux mécanismes de consultance pour l'élaboration des outils de planification et des textes juridiques y afférents;**
- ▶ **Un personnel temporel dont le contrat de travail dépend de la durée de vie des projets et des financements internationaux avec difficultés de capitalisation/constitution de l'expertise nationale et de la durabilité des investissements.**

Illustration:

Lors du lancement du FONAREDD, le PNUD avait recruté un nouveau personnel devant faire partie de son Secrétariat Exécutif sans moindre recours au staff de la CN-REDD arrivé aux termes de leur contrat, à l'exception du Coordonnateur Adjoint du Secrétariat Exécutif. Ce, conformément au protocole d'Accord entre la RDC et le PNUD portant fournitures des services de gestion et autres services d'appui au Fonds National REDD signé en 2013. C'est cette équipe qui a géré le premier partenariat entre la RDC et la (CAFI) de 2016 à 2020. Mais, après la signature du second partenariat allant de 2021 à 2031, un appel d'offre a été lancé pour recruter un nouveau Secrétaire Exécutif.

III. Diagnostic institutionnel de la gouvernance de la REDD+ en RDC (suite)

❑ **Un environnement institutionnel instable (suite)**

- ▶ Forte dépendance de la désignation des délégués des Ministères concernés par la REDD+ à la conjoncture politique (remaniement gouvernemental, changement des Cabinets Politiques);

❑ **Une faible coordination des initiatives et collaboration des structures en charge de mise en œuvre**

- ▶ L'existence de plusieurs structures déconnectées et dépendantes des tutelles politiques différentes dans le pilotage du processus REDD+ en RDC (CN-REDD et FONAREDD, qui fait quoi, dépend de qui et contrôle qui?);
- ▶ Une guerre de leadership entre le MEDD et le Ministère de Finances autour de pilotage du processus (gestion du FONAREDD et mise en veilleuse du Comité National et du Comité Interministériel REDD+);

❑ **Des visions managériales divergentes:**

- ▶ **Le MEDD conteste le leadership du Ministère des Finances dans le pilotage du Fonds. Les exemples des autres Fonds (FONER, FPI, etc.) sont constamment évoqués. Pour sa part, le Ministère des Finances évoque le caractère transversal et interministériel de la REDD+ qui ne doit pas dépendre essentiellement du seul Ministère de l'Environnement mais plutôt d'une structure neutre et à caractère multisectoriel.**
- ▶ **Pour plusieurs bailleurs de fonds internationaux, le pilotage de la REDD+ devrait être porté à un niveau supra-ministériel (Primature ou Présidence de la République) afin de mieux arbitrer les conflits de compétence entre les Ministères et coordonner des reformes interministérielles.**

▶ **Quelle solution institutionnelle?**

- ▶ **Pour CN-REDD (MEDD), c'est la redynamisation des organes de mise en œuvre de la REDD+ institués par le Décret de 2009. Par contre le FONAREDD vise plutôt à se transformer en établissement public avec une autonomie administrative, financière et technique.**
- ▶ **Conséquence, dilution d'efforts et dispersion des moyens (**darwinisme institutionnel**) , ce, au détriment de la vision et ambitions nationales définies dans le cadre stratégique y relatif.**

- ❑ **une faible attention accordée aux questions de gouvernance (de la REDD+)**
- **L'essentiel d'interventions focalisé sur les principaux moteurs de déforestation en RDC (Agriculture, Energie, Forêt, Aménagement du territoire, Réforme foncière, Normes, Démographie) sans se soucier de la légalité et de la légitimité institutionnelle des organes chargés de pilotage multisectoriel du processus.**
- **Exemple: aucune définition des jalons pour le pilier Gouvernance de la Lettre d'Intention, LOI 2016-2020. *Cfr rapport de consultations nationales sur le cadre stratégique du partenariat RDC-CAFI 2021-2030***
- **Le même constat se fait malheureusement remarquer dans le second partenariat, en cours 2021-2030 où l'on perçoit la pérennité des défis institutionnels. Actions consacrées essentiellement aux appuis aux OSC environnementales et aux réformes des secteurs impliqués sans une attention particulière aux organes en charge de pilotage de ce processus.**

Analyse institutionnelle de l'architecture nationale de mise en œuvre de la REDD+ en RDC (Synthèse)

Structure/ Programme	Force	Défis	
		Particuliers	Communs
CN-REDD	<ul style="list-style-type: none"> - Un personnel permanent recruté au sein de l'Administration publique (Art.12 Décret 09/40) ; - Disponibilité/ potentialités des ressources domestiques (résultant principalement de la commercialisation et la vente des crédits carbone REDD+) 	<ul style="list-style-type: none"> - Faible capacité d'influence des reformes intersectorielles et de fédération des différentes parties prenantes nationales ; - faibles moyens pour l'exercice effectif de ses attributions (tenue et mise à jour du registre national REDD+, suivi et évaluation de toutes les activités, projets et programmes REDD+, etc.) ; - une légitimité contestée par d'autres acteurs gouvernementaux dans la supervision quotidienne de la REDD+ ; - Faible/absence des appuis institutionnels de la part des bailleurs internationaux ; 	<ul style="list-style-type: none"> - Faible coordination technique du processus et collaboration des acteurs institutionnels ; - dédoublement fonctionnel caractérisé par des chevauchements des compétences entre les différentes structures en charge de coordination, de planification, de financement et de mise en œuvre de la REDD+ ; - Faible/absence de représentation au niveau provincial et local ; - Faible cohérence (territoriale et sectorielle) des politiques et programmes.
FONAREDD	<ul style="list-style-type: none"> - Crédibilité institutionnelle au niveau des partenaires internationaux et des acteurs nationaux ; - Disponibilité des capacités fiduciaires et techniques pour la gestion des projets ; - Avancée majeure dans le pilotage, le suivi-évaluation des projets dans tous les secteurs/Ministères impliqués dans le processus REDD+ ; 	<ul style="list-style-type: none"> - Absence d'un cadre juridique de création, d'organisation et de fonctionnement ; - Un Fonds national financé et géré par/selon les procédures du PNUD et autres partenaires internationaux (Cfr Accord de Gestion intérimaire du FONAREDD+ entre RDC et PNUD) ; - Recours intempestifs aux agences d'exécution et au personnel contractuel au détriment de l'administration et des entités et ONG Nationales (défi de durabilité des interventions) ; - Faible appropriation nationale (appui financier et institutionnel) ; - Forte dépendance aux appuis extérieurs ; - Faible implication des autres organes dans la mise en œuvre des activités et projets REDD+ 	
UC-PIF	<ul style="list-style-type: none"> - Réelle participation des communautés locales à travers les Comités locaux de développement dans la prise des décisions ; - Des ressources humaines formées et qualifiées pour la mise en œuvre optimale et le suivi- 	<ul style="list-style-type: none"> - Faible niveau de redevabilité des agences locales d'exécution vis-à-vis du Gouvernement et de l'Administration, Gestion indépendante à la CN-REDD ; - Dépendance aux appuis extérieurs ; - Faible participation du secteur privé national dans la mise en œuvre des projets 	

IV. Propositions de voies d'amélioration

❑ **Révision du Décret 09/40 du 26/11/2009**

- ▶ Revoir l'organisation et le fonctionnement du Comité National et du Comité Interministériel pour mieux adresser le défi de l'unicité de pilotage du processus.

❑ **FONAREDD comme établissement public**

- ▶ Une fois le Décret de 2009 révisé, faire du Fonds National REDD+ un établissement public ayant pour mission de mobiliser et coordonner les financements internationaux, les subventions de l'Etat et les recettes publiques issues de la commercialisation du carbone forestier.
- ▶ **Sous double tutelle:** administrative du Ministère des finances et technique du Ministre ayant les Forêts dans ses attributions. Il servira de mécanisme financier unique dans la mise en œuvre de la REDD+ en RDC

IV. Propositions de voies d'amélioration (suite)

❑ **Intégration des Finances REDD+ aux Fonds existants**

REDD+ dans le FIPE ou FFN? Besoin de rationalisation institutionnelle (Révision des Décrets les créant)

❑ **Opérationnalisation du Conseil National de l'Environnement et Développement Durable**

Mécanisme consultatif institué par l'article 17 de la Loi n° 11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement avec mandat de donner les avis sur toutes les politiques en matière d'environnement ou ayant une incidence sur l'environnement.

Sous l'Autorité du Premier Ministre, il servira d'arbitre stratégique et réduira la guerre de leadership autour de la gestion de la REDD+.

Proposition de la nouvelle architecture institutionnelle de la REDD+ en RDC

COMITE INTERMINISTERIEL REDD+

Cadre d'orientation stratégique dirigé par le Premier Ministre et composé des Ministres concernés ainsi que des parties prenantes nationales.

FONDS NATIONAL REDD+

*Etablissement public sous la tutelle administrative du Ministère des Finances et sous la tutelle technique du Ministère des Forêts.
Organe financier unique de la REDD+ en RDC.*

COMITE NATIONAL REDD+

*Cadre technique de mise en œuvre et suivi opérationnel de la REDD+.
Présidé par le Ministre des forêts*

COORDINATION NATIONALE REDD+

Organe administratif et de gestion quotidienne de la REDD+. Sous l'autorité du SG des Forêts, elle sert de Secrétariat Exécutif pour le Comité National et C. Interministériel. Elle est teneur du Registre national REDD+

COORDINATION PROVINCIALE REDD+

Uniquement dans les Provinces à fort couvert forestier.

BUREAU TERRITORIAL REDD+

(Zones prioritaires)

A photograph of a man standing in a vast field of dark, cracked volcanic soil. The man is wearing a dark blue polo shirt, maroon trousers, and a watch. He is holding a dark cap in his left hand and looking towards a large, conical volcano in the distance. The sky is overcast with grey clouds. The text "Merci de votre attention!" is overlaid in large, bold, red letters across the lower half of the image.

Merci de votre attention!