Revue-IRS

Revue Internationale de la Recherche Scientifique (Revue-IRS)

ISSN: 2958-8413

Vol. 4, No. 6, Novembre 2026

This is an open access article under the CC BY-NC-ND license.

Gouvernance forestière en RDC : La place et le rôle des organisations de la Société civile dans les institutions de gestion et d'administration des forêts et les structures multipartites de participation

M.Barega Lombe, Thadee

ISDR-Mbeo, Mention : Développement Rural, Option : Environnement et Développement Durable, B.P.8251, Kinshasa/RDC.

Résumé

La République Démocratique du Congo s'est dotée le 29 août 2002 d'un code forestier promulgué sous la Loi n° 011/2002. Cette loi a remplacé, cinquante-trois ans après l'indépendance, le décret du 11 avril 1949 relatif au régime forestier au Congo Belge devenu anachronique et difficilement applicable à l'aube de l'année 2002 qui voyait émerger progressivement la gouvernance forestière, avant l'avènement de la nouvelle loi.

Cette loi et ses décrets d'application constituent, jusqu'en 2024 inclue dans la période couverte par cette étude (2002-2024), les seules composantes du cadre Légal de la Gouvernance forestière en RDCongo.En effet, jusqu'en décembre 2024 le pays ne disposait ni d'une politique forestière ni d'un plan forestier comme cadre d'opérationnalisation de cette loi.Cette loi marque une évolution importante dans la gestion forestière en RDCongo puisqu'elle engage le pays sur la voie de la gouvernance forestière participative.

Cet article examine, à la fois, la place réelle et le rôle effectif des OSC parmi les institutions de gestion et d'administration forestière ainsi qu'au sein des structures multipartites, cadre de participation inclusive mises en place pour assurer la participation, côte à côte, des acteurs étatiques et non étatiques. Grâce au recours à l'analyse documentaire et institutionnelle critique du cadre réglementaire de la gouvernance forestière en RDC (Loi n° 011/2002, Décret n° 08/03 et Décret n° 09/40), l'étude révèle une profonde asymétrie de pouvoir. La loi prévoit 10 institutions chargées de la gestion et de l'administration des forêts mais sur ces 10 institutions, 6 sont des structures étatiques soit 60 %,3 sont des structures multipartites (Conseil consultatif national et Conseils consultatifs provinciaux *et* Commission de règlement des litiges) soit 30% et 1 classe d'institutions, appelée « associations représentatives des communautés locales) est non étatique soit 10%. Par ailleurs, dans les structures multipartites (conseil consultatif national et Conseils consultatifs provinciaux des forêts) les

délégués de la Société civile représentent 20% , les délégués du secteur privé bois et associés, 10% et le délégué de l'Université de Kinshasa (structure de l'état malgré son caractère scientifiques) 4%.Les parties prenantes non étatiques représentent ainsi 30% contre 70% pour les parties prenantes étatiques. Bien plus, ces parties ne représentent que trois catégories, à savoir, les associations professionnelles du bois (industriels et artisanaux),), la Société civile (OSC dont les ONGD, y compris celles d'appui au peuple autochtone pygmée, les agronomes(la raison de la désignation de l'association des agronomes reste difficile à comprendre puisqu'elle n'est pas la seule corporation professionnelle intéressée par les questions forestières) et les partenaires techniques et financiers facultativement. Plusieurs autres parties prenantes non étatiques (autorités coutumières, exploitants miniers industriels et artisanaux, agriculteurs paysans, entrepreneurs agricoles…) ne sont pas considérées. La représentativité des OSC et des parties prenantes non étatiques est, somme toute, faible. Elle Devrait-elle être constituée à l'image de la pluralité des secteurs pris en compte pour les parties prenantes étatiques. Il en est de même de leur nombre dans le bureau du Conseil national des forêts : elles représentent 40% des membres de ce bureau.80% de délégués des parties prenantes non étatiques sont des simples membres de ce conseil. Leurs positions hiérarchiques sont pratiquement des positions de 2eme rang sans véritable pouvoir d'influence : elles y sont représentées dans les rôles de Vice-Président et de rapporteur adjoint.

Leur mandat juridique en termes de responsabilités reste confiné à des fonctions essentiellement consultatives dénuées de force exécutoire, notamment au sein du Conseil consultatif national et des conseils consultatifs provinciaux des forêts. Elles restent davantage périphériques à l'image des limites des camps d'intervention et des matières confiées à certaines autres structures (Commission de règlement des litiges, associations représentatives des communautés locales) de certaines où elles sont représentées.

L'article conclut ainsi que la participation OSC, au regard de leur faible représentativité reste aléatoire et de façade au regard de leur nombre, de leurs positions dans les structures multipartites mises en place ainsi que du faible poids décisionnel et de la nature consultative des mandats de ces structure. Il recommande dès lors, pour raison d'efficacité, la révision du cadre légal et de ses mesures d'application régissant, notamment, l'organisation et le fonctionnement des structures multipartites de participation ainsi que la création d'un organe technique permanent, en l'occurrence, le Comité Technique Permanent de participation des parties prenantes non étatiques (CTP3P-NE). Le mandat de cet organe est de coordonner, sur le plan technique, la participation des parties prenantes non étatiques, d'assurer le suivi des engagements des parties et de valoriser la place, le rôle et la contribution des parties prenantes non étatiques dans leur diversité.

Mots-clés : Gouvernance forestière, RDC, Société civile, Institutions de gestion et d'administration des forêts, Structures multipartites, Participation.

Digital Object Identifier (DOI): https://doi.org/10.5281/zenodo.**24416296**

1 Introduction

Le passage d'une gestion forestière purement régalienne, centralisée et descendante vers des modèles de gouvernance dits « interactifs » ou « horizontaux » constitue l'une des mutations majeures des politiques environnementales globales au cours des trois dernières décennies (Kiyulu, 2011). En République Démocratique du Congo (RDC), pays qui abrite à lui seul plus de 155 millions d'hectares de forêts tropicales denses, cette transition a été formellement amorcée par la promulgation de la Loi n° 011/2002 portant Code forestier (Mukanjari et al., 2013)

Cette loi sert de cadre légal de la gouvernance forestière et de la participation des acteurs non étatiques en République Démocratique du Congo (RDC). Parmi les facteurs qui ont milité pour l'avènement de cette loi figurent, comme cela ressort de l'exposé des motifs repris dans l'introduction de cette loi :

1-Sur le plan interne :

-Le besoin de suppléer au décret colonial du 11 avril 1949 devenu anachronique 53 ans après l'accession du pays à l'indépendance et inapproprié par rapport à l'évolution du contexte global.

-L'impératif de doter le pays d'un cadre légal qui puisse permettre «..à la forêt de remplir en équilibre ses fonctions économiques et sociales, à l'administration forestière de contribuer substantiellement au développement national et aux populations riveraines de participer activement à la gestion des forêts pour pouvoir en en tirer un bénéfice légitime » (Code forestier, 2002)

2-Sur le plan externe

-La prise de conscience de l'importance et de la necessité d'assurer la protection de la nature et de l'environnement en conformité avec les conventions et les accords internationaux ratifies par l'Etat congolais en matière d'environnement ;

-La prise de conscience du « rôle de premier plan joué par son écosystème forestier dans l'équilibre de la biosphère au niveau tant international et continental que national et même local » et la disposition du pays à s'acquitter des responsabilités que lui confère ce rôle,

-L'engagement du pays à conformer ses lois aux dispositions des conventions et des accords ratifiés en rapport avec ce rôle et les responsabilités qui en découlent.

Cet exposé de motifs relève, ensuite, parmi les principales innovations introduites par cette loi, « la création d'un conseil national et des conseils provinciaux des forêts. Le premier s'occupe essentiellement de la planification et de la coordination du secteur forestier au niveau national tandis que les seconds surveillent la gestion forestière des provinces et des autres entités décentralisées d'une part, et d'autre part, ils se chargent de donner des avis dans des projets de classement ou de déclassement des forêts. » (Code forestier 2002)

Le conseil national et les conseils provinciaux des forêts, sont des structures multipartites servant de cadre institutionnel de participation des parties prenantes aussi bien étatiques que non étatiques à la gouvernance forestière.

En définitive, il ressort du même exposé des motifs que la loi forestière de la RD Congo « s'inscrit dans la logique des principes modernes de gestion des ressources forestières et des conventions internationales en matière d'environnement. » (Code forestier, 2002).

La promulgation de la Loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant Code Forestier a donc engagé la République Démocratique du Congo sur la voix de la gouvernance forestière au détriment du modèle colonial centralisé axé, exclusivement, sur l'exploitation des ressources forestières congolaises. Elle a institutionnalisé, par ailleurs, l'implication des acteurs, à la fois, étatiques et non étatiques (secteur privé industriel, société civile environnementale et communautés locales) à la gestion des forêts.

Dès lors, l'institutionnalisation de ces espaces multi-acteurs de participation à la gouvernance forestière en RDC soulève la question suivante : quelle est la place réelle et le rôle effectif accordés aux organisations de la société civile au sein de ces différents organes administratifs et des structures multipartites **de 2002 à 2024 ?**

Pour y répondre, cet article repose sur l'hypothèse selon laquelle le dispositif institutionnel et multipartite de participation à la gouvernance forestière de 2002 n'a pas conduit à une redistribution réelle du pouvoir décisionnel. Il a plutôt fonctionné comme un instrument de légitimation politique et environnementale, maintenant une gouvernance centralisée où les choix stratégiques restent dictés par l'État tandis que les OSC demeurent confinées dans des positions et des rôles de second rang et, somme toute, aléatoires.

A propos, L'objectif de cette étude est d'évaluer de manière critique la configuration interne des espaces de participation créées et de vérifier si **le cadre participatif instauré par la réforme forestière de 2002 a favorisé une redistribution réelle du pouvoir dans le secteur de la gouvernance forestière en RDC jusqu'en 2024, notamment, à travers les structures multipartites créées ou a, plutôt, servi à légitimer une gouvernance centralisée et extraverti.**

L'analyse faite à ce sujet s'articule autour de trois points majeurs : d'abord, une analyse comparative de la représentativité numérique et fonctionnelle des OSC dans les institutions de gestion et d'administration des forêts ; ensuite, un examen des positions et des rôles des OSC au sein des structures multipartites de participation instituées par la loi forestière, en l'occurrence le Conseil consultatif national des forêts et les Conseils consultatifs provinciaux des forêts .

2 Matériel et Méthodes

2.1 Milieu d'étude

Cette recherche a visé, essentiellement, le niveau de décision stratégique incarné par les institutions du niveau national en charge des questions relatives à l'environnement intégrant la gouvernance forestière et dépositaires des règlementations forestières, notamment, dans le cas sous étude. A ce titre, le milieu d'étude de cette recherche est constitué de l'espace politique et institutionnel, cadre de prise de décisions politiques et stratégiques, de la République Démocratique du Congo (RDC) dans tous les secteurs, y compris l'environnement et la gouvernance forestière.

La République Démocratique du Congo est un état unitaire politiquement décentralisé. Cependant, en dépit de son caractère décentralisé, l'Etat congolais est caractérisé, sur le plan institutionnel, par la centralisation des pouvoirs de décision à Kinshasa, capitale du pays et siège des institutions (Présidence de la République, Gouvernement, Armée, Parlement..). En effet, « La gestion administrative de la République Démocratique du Congo reste caractérisée par une forte centralisation institutionnelle, où le pouvoir de décision et l'autorité de régulation demeurent concentrés de manière quasi exclusive entre les mains des institutions nationales basées à Kinshasa. » (Kiyulu, 2011). De manière spécifique, en matière de gouvernance forestière « L'ensemble de la gouvernance

forestière en République Démocratique du Congo s'articule autour d'un modèle d'administration verticale, où l'élaboration des politiques nationales, la supervision technique du secteur, le contrôle de la légalité et le pouvoir d'arbitrage des contentieux demeurent sous l'autorité exclusive et discrétionnaire des structures ministérielles basées dans la capitale. » (Kiyulu, 2011).

Cet espace abrite, également les sièges des OSC d'envergure nationale, des réseaux et des plateformes des OSC comme, à titre indicatif, le Réseau Ressources Naturelles [RRN], le Groupe de Travail Climat REDD+ Rénové [GTCR-R]), dans le but de se rapprocher du centre des décisions politiques et stratégiques de la RDCongo ainsi que des sièges des Organisations internationales et des représentations diplomatiques pour influencer les décisions et saisir les opportunités de partenariat qui s'y offrent. Kiyulu cité supra note à ce sujet que « La structuration des réseaux et plateformes d'organisations de la société civile (OSC) en République Démocratique du Congo reflète la centralisation étatique, l'essentiel des coalitions d'envergure nationale établissant leur siège de coordination à Kinshasa où leurs cadres d'action et leurs motivations se mobilisent de manière ad hoc, principalement au gré des agendas de plaidoyer internationaux et des opportunités de financement des bailleurs de fonds. » (Kiyulu, 2011).

2.2 Cadre légal de la gouvernance forestière en RDC

Le Cadre légal de gestion des forêts en RDC est entendu comme un « ensemble des règles (normes) législatives ou réglementaires qui régissent la gestion des ressources forestières. En RDC, ces règles sont prévues par la Constitution (article 53), par la loi forestière (Code Forestier) et par des règlements (Décrets, arrêtés), (Victor VUNDU dia MASSAMBA, année pas indiquée)

Ce cadre légal comprend :

-La Constitution du 18 février 2006 :

L'article 53 de cette constitution stipule, « Tous les Congolais ont droit à un environnement sain et propice à leur épanouissement intégral. Ils ont le devoir de le défendre. L'État veille à la protection de l'environnement et à la santé de la population." Cet article fait ressortir et impose l'obligation de la coresponsabilité entre les citoyens congolais et le pouvoir public sur la défense et la protection de cet environnement qui comprend la forêt et ses ressources.

-La Loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier et ses mesures d'application :

Ce texte de base innove en rapport avec la gestion exclusive de l'État par la création des organes consultatifs paritaires et multipartites (Art. 29 et 30 du code forestier).

Cette loi a remplacé, plus de cinquante ans après, le décret du 11 avril 1949 relatif au régime forestier au Congo Belge encore d'application en 2002 bien que longtemps anachronique. Il faut indiquer que cette loi avait été adoptée en pleine période post-conflit.

Depuis, un processus participatif avait été enclenché en vue de doter le pays des mesures susceptibles de faciliter l'appropriation ainsi que l'application individuelle et collective de ce code forestier, en termes de décrets et d'arrêtés. Cependant, le processus ainsi amorcé était toujours loin d'être parachevé en 2024 puisque tous les textes devant servir de mesures d'application ne n'étaient pas encore disponibles.

La création de structures consultatives, en l'occurrence le **Conseil consultatif national et Les Conseils consultatifs provinciaux** des forêts compte parmi les innovations de ce code forestier en plus de la classification des forêts de la RD Congo en forets protégées, classées et de production permanente ainsi que de l'obligation pour l'Etat de se doter , désormais, d'un plan forestier national. Cette loi forestière détermine, également, les institutions de gestion et d'administration des forêts en RDCongo élargies à quelques organisations non étatiques.

A côte de ces innovations institutionnelles, le code forestier de la RDCongo a intégré des innovations économiques et financières avec l'institution de l'adjudication pour l'attribution des concessions forestières, la **décentralisation des recettes forestières et** la règlementation de la durée des contrats et de la superficie de concessions forestières attribuables à une seule personne physique ou morale. Ce code reconnait aux communautés locales, toujours en

termes d'innovation, le droit d'obtenir, **à titre gratuit,** des concessions forestières dans les forêts protégées leur appartenant en vertu des coutumes, de les gérer ou de les exploiter elles-mêmes. Il institue, également, l'obligation légale, pour L'exploitant industriel de négocier et de signer un accord contractuel en termes de cahier des charges avec les communautés riveraines de sa concession pour le financement d'infrastructures socio-économiques de base (écoles, dispensaires, routes,,) au profit des villageois. Il garantit, enfin, aux populations riveraines des forêts protégées, les droits **d'usage traditionnels** (cueillette, ramassage de bois mort, chasse de subsistance, petite agriculture de subsistance) à titre gratuit.

Cette étude s'inscrit dans l'innovation institutionnelle et s'intéresse, de manière spécifique à la place et aux rôles des OSC dans les structures multipartites de participation à la gouvernance forestière en RD Congo ainsi qu'à leur représentativité dans l'éventail des institutions en charge de la gestion et de l'administration des forêts dans ce pays.

2.3 Matériel et méthodes

2.3.1. Matériel d'analyse

Cette étude a eu recours à un ensemble de matériel constitué de textes règlementaires qui régissent la gouvernance forestière en RDC dont les textes portant organisation et fonctionnement des structures multipartites de participation à la gouvernance forestière. Les principaux textes ainsi utilisés sont. :

-La Loi n° 011/2002 portant Code forestier.

-Le Décret n° 08/03 du 26 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil Consultatif National des Forêts (CCNF).

-L'arrêté ministériel n° 034/CAB/MIN/ECN-EF/2006 du 05 octobre 2006 portant organisation et fonctionnement des Conseils Consultatifs Provinciaux des forêts.

- Décret n° 08/09 du 08 avril 2008 fixant la procédure d'attribution des concessions forestières.

2.3.2. Méthode de travail

La méthodologie de cette recherche s'inscrit dans le cadre d'une approche mixte à la fois qualitative et quantitative. Cette approche combine l'analyse institutionnelle, le développement organisationnel et la sociologie des rapports de force.

Sur le plan quantitatif, cette étude a analysé la configuration et la composition organiques de structures cibles de participation à la gouvernance forestière afin de calculer le ratio exact de sièges attribués aux OSC par rapport aux entités étatiques constituées par les ministères et d'apprécier leur représentativité numérique. En effet, « Le choix d'une approche méthodologique quantitative s'impose afin de dépasser les biais descriptifs des analyses purement qualitatives de la participation. L'application d'un modèle statistique rigoureux aux configurations organiques des structures de gouvernance mises en place est motivée par la nécessité d'isoler mathématiquement les variables de représentativité et de mesurer objectivement le poids réel de l'appareil d'État vis-à-vis des acteurs non étatiques au sein des structures cibles. Seule cette quantification systématique permet d'établir une cartographie structurelle exacte des rapports de force institutionnels. » (Samndong & Caron, 2015)

Sur le plan qualitatif, l'étude s'est appuyée sur l'analyse fonctionnelle du pouvoir en référence à la Typologie d'Arnstein et des textes instituant les structures multipartites de participation à la gouvernance forestière en RDCongo. Cette approche a mené au décryptage des mandats de ces structures et du pouvoir que ces mandats donnent aux OSC.En fait, le concept de l'analyse fonctionnelle du pouvoir selon Freeman (1984) se résume en

ces termes , par rapport à la typologie d'Arnstein, tel que cela ressort de la littérature analytique sur la gouvernance (notamment par le U4 Anti-Corruption Resource Centre) :« L'analyse du pouvoir ne doit pas seulement identifier *qui* détient les ressources, mais *comment* les détenteurs du pouvoir gèrent les relations avec leurs parties prenantes. En l'absence d'une redistribution réelle du pouvoir de décision — telle que conceptualisée par l'échelle de participation citoyenne d'Arnstein —, les mécanismes de consultation de surface se limitent à du symbolisme (tokenism) ou à de la manipulation, maintenant l'asymétrie fonctionnelle entre les acteurs dominants et les groupes affectés. »

3 Résultats et Discussion

3.1 Institutions de gestion et d'administration des forêts : représentativité et rôles des OSC

La loi forestière, a, nommément désigné, dans son Titre II portant sur le statut des forêts, au chapitre III les institutions de gestion et d'administration des forêts.

Ces institutions sont reprises dans le tableau ci-dessous :

Tableau 1 : Institutions de gestion et d'administration des forêts et représentativité des parties prenantes non étatiques

Nos	Dénomination	Niveau	Statut	Observations
1	Ministère en charge des forêts	National	Structure étatique	100% de membres appartiennent à la fonction publique
2	Le Cadastre forestier	National	Structure étatique	100% de membres appartiennent à la fonction publique
3	Le Conseil consultatif (national et *provincial)*	National	Structure multipartite	Multi-acteurs
		Provincial	Structure multipartite	Multi-acteurs
4	Gouvernorat de provinces (Gouverneur de province)	Provincial	Structure étatique	100% de membres appartiennent à la fonction publique
5	Brigades chargées de la lutte contre les feux,	Provincial	Structure étatique	100% de membres appartiennent à la fonction publique
6	Les postes d'observation dans certaines régions sous menaces d'incendies.	Provincial/local	Structure étatique	100% de membres appartiennent à la fonction publique
7	-Le Fonds forestier,	*National*	Structure étatique	100% de membres appartiennent à la fonction publique
8	La Commission de règlement des litiges,	National et provincial	Structure multipartite	Multi-acteurs

9	L'Inspection forestière (Inspecteurs Forestiers),	National	Structure étatique	100% de membres appartiennent à la fonction publique
10	- Les associations représentatives des communautés locales	National	Structure non étatique	100% de membres appartiennent aux organisations non étatiques

Source : enquêtes menées

Commentaires :

Il ressort de ce tableau que la loi prévoit 10 institutions chargées de la gestion et de l'administration des forêts.

Sur ces 10 institutions :

- 6 sont des structures étatiques soit 60 %
- 3 sont des structures multipartites soit 30%
- 1 classe d'institutions est non étatique soit 10%

Cette situation illustre simplement la position de l'Etat, telle qu'affirmée par la loi forestière, comme propriétaire exclusif de la forêt. En fait, le code forestier indique, à l'article 7 du chapitre premier du Titre II sus indiqué, que «Les forêts constituent la propriété de l'Etat». Cette considération a, naturellement, comme conséquence le caractère marginal de la place et des rôles, à la fois, des structures multipartites et des structures non étatiques avec des implications sur la qualité de la gouvernance forestière en RDCongo.

Ce constat confirme que les parties prenantes non étatiques sont indirectement concernées comme « les acteurs, notamment le secteur privé économique et les organisations non gouvernementales » pouvant être impliqués par le Ministre ayant les forêts dans ses attributions et auquel revient « la responsabilité de la gestion, de l'administration, de la conservation, de la surveillance et de la police des forêts.. »(Article 24, chapitre III, Titre II du code forestier).

En définitive, cette implication peut se faire en termes de délégation de « tout ou en partie, de la gestion de forêts classées à des personnes morales de droit public ou à des associations reconnues d'utilité publique » pour des buts précis tels la protection, la mise en valeur, la réalisation des travaux de recherche ou de toute autre activité d'intérêt public. (article 25 , chapitre III, Titre II du code forestier).

Cette probabilité d'implication, du reste restreinte et limitée à des objectifs bien circonscrits par celui qui délègue son pouvoir, montre le caractère aléatoire de la position et des rôles leur assignés dans les structures mises en place dans le cadre de la gouvernance forestière en RDCongo.

3.2. Structures multipartites de participation à la gouvernance forestière : place et rôles des OSC

La faible représentativité de la diversité des acteurs et la relégation de leurs positions et rôles à un caractère aléatoire, préjudiciable à l'efficacité de la gouvernance forestière ont été vérifiées et confirmées à travers l'analyse institutionnelle du Conseil consultatif national des forêts, amplement et, dans une certaine mesure, à travers les conseils consultatifs provinciaux dans un premier temps. Elles ont été confirmées, dans un deuxième temps, à travers l'analyse de la Commission interministérielle d'adjudication mise en place dans le cadre de l'exécution du Décret n°05/116 sur la conversion des titres forestiers :

1-Cas du Conseil consultatif national et des Conseils provinciaux des forêts

S'agissant du Conseil consultatif national des forêts sur ses trente et cinq (35) membres délégués des parties prenantes étatiques et non étatiques, y compris ceux qui sont prévus pour le bureau du Conseil, vingt –sept (27) représentent les parties prenantes étatiques et huit (8) représentent les parties prenantes non étatiques. En termes de pourcentage, cette représentativité se présente ainsi:

- Délégués des parties prenantes étatiques : 66%
- Représentants du secteur privé bois et associés : 10%
- Délégués de la Société civile : 20%
- Délégué de l'Université de Kinshasa : 4%

Dans l'ensemble, les délégués des parties prenantes étatiques représentent 66% et ceux des parties prenantes non étatiques 34%(si on y ajoute l'Université de Kinshasa pour son caractère scientifique car elle appartient à l'Etat). S'agissant de la représentativité au sein des parties prenantes non étatiques, il faut considérer que trois catégories des parties prenantes non étatiques sont retenues, à savoir, les exploitants forestiers(industriels et artisanaux), la Société civile (à défaut) et les partenaires techniques et financiers facultativement. Sinon, en réalité il s'agit des associations professionnelles (exploitants forestiers, agronomes), des organisations non gouvernementales d'aide au développement y compris celles d'appui au peuple autochtone pygmée et les partenaires techniques et financiers à titre facultatif. Les autorités coutumières, les communautés locales, les exploitants miniers (industriels et artisanaux), les entrepreneurs agricoles, pour ne citer que ceux-ci ne sont pas considérés. En somme, idéalement, la représentation des parties prenantes non étatiques devrait être parallèle à celle des parties prenantes étatiques en termes de secteurs représentés. Au conseil consultatif national des forêts, par exemple les parties prenantes non étatiques comprennent, en plus de la présidence et de la primature, les ministères de l'environnement et développement durable, justice, agriculture, affaires foncières, infrastructures et travaux publics, urbanisme et habitat, développement rural, finances, budget, économie nationale, industrie, tourisme, recherche scientifique et les instituts congolais de conservation de la nature, des jardins zoologiques et botaniques, pour les études et recherches agronomiques. Par contre les OSC structurées en groupes thématiques constituées autour des secteurs couverts par les ministères ne sont pas représentées selon la même logique.

En termes de position et de rôles dans l'organisation et le fonctionnement, sur les cinq membres du bureau du Conseil consultatif national des forêts, les parties prenantes non étatiques sont représentées par deux délégués soit 40% et les parties prenantes étatiques par trois (3) soit 60%.

Il est assigné aux deux délégués des parties prenantes non étatiques au Bureau du Conseil consultatif national des forêts, les rôles de Vice-Président et de rapporteur adjoint.

De manière un peu plus spécifique 80% des délégués des parties prenantes non étatiques siègent comme membres simples et 20% comme membres du bureau du conseil.

La mission de cette structure et le mode de décision qui donne le pouvoir au Président (Ministre, autorité politique : partie prenante étatique) la prépondérance en cas de manque de consensus, rendent davantage aléatoire la participation des parties prenantes non étatiques.

Le tableau est similaire au niveau des conseils consultatifs provinciaux des forêts. En effet, sur vingt(20) membres d'un conseil provincial, les délégués des parties prenantes étatiques sont au nombre de 13(administrations

provinciales des forêts de l'agriculture, de l'administration du territoire, de l'aménagement du territoire, des affaires foncières, du développement rural, de l'industrie, du tourisme, office national du tourisme, Institut Congolais pour la conservation de la nature, Institut des jardins zoologiques et botaniques, Institut national pour les études et la recherche agronomique, un expert forestier de l'administration provinciale des forêts ,), les OSC(organisations non gouvernementales dotées de personnalité juridique et œuvrant dans le secteur de l'environnement (restriction) ont deux délégués et globalement, les parties prenantes non étatiques sont représentées par 6 délégués(deux du Comité professionnel bois, deux des associations des communautés locales, membres, deux délégués des organisations non gouvernementales dotées de personnalité juridique et œuvrant da le secteur de l'environnement).Leurs places et leurs rôles sont identiques à la situation ad hoc dans le Conseil national des forêts.

2. Cas de la Commission interministérielle d'adjudication :

Cette Commission compte vingt et un (21) membres dont seize(13) membres délégués des parties prenantes étatiques soit 76% et cinq(5) membres délégués des parties prenantes non étatiques soit 24%.

En termes de représentativité prenant en compte les composantes des parties prenantes non étatiques, ces 21 membres sont ainsi répartis :

- Seize(16) délégués/ représentants des ministères, de la province et du territoire concerné soit 76%
- Deux(2) représentants des organisations non gouvernementales légalement établies intervenant dans le secteur forestier et/ou dans la protection de l'environnement, soit 9%
- Un(1) représentant du secteur bois privé non soumissionnaire, soit 5%
- Un représentant de la population riveraine de la concession à attribuer, soit 5%
- Un représentant de la population autochtone pygmée riveraine de la forêt concernée, soit 5%.

En termes de position et de rôles revenant aux parties prenantes dans le fonctionnement de cette commission :

Par rapport au cadre de participation, il est circonscrit dans la procédure d'attribution des concessions, pratiquement à mi-chemin du processus et se limite à l'étape de :

- L'ouverture et de l'analyse des offres des soumissionnaires et
- La sélection des Soumissionnaires.

Cas de l'enquête publique pour octroi des concessions forestières réglementée par l'arrêté ministériel 024/CAB/MIN//JEB du 07 août 2008 :

-Ces enquêtes impliquent des parties prenantes aussi bien étatiques que non étatiques comme cela ressort, notamment, des articles 1, 2,3,4,7 ,8 et 9 ,soit sept(7) articles parmi les dix (10) que compte l'arrêté fixant la procédure d'enquête publique préalable à l'octroi des concessions forestières.

-De manière spécifique les parties prenantes qui doivent être impliquées sont des parties prenantes étatiques et non étatiques (personnes physiques, communautés, personnes morales légalement établies) susceptibles d'être affectées par l'exploitation d'une concession forestière (l'article 2 de l'arrêté).

L'arrêté cite, notamment:

- Les administrations provinciales en charge de l'administration du territoire, de l'aménagement du territoire, de l'agriculture, des mines, des affaires foncières, de développement rural ainsi que de l'Institut Congolais pour la conservation de la nature,
- Les groupes minoritaires vulnérables et/ou autochtones
- les personnes physiques,
- les communautés locales,
- les autorités,
- les associations villageoises,
- les organisations non gouvernementales jouissant d'un acte de reconnaissance de l'Etat,
- Les Universités, Instituts supérieurs, et centres de recherche travaillant sur des éléments susceptibles d'être exploités par l'enquête.

Leur rôle est d'être consultées et de fournir des renseignements demandés par l'administration provinciale en charge des forêts, seule responsable de la conduite de l'enquête, sur base du mandat lui confié par le Ministre qui a les forêts dans ses attributions. Ces parties prenantes ne sont associées ni dans l'organisation, ni dans la conduite de l'enquête, ni dans son exploitation et l'utilisation de ses données pour prise de décision, encore moins dans son rapportage.

Leurs rôles peuvent être ainsi résumés :

-Accueillir les informations reçues sur l'objet de l'enquête,

-Répondre aux besoins d'informations recherchées sur la nature et l'étendue des droits que pourraient détenir des Tiers sur la forêt objet de l'enquête, notamment, les concessionnaires fonciers et les communautés locales, et/ou les peuples autochtones ainsi que les activités qui s'y exercent,

-Fournir, dans la mesure du possible ,les informations qui leur sont demandées sur l'existence éventuelle des sites d'importance historique, archéologique ou architecturale ou culturelle ou de sites protégés en vertu des lois, règlements et coutumes locales,

-Assister, éventuellement, à la révision des limites de la forêt à concéder et définir les modalités de compensation des parties prenantes affectées par la concession proposée et les servitudes qui sont maintenues ou à créer,

-Formuler des recommandations,

-Signer sur les procès-verbaux ad hoc.

En définitive, l'attribution de la concession proposée relève de la décision l'autorité compétence à qui le rapport et les procès-verbaux de l'enquête sont destinés.

Eliezer Majambu, Moïse Tsayem Demaze et Symphorien Ongolo (2024), Garry Sakata Moke Tawab (2008), Alain Karsenty en collaboration avec plusieurs chercheurs du CIRAD et du CIFOR (2011, Philémon Muamba Mumbaya et l'ONG Fern (2007) confirment ce constat. Eliezer Majambu et alii soulignent le rôle de légitimation donné aux parties prenantes non étatiques, la restriction de leur représentativité réelle, le faible pouvoir d'influence de leurs délégués face à l'ampleur de la représentativité des parties prenantes étatiques et des exigences des Bailleurs de

fonds. En fait, pour ces auteurs, « Les structures de participation multi-acteurs instituées par l'État en RDC, loin de démocratiser la gestion des ressources, fonctionnent comme des dispositifs de légitimation qui restreignent la représentativité réelle. L'analyse des processus décisionnels montre que le pouvoir d'influence des délégués communautaires et des ONG locales est neutralisé par la prépondérance des représentants étatiques et des exigences des bailleurs de fonds internationaux, réduisant la concertation à une simple validation de choix déjà arrêtés en amont.»

Quant à Garry Sakata Moke Tawab (2008), il fait ressortir que le rôle de second plan confié aux communautés locales et aux peuples autochtones est relégué au second plan, le caractère biaisé de leur représentativité et leur faible pouvoir d'influence réel sur les décisions prises. Pour cet auteur, « Dans la plupart des structures de participation multi-acteurs mises en place par l'État, la voix des communautés locales et des peuples autochtones est reléguée au second plan. Ces cadres institutionnels ne garantissent pas un pouvoir d'influence réel sur les décisions prises, qui restent centralisées et souvent orientées par des intérêts économiques extérieurs au détriment des riverains. La représentativité y est biaisée, car l'État coopte les participants non étatiques sans leur octroyer de droit de veto ou de co-décision. »

Alain Karsenty (2011) constate, sur la représentativité et les positions des délégués des parties prenantes non étatiques au sein des comités étatiques que « L'institutionnalisation de la participation par l'État crée des structures "multi-acteurs" factices où les positions de pouvoir restent asymétriques. Les ONG locales se retrouvent prises au piège d'une double contrainte : pour siéger, elles doivent adopter le langage technique de l'État et des bailleurs, ce qui aliène leur représentativité vis-à-vis des populations locales et réduit leur rôle à une simple figuration technique de la gouvernance».

Abondant dans le même sens, Philémon Muamba Mumbaya(2019) constate, sur la représentativité et les positions de la Société civile, que « Dans les arènes multi-acteurs mises en place pour le secteur forestier en RDC, la représentativité de la société civile est constamment fragilisée par son éclatement et sa dépendance financière. L'État maintient ces acteurs non étatiques dans une position périphérique ou consultative. En l'absence de mécanismes de vote paritaires ou de droit de veto, la présence de ces acteurs sert de caution morale aux politiques publiques sans influencer l'allocation réelle des ressources ».

Par ailleurs, la Fern stigmatise la démarche de la conception des plateformes multi-acteurs instituées dans le cadre de la gouvernance forestière en RDCongo induisant la restriction de la représentativité de la société civile, ses limites pour influencer les processus décisionnels. La Fern relève, en effet, que «Les plateformes multi-acteurs créées sous l'égide de l'administration forestière congolaise souffrent d'un vice de conception majeur qui restreint la représentativité de la société civile. En l'absence de mécanismes transparents de désignation autonome des acteurs non étatiques, les processus décisionnels restent l'apanage des autorités publiques. Le pouvoir d'influence sur les décisions finales demeure dérisoire pour les communautés locales, transformant ces espaces participatifs en simples chambres d'enregistrement des politiques gouvernementales. »

4 Conclusion

Cette étude qui s'inscrit dans les recherches sur la gouvernance forestière en RDCongo a été axée sur l'analyse de la place et du rôle des organisations de la Société civile dans les organes d'administration des forêts et les structures multipartites de participation. Elle s'est assignée comme objectif, celui d'apprécier la position et le pouvoir formel réel des OSC en référence au cadre légal ad hoc dans la gouvernance forestière en RDCongo, à travers les structures multipartites de participation mises en place, de déceler les limites et de proposer des mesures de renforcement afin de créer des conditions susceptibles d'améliorer l'efficacité de contribution.

Sur le plan méthodologique, cette étude a eu recours à l'analyse et/ou au diagnostic organisationnel et l'analyse fonctionnelle des organigrammes des structures cibles et de leurs missions/mandats associe à une approche mixte à la fois qualitative et quantitative ainsi qu'à l'analyse statistique en vue, respectivement d'apprécier la représentativité, la position hiérarchique , le nombre et le pouvoir réel des OSC à travers leurs délégués et au regard des attributions des structures qui les portent.

L'analyse approfondie du cadre légal de gouvernance bâti sur le code forestier adopte en 2002 en RDC sous l'angle de la place et du rôle des OSC a permis de dégager deux constats fondamentaux qui confirment les limites du modèle congolais en rapport avec la participation des parties prenantes non étatiques :

- Une faible représentativité des OSC dans l'éventail des institutions de gestion et d'administration des forêts en RD Congo :

  Parmi les dix (10) institutions de gestion et de l'administration des forêts, une seule soit 10% est non étatique contre 60 % de structures étatiques. Par ailleurs les structures étatiques sont encore majoritairement représentées dans les trois (3) structures multipartites qui présentent soit 30% de l'ensemble de ces institutions et les OSC sous représentées.
- Des places et des rôles mitiges des OSC dans les Institutions de gestion et d'administration des forêts ainsi que dans les structures multipartites de participation à la gouvernance forestière :

La configuration actuelle des structures multipartites souffre d'un déficit de représentativité des OSC. Le caractère aléatoire des espaces de dialogue fragilise les positions des acteurs non

étatiques, rendant leur influence dépendante de la volonté politique du moment plutôt que d'un droit institutionnalisé.

Au regard de ces limitations, la recherche conclut que la simple réforme des textes ainsi que de l'organisation et du fonctionnement des structures multipartites de participation ne suffit plus. L'avènement d'une gouvernance forestière véritablement inclusive et efficace nécessite un changement de paradigme organisationnel de la participation des parties prenantes non étatiques.

Dans cette optique, ce travail préconise la création d'un Comité Technique Permanent de participation des parties prenantes non étatiques (CTP3P-NE) dédié à la coordination de la participation des parties prenantes non étatiques et couvrant tous les domaines techniques et administratifs de participation des parties prenantes non étatiques. Cette innovation institutionnelle se veut être l'organe de transition entre la consultation passive biaisée et la participation active intégrale et permanente. En structurant techniquement le dialogue, en garantissant la mémoire institutionnelle et en assurant un suivi rigoureux des engagements mutuels, ce Comité permettrait de transformer la pluralité des acteurs non étatiques en une force de proposition cohérente, crédible et efficace,

REFERENCES

Références Bibliographiques

1-Ouvrages, articles et rapports:

-Alain Karsenty (2011) **:** *« Géopolitique des forêts d'Afrique centrale »* (chapitre d'ouvrage) ou sa communication spécialisée sur la gouvernance forestière et les coalitions multi-acteurs présentée en **2011**.

-Eliezer Majambu et alii **(2024) : in** Congo (RDC) : Gouvernance des forêts en RDC : enjeu national ou mondial ?, in reproduction des prédations, éditions Syllepse (collection Alternatives Sud / CETRI)

-Freeman, R. E. (1984). Strategic Management: A Stakeholder Approach. Pitman, Boston.

-Fern (2007 : (Série de rapports sur la gouvernance forestière du point de vue des ONG) : Gouvernance forestière en République démocratique du Congo : Recommandations pour un Accord de partenariat volontaire

-Garry Sakata Moke Tawab (2008)**, La gouvernance en matière de ressources naturelles - De la centralisation vers un système décentralisé et participatif : Le cas des ressources forestières en République démocratique du Congo** FAO - Le droit forestier en RDC

-Kiyulu, J. J. (2011). Forest Governance in the Democratic Republic of Congo: Challenges and Prospects. South African Institute of International Affairs (SAIIA), Occasional Paper No 33.

-Mukanjari, S., Demaze, M. T., & Mbatu, R. (2013). La réforme du secteur forestier en République démocratique du Congo : défis sociaux et faiblesses institutionnelles. Développement durable et territoires, Vol. 4, n°2.

-Philémon Muamba Mumbaya(2010) : La réforme du secteur forestier en République démocratique du Congo : défis sociaux et faiblesses institutionnelles, La réforme du secteur forestier en République démocratique du Congo : défis sociaux et faiblesses institutionnelles

-Samndong, A. W., & Caron, A. (2015). Forest governance in Democratic Republic of Congo: artisanal logging and REDD+ institutional interplay. International Forestry Review, 17(2), 17-31.

Samson Mukanjari et al., 2013):*Evaluating the Prospects of Benefit Sharing Schemes in Protecting Mountain Gorillas in Central Africa* (Évaluant les perspectives des mécanismes de partage des bénéfices pour la protection des gorilles de montagne en Afrique centrale)

-U4 Anti-Corruption Resource Centre. (2011). Gouvernance forestière au Congo : le règne de la corruption ? Chr. Michelsen Institute, U4 Brief 2011:17

-U4 Anti-Corruption Resource Centre / Chr. Michelsen Institute (CMI) (2014 et 2019) : *L'analyse de l'économie politique : Une approche opérationnelle pour les praticiens du développement* (ou sa Note Thématique U4 associée sur la cartographie du pouvoir

2. Textes légaux et rapports intentionnels et scientifiques

- Loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier. Kinshasa: Journal Officiel de la RDC.

-Arrêté ministériel n° 034/CAB/MIN/ECN-EF/2006 du 05 octobre 2006 portant organisation et fonctionnement des Conseils Consultatifs Provinciaux des forêts.

-Décret n° 08/03 du 26 janvier 2008 portant composition, organisation et fonctionnement du Conseil Consultatif National des Forêts. Kinshasa: Cabinet du Premier Ministre.

- Décret n° 08/09 du 08 avril 2008 fixant la procédure d'attribution des concessions forestières.