

## Analyse rétrospective de la politique publique régissant l'exploitation artisanale du bois d'œuvre en République Démocratique du Congo de 2006 à 2016

### [ Retrospective analysis of the public policy governing the artisanal exploitation of timber in the Democratic Republic of Congo from 2006 to 2016 ]

*Jean-Denis Likwandjandja and Bolinda wa Bolinda*

Sociologie, Université de Kisangani, Kisangani, RD Congo

---

Copyright © 2019 ISSR Journals. This is an open access article distributed under the *Creative Commons Attribution License*, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

**ABSTRACT:** This article is dedicated to the retrospective analysis of the mechanisms for drawing up public policy on wood resources, particularly for the artisanal exploitation of timber, from 2006 to 2016 in the Democratic Republic of Congo. In the light of the results obtained, during 11 years, 73% of the regulatory acts were taken against 18% of the political acts and 9% representing a legal act. This equates on average to 1 act per year. In short, as constructed, all these acts have been taken most spontaneously or following complex political agendas labeled as "opportunistic." Therefore, they weakly shape sustainable development from the established sector in study.

**KEYWORDS:** Actors, participation, development mechanisms, political agenda, sustainable development.

**RESUME:** Le présent article est consacré à l'analyse rétrospective des mécanismes d'élaboration de la politique publique relative aux ressources ligneuses, particulièrement à l'exploitation artisanale du bois d'œuvre, de 2006 à 2016 en République Démocratique du Congo. Au regard des résultats obtenus, durant 11 ans, 73 % des actes réglementaires ont été pris contre 18 % des actes politiques et 9 % représentant un acte juridique. Cela équivaut en moyenne à 1 acte par an. En somme, tels que construits, tous ces actes ont été pris le plus généralement de manière spontanée ou suivant des agendas politiques complexes qualifiés d'"opportunistes." Par conséquent, ceux-ci modèlent faiblement le développement durable à partir du secteur mis en étude.

**MOTS-CLEFS:** Acteurs, participation, mécanismes d'élaboration, agenda politique, décision politique, développement durable.

## 1 INTRODUCTION

En République Démocratique du Congo (RD Congo), les politiques publiques régissant les ressources ligneuses sont quasiment construites à Kinshasa et mises en œuvre en Provinces. Principalement élaborées pour réguler le secteur industriel du bois, ces politiques prennent faiblement en compte les enjeux qui circonscrivent la toile de fond du secteur artisanal du bois d'œuvre.

Le marché local du bois est devenu en RD Congo une réponse importante à la demande locale et un secteur majoritaire en termes de volume du bois produit, compétitif quant aux intérêts des acteurs [1], ayant un impact considérable sur les moyens de subsistance de nombreux citoyens [2]. Les données chiffrées sur les bois exploités par le secteur industriel affichent 300 000 m<sup>3</sup>/an contre 5 millions de m<sup>3</sup>/an de bois d'œuvre consommés localement et issus de l'exploitation artisanale formelle et informelle [3].

Néanmoins, le cadre politique et légal qui régit ce secteur en plein essor tend à susciter l'émergence d'une économie parallèle du bois susceptible d'entamer la régulation forestière avec tous ses corollaires sur le développement durable.

En effet, cet article se veut d'analyser les mécanismes d'élaboration des actes politiques, administratifs et réglementaires ayant régi le secteur de l'exploitation artisanale du bois d'œuvre en RD Congo de 2006 à 2016 afin d'en découdre les différents dysfonctionnements et déséquilibres y afférents au regard de quelques courants explicatifs mobilisés. Ainsi, il est question d'esquisser tout d'abord l'aperçu général des politiques forestières en République Démocratique du Congo, puis d'analyser respectivement les différents actes d'engagement, à savoir le processus Accord de Partenariat Volontaire (APV), le processus Réduction des Emissions dues à la Déforestation et à la Dégradation forestière (REDD), le processus Foresterie communautaire et les arrêtés ministériels et interministériel concernant les ressources ligneuses.

## 2 APERÇU GENERAL DES POLITIQUES FORESTIERES EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

La République Démocratique du Congo tient beaucoup plus sa réputation à travers le monde de par l'immensité et la diversité de ses richesses naturelles, notamment sa flore et sa faune regorgeant assez d'espèces rares et endémiques [4]. Ces richesses sont dissimulées dans « une superficie estimée à 155 millions d'hectares de forêts » [5]. Seulement le couvert forestier prend en charge plus de 53 % de la superficie approximative de 2 millions de kilomètres carrés des forêts du Bassin du Congo, qui est, après celles de l'Amazonie, le deuxième plus grand massif forestier tropical dense et humide. Cette posture place la RD Congo en avant plan pour jouer un rôle prépondérant dans la recherche des solutions aux problèmes planétaires environnementaux, entre autres, le changement climatique, l'eau, la sécurité alimentaire, etc.

En effet, ces énormes massifs forestiers du pays ont été gérés pendant longtemps sur la base du décret du 19 avril 1949 dont le contenu était devenu totalement inadapté aux évolutions des concepts et des techniques modernes de conservation et de gestion durable des forêts. Pour tenter d'assurer son développement socio-économique, la RD Congo a développé depuis les années 1975 un cadre institutionnel de protection de l'environnement et de gestion de ses ressources naturelles [6].

Ce cadre, évoluant au travers de ses structures administratives aux niveaux central et provincial, a graduellement subi une série d'actions concourant à sa réforme, marquant ainsi, à la fois, une rupture avec un modèle dont les incohérences et dysfonctionnements ont été souvent constatés et une réelle volonté d'adaptation aux impératifs liés aux grands enjeux internationaux auxquels il a dû et doit faire face. Ainsi vers le début des années 2000, le pays a entrepris, dans le secteur forestier, un vaste programme de réformes politiques, économiques et institutionnelles [7], lequel programme lui a permis de chuter sur la mise en œuvre d'un code forestier promulgué le 29 août 2002. Ce code a été plus ou moins une actualisation du décret colonial et une adaptation aux nouvelles normes internationales admises en matière de conservation et gestion durable des ressources forestières, mais aussi aux réalités économiques et socioculturelles nationales. Comme le précise Trefon [8], cela n'a été possible que sous la pression de certains bailleurs internationaux.

Toujours est-il que pour marquer son engagement dans l'utilisation des ressources forestières, la RD Congo, parallèlement à la mise en place de ce nouveau cadre juridique, a aussi souscrit à certains agendas politiques internationaux, dont principalement les processus APV et REDD. En effet, le processus des négociations de l'APV de la RD Congo avait été officiellement lancé en février 2010 (et signé le 17 mai 2010), par le Premier ministre qui demandait à l'Union européenne de les ouvrir pour la signature dudit Accord. Par ailleurs, la RD Congo est engagée depuis 2009 dans la mise en œuvre du mécanisme de REDD, en discussion depuis 2007 sous l'égide de la Convention Climat. Faudra-t-il toutefois signaler qu'en 2014, elle est parvenue également à prendre un acte juridique sur la Foresterie communautaire, qui constitue tout aussi un processus d'engagement politique au niveau national.

En somme, la RD Congo est notée dans plusieurs engagements politiques dans le secteur forestier tant sur le plan national, régional qu'international, en plus des cadres juridiques et réglementaires mis en place jusqu'en 2016. En tout état de cause, quels sont exactement les différents actes politiques, administratifs, juridiques et réglementaires principaux qui ont régi le secteur artisanal du bois d'œuvre de 2006 à 2016 en RDC ? Comment ces actes ont-ils été élaborés ?

La réponse à ces questions fondamentales dans cet article nous permet ainsi de scruter le « *pentagone de l'action publique* », à savoir les cinq variables de base de l'analyse d'une politique publique et leurs combinaisons telles que théorisées par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès [9]. En effet, notre analyse rétrospective s'inspire du modèle interactif de ces auteurs qui postulent que l'action publique peut être analysée selon les acteurs, les représentations, les institutions, le processus et les résultats, toutes ces variables étant reliées entre elles.

Schématiquement, ce pentagone, adapté par l'ajout d'une ligne pointillée qui démontre la quasi-absence des relations symétriques entre certaines variables, se présente comme suit :

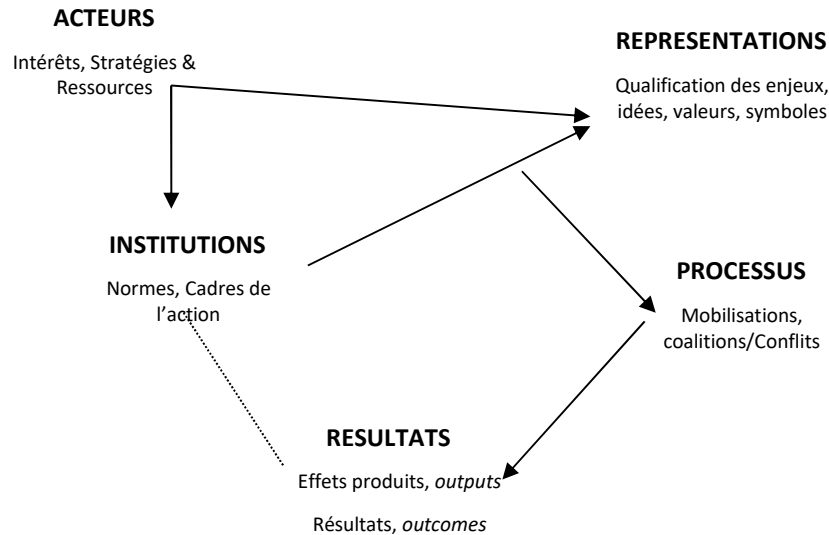


Fig. 1. Pentagone de l'action selon Lascoumes & Le Galès [10] (commenté)

Sur base de ces 5 variables devant guider l'analyse rétrospective de la politique publique dans le secteur artisanal du bois d'œuvre, passons maintenant à la description de principaux actes considérés afin d'y appliquer ladite analyse.

### 3 DIFFÉRENTS ACTES AYANT TRAIT ENTRE AUTRES AU SECTEUR ARTISANAL DU BOIS D'ŒUVRE EN RD CONGO

Tableau n°1 : Actes politiques, administratifs et juridiques pris de 2006 à 2016

N°	Année	Actes			
		Politiques	Administratifs	Juridiques ou législatifs	Réglementaires
1	2006				AM n°035 <sup>1</sup>
2	2007				
3	2008				
4	2009				
5	2010	REDD <sup>2</sup>			
6	2011	APV/FLEGT <sup>3</sup>			
7	2012				
8	2013				
9	2014			Décret n°14/018 <sup>4</sup>	
10	2015				AM n°049 <sup>5</sup> AM n°050 <sup>6</sup>
11	2016				AM n°025 <sup>7</sup>

<sup>1</sup> Arrêté Ministériel n°035/CAB/MIN/ECN-EF/2006 du 5 octobre 2006 relatif à l'exploitation forestière

<sup>2</sup> Réduction des Emissions dues à la Déforestation et à la Dégradation forestière

<sup>3</sup> Accord de Partenariat Volontaire/Forest Law for Enforcement, Governance and Trade, soit en français : Application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux

<sup>4</sup> Décret n°14/018 du 02 août 2014 fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales (décret relatif au processus de la foresterie communautaire).

<sup>5</sup> Arrêté Ministériel n°049/CAB/MIN/ECN-DD/04/03/BLN/2015 du 11 septembre 2015 relatif à l'exploitation forestière du bois d'œuvre

<sup>6</sup> Arrêté Ministériel n°050/CAB/MIN/ECN-DD/01/03/BLN/2015 du 25 septembre 2015 relatif à l'exploitation forestière du bois d'œuvre

<sup>7</sup> Arrêté Ministériel n°025/CAB/MIN/ECN-DD/CJ/00/RBM/2016 du 09 février 2016 portant dispositions spécifiques relatives à la gestion et à l'exploitation de la concession forestière des communautés locales

12	AM n°084 <sup>8</sup>
13	AM n°085 <sup>9</sup>
14	AIM n°060/095 <sup>10</sup>
15	AIM n°086 <sup>11</sup>

Ce tableau révèle que de 2006 à 2016, soit 11 ans durant, la politique publique relative aux ressources ligneuses en RD Congo, prenant directement ou indirectement en compte la gestion de l'exploitation artisanale du bois d'œuvre, a été construite sur base de onze (11) actes principaux dont deux engagements politiques au niveau international et un au niveau national (à même considéré comme un acte juridique) et huit arrêtés ministériels et interministériel. Les deux actes politiques pris au niveau international le sont respectivement pour le processus REDD en 2010 et le processus APV en 2011. Le seul acte pris au niveau national est pour celui de Foresterie communautaire. Cependant, les résultats jusqu'à ce jour demeurent encore relativement mitigés pour le tout dans l'ensemble.

Comme il se dégage globalement, on note 73 % des actes réglementaires contre 18 % des actes politiques et 9 % représentant un seul acte juridique. Cela équivaut en moyenne à 1 acte par an. Mais ce qui est surprenant, c'est de constater des incidences et des dichotomies entre ces différents actes qui n'arrivent pas à générer des résultats escomptés.

Comment se sont ainsi construits tous ces actes considérés durant 11 années en RD Congo ? Analyser les étapes du processus de construction ou d'élaboration de la politique publique régissant l'exploitation artisanale du bois d'œuvre, c'est évaluer cette politique au point de dégager les incohérences notables et caractériser ses tendances à base des théories existantes.

### 3.1 ANALYSE DU PROCESSUS DE CONSTRUCTION D'ACTE D'ENGAGEMENT À L'APV/FLEGT EN RDC

Le processus APV/FLEGT en RDC est un enjeu important de portée politico-juridique, susceptible de favoriser la gouvernance forestière. Cependant, c'est un processus qui requiert le respect d'assez de préalables au niveau du pays producteur pour qu'il soit effectif et réaliste. Ces préalables peuvent se résumer en la mise en place cohérente des politiques publiques dans le secteur forestier, à savoir le cadre politique et juridique adéquat qui s'inscrit dans les impératifs du développement durable.

Pour la RD Congo, tout est parti de mise en place d'un facilitateur, sous la conduite de la Commission Technique Belge (CTB) en 2009 (mai) et de l'organisation de deux ateliers d'information à Kinshasa [11]. En février 2010, le Premier Ministre de la RDC va solliciter l'ouverture des négociations des Accords de Partenariat Volontaire (AVP) avec l'Union européenne. Cela donna lieu en octobre 2010 à une Déclaration commune RDC/UE lançant le processus des négociations de l'APV. Ainsi, en novembre 2010, la RDC prit un arrêté ministériel N°053 du 27 novembre 2010 portant création, organisation et fonctionnement de la Commission Technique des Négociations de l'APV [12].

Cet arrêté a dû générer en février 2011 la première session des négociations entre la RD Congo et l'UE et l'adoption du règlement intérieur de la Commission Technique. En mai et en septembre 2011, on est passé respectivement à l'adoption de la grille de légalité Version 1 et Version 2 ; si bien qu'au même mois de septembre, les travaux de la Commission Technique ont été suspendus pour reprendre péniblement en septembre 2012 (mais actuellement en difficulté suite à plusieurs contraintes). Néanmoins, en juin 2011, une Session technique (en vidéoconférence) entre l'UE et la RDC était également organisée.

---

<sup>8</sup> Arrêté Ministériel n°084/CAB/MIN/ECN-DD/CJ/00/RBM/2016 du 29 octobre 2016 portant conditions et règles d'exploitation forestière du bois d'œuvre

<sup>9</sup> Arrêté Ministériel n°085/CAB/MIN/ECN-DD/CJ/00/RBM/2016 du 29 octobre 2016 relatif à l'Unité Forestière Artisanale (UFA)

<sup>10</sup> Arrêté Interministériel n°060/CAB/MIN/ECN-DD/SA/00/RDM/2016 et n°095/CAB/MIN/FINANCES/2016 du 22 juillet 2016 portant fixation des taux des droits, taxes et redevances à percevoir à l'initiative du Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Développement Durable, Secteur de la Gestion forestière

<sup>11</sup> Arrêté Interministériel n°086/CAB/MIN/ECN-DD/CJ/00/RBM/2016 et n°322/CAB/MIN/FINANCES/2016 du 12 novembre 2016 portant sur la relance de la mise en œuvre du programme de contrôle de la production et de la commercialisation du bois d'œuvre

Il y a lieu de savoir que sur les 4 principales phases du processus, à savoir : (1) la « Préparation »<sup>12</sup>, les « Négociations »<sup>13</sup>, le « Développement »<sup>14</sup>, la « Mise en œuvre »<sup>15</sup>, la RD Congo n'est qu'au niveau de la deuxième qui n'est jamais terminée, contrairement à toute attente. Se disant convaincu que le plan d'action FLEGT peut appuyer efficacement le fonctionnement du secteur de l'exploitation forestière et renforcer son engagement à lutter contre l'exploitation illégale de la forêt congolaise, le gouvernement congolais n'a pas cependant pris suffisamment un temps de travail consultatif et participatif sérieux au regard des contextes du terrain avant de lancer sa demande officielle le 4 février 2010 à l'Union Européenne.

Déjà au départ, on note une absence de diagnostic sérieux et de définition claire et conséquente des objectifs devant mener à celle d'un agenda qui permette l'élaboration de la bonne politique publique. Bien que dans la déclaration commune du 20 octobre 2010 entre l'UE et la RDC pour l'ouverture des négociations on ait épinglé la question du sciage artisanal, cela n'est paru que formaliste. On lit par exemple dans les extraits : « Reconnaissant l'importance du patrimoine forestier de la RDC au niveau local, national et mondial (...) Reconnaissant la volonté de la RDC de poursuivre les efforts de gestion durable des forêts (...) » [13]. Les différents rapports ou résultats qui font état des lieux de l'évolution du processus en RD Congo révèlent que les démarches sont quasiment centralisées au point de ne pas faire d'elles un bon agenda politique.

Dans le Rapport Final (Décembre 2010 – Avril 2013) de Resource Extraction Monitoring (REM), il se dégage que les obstacles que rencontre la RDC à propos du processus sont plus liés au contexte institutionnel et juridique dans lequel se déroule l'exploitation forestière [14]. Cette institution d'observation indépendante note que la plupart des textes pris sont transitoires et contraires au code forestier de 2002 ; cela produit une dualité de régime d'exploitation rendant naturellement difficile la conception d'une grille de légalité fiable et d'un système de traçabilité véritable des bois artisanaux notamment.

En outre, REM estime que la RD Congo doit encore fournir beaucoup d'efforts pour améliorer sa gouvernance forestière par « *la mise en place d'un système rigoureux de surveillance et de police de l'exploitation forestière, et ce en synergie avec les besoins essentiels de développement durable préalablement définis dans le cadre d'une politique forestière à élaborer de manière participative avec tous les acteurs, et surtout avec les communautés locales* » [15].

Dans une enquête réalisée par Tropenbos RDC en juin 2014 dans l'ex-Province Orientale, il a été démontré que 90 % des acteurs impliqués dans le secteur forestier n'ont pas d'information sur le processus de négociation de l'APV-FLEGT entre la RDC et l'UE [16].

Évaluant l'évolution du processus en RD Congo dans le cadre de « FLEGT WEEK – BRUXELLES » du 16 au 19 mars 2015, la Fédération des Industriels du Bois (FIB) avait constaté que ledit processus était gravement dépourvu de l'implication directe des provinces et que le Projet de grille de légalité testé en 2014 sur terrain (audits en blanc) était déjà problématique suite à la non vérification de certains indicateurs et sous indicateurs requis [17].

La commission européenne précise lors de sa conférence de Belgique en 2017 que « *la RDC n'a pas pu respecter les échéances fixées par la feuille de route qui prévoyait la signature de l'APV en 2013. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce retard : Négociations suspendues pour des raisons politiques ; Déclin du marché européen (en 2007, 80% du bois congolais était exporté vers l'Europe ; une décennie plus tard, seulement 33%) ; Conversion des terres devenue le principal facteur de déforestation* » [18].

En application avec la théorie de la double spirale, le processus APV FLEGT peut se présenter comme suit :

<sup>12</sup> Les deux parties explorent l'étendue du modèle d'accord et évaluent s'il correspond aux besoins des secteurs forestiers.

<sup>13</sup> Les deux parties s'accordent sur les standards et le système d'assurance sur lesquels reposera l'accord.

<sup>14</sup> Les deux parties développent les systèmes selon les accords et évaluent leurs crédibilités.

<sup>15</sup> Le système de vérification et de délivrance fonctionnels.

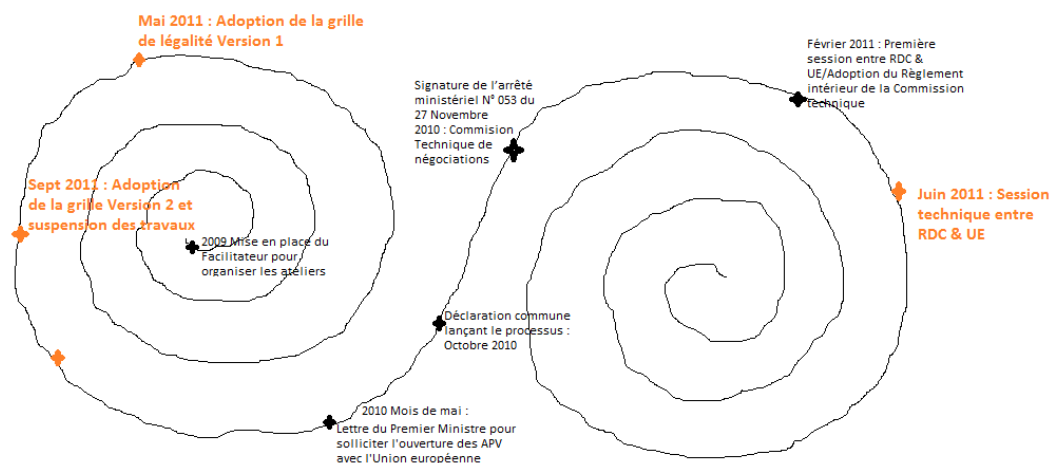


Fig. 2. Double spirale appliquée au processus d'engagement APV FLEGT (adaptée de Kouplevatskaya et Buttoud [19])

Cette figure laisse démontrer un basculement entrecroisé : de la séquence ouverte à la séquence fermée et vice-versa pour le même processus. En effet le processus a semblé débiter par des travaux préparatoires d'engagement au moyen d'un Facilitateur mobilisé à cet effet, mais il a été récupéré par la Primature pour l'accélérer au sommet. Alors qu'il était important de vider certains préalables à la base avec l'intervention de toutes les parties prenantes concernées par la question. Encore que ce processus ne visait pas, dans ses objectifs du départ, l'exploitation artisanale du bois d'œuvre ; une question pourtant capitale pour la RD Congo, et ce pour un enjeu si important que celui-là. Aussi faut-il questionner les préalables qui ont présidé au choix de ce Facilitateur. A questionner autant la mobilisation des acteurs aux travaux préparatoires à ce processus, il y a quoi repenser la démarche pour une meilleure représentativité de différents groupes d'intervention.

On peut considérer qu'au regard des enjeux du processus, de nature participative de soi, le gouvernement congolais ne pouvait que chercher à saisir le pan de certaines éventualités internationales. Mais du coup, son engagement s'est révélé tout à fait formaliste, sans un impact réel jusqu'à la preuve du contraire, tout simplement parce que la démarche demeure quasiment centralisée, dépourvue d'un agenda politique conséquemment défini de manière concertée et participative. Aux termes des « stratégies de déni de l'agenda » telles que théorisées par Cobb et Ross [20], on se retrouve là dans une sorte d'« apaisement symbolique » communément appelé « stratégies à moyen coût », consistant à coopter certaines personnes pour traiter seulement une partie du problème, le reste étant relégué aux calendes grecques. Cette politique que nous qualifions de procrastination, s'apparente naturellement à la politique formaliste qui, révélant des « des régimes à l'enveloppe démocratique et au contenu autoritaire » [21], est qualifiée par Ongolo [22] d'une « politique du gecko ». Celle-ci n'est qu'une astuce politique développée par certaines bureaucraties de la ruse pour répondre insidieusement aux pressions des acteurs internationaux ou transnationaux.

Bakker Nongni & Guillaume Lescuyer [23] estiment que « le basculement d'un modèle inclusif de décision publique à un schéma exclusif est généralement justifié par la recherche d'une amélioration de l'efficacité de la prise de décision et la valorisation accrue de l'intérêt de l'État ». C'est cela même que défend le présent article en référence à l'approche de la double spirale.

Comme il est démontré ci-haut, le processus qui était supposé aboutir à la signature d'un accord entre l'Union Européenne et la RD Congo en mi-2013 n'a pas jusqu'à 2013 atteint son objectif [24]. Ce qui a toujours été déploré par les uns et les autres, intéressés au secteur forestier, considérant que des retards dus au financement et à d'autres enjeux, ayant favorisé l'arrêt des travaux de la commission technique en septembre 2011, bien que péniblement repris par la suite, constituent un questionnement sérieux des manières dont cet engagement politique a été pris. Ne faudra-t-il pas le considérer précoce, non concerté, et alors centralisé ? Encore que le processus APV FLEGT exige préalablement que le système politique et légal du pays producteur et co-signataire soit cohérent et réellement mis en application afin de s'accommoder aux accords, du reste politico-juridiques et relativement coercitifs une fois signés.

### 3.2 ANALYSE DU PROCESSUS DE CONSTRUCTION D'ACTE D'ENGAGEMENT À LA REDD/REDD+

Il y a lieu de saisir de ce processus la portée des réserves et recommandations émises par la revue du Panel consultatif technique de la Banque Mondiale, estimant que le standard requis pour le plan national REDD, par exemple, développé en RD Congo n'était pas atteint. Et déjà cette revue relevait entre autres que :

- *L'absence de consensus en RDC sur un scénario prospectif, allié à l'absence de données quantitatives sur les causes de la déforestation, implique de réviser l'approche du scénario de référence ;*
- *Les recommandations de la Convention Climat de produire un scénario de référence basé sur les données historiques, ajusté en fonction des circonstances nationales, ne sont pas respectées ;*
- *Si la volonté de la RDC d'adopter un niveau de référence national est saluée comme une condition nécessaire pour limiter les « fuites de carbone », la complexité du pays appelle à travailler également au niveau sous-national (provincial) [25].*

Toujours est-il que dans l'analyse de Greenpeace, il était toutefois déclaré que ce type de projet en RD Congo n'avait « guère de sens, même du point de vue carbone : la contribution de la RDC à la lutte contre les changements climatiques devrait être axée sur la préservation des forêts naturelles existantes, plutôt que sur une comptabilisation nette (émissions moins absorptions), qui inciterait à multiplier les projets de séquestration, aux conséquences incertaines et dénués de tout intérêt social et environnemental » [26].

La version finale du R-PP identifie ce point critique : « Par exemple la société civile et les ONG internationales ont émis de profondes réserves contre la pertinence de l'expansion de l'exploitation industrielle du bois comme option de la stratégie nationale REDD+. Cette préoccupation est appuyée par le rapport du Panel d'Inspection indépendant de la Banque Mondiale (août 2007) qui suggère par exemple que l'accroissement des concessions serait contraire aux objectifs de réduction de la pauvreté et de développement rural durable, que les bénéfices de l'exploitation industrielle ne vont pas aux personnes vivant dans et autour des forêts, que l'exploitation n'affecte pas uniquement les populations actuelles mais aussi le bien-être des générations futures, qu'une approche plus équilibrée devrait être développée pour mettre en valeur les modèles appropriés de foresterie communautaire et d'autres actions qui encouragent la participation des communautés, le respect des droits d'usage des forêts et la sécurisation foncière etc. » [27]. Ce qui paraît encore plus marrant, c'est même la non prise en compte claire de l'impact de l'exploitation artisanale du bois d'œuvre, considérée pourtant plus ample en termes de volumes produits.

Certes ces différentes observations relatives au processus d'élaboration de la politique REDD en RDC démontrent infailliblement que l'approche utilisée était quasiment centralisée et inadéquate pour relever les défis mis en jeu. On se trouve là une série des décisions relativement indépendantes et réunies de façon plus ou moins fortuite. Ce mode de décision est pareil au « *modèle de la poubelle* » postulé par Cohen et al. [28].

En effet, il est évident que la problématique du changement climatique apparaît à ces jours comme une crise planétaire qui interpelle tous les pays en général, et particulièrement les pays forestiers. Les solutions apportées par le gouvernement congolais à cette crise se révèlent non seulement comme une réponse y relative, mais aussi comme le produit ou la propriété intellectuelle des experts qui doit être promue au moyen de plusieurs de plusieurs enjeux. Ainsi, ceux qui participent au processus de décision constituent des groupes presque mouvants, étant dans l'arène de décision en fonction de leurs contraintes de temps et des circonstances. Et là, le choix de ces acteurs dépend plus des exigences du processus REDD/REDD+, et des demandes pesant sur eux, plutôt que des contextes réels du terrain et des caractéristiques de l'objet de décision. Finalement, ces opportunités de décisions deviennent des moments auxquels l'on attend de ces acteurs sélectifs l'atteinte des objectifs visés (contrat de séquestration, effectivité de paiements pour services environnementaux, etc.) qui malheureusement posent toujours problème, faute des mécanismes utilisés. Le processus dans ce contexte se présente comme une solution fabriquée qui a trouvé un problème qu'est le changement climatique, plutôt que de considérer que celui-ci doit appeler à une solution réfléchie et concertée.

A ce titre, on peut considérer le secteur artisanal du bois d'œuvre comme le résultat de la combinatoire des ingrédients ou courants, pouvant se résumer en « *problèmes, solutions envisagées, décideurs et opportunités* ». L'analyse de ce mode de décision ou construction de politique publique démontre que la logique est plus temporelle que hiérarchique ou séquentielle comme le supposent, par exemple, les modèles conventionnels des décisions organisationnelles. Ceci laisse observer que les mécanismes de construction de politique publique ayant trait aux ressources ligneuses (notamment à l'exploitation artisanale du bois d'œuvre) en RD Congo de 2006 à 2016 ont été peu cohérents, faisant de cette politique faible dans son impact sur le développement durable.

### 3.3 ANALYSE DU PROCESSUS DE CONSTRUCTION D'ACTE D'ENGAGEMENT À LA FORESTERIE COMMUNAUTAIRE

Un peu contrairement à deux autres processus précédents, le processus de la foresterie communautaire est une démarche politiquement et socialement percutante inclusive. La construction de ce processus, en plus de certains préalables réglementaires connexes requis et de ses certaines faiblesses, semble attirer l'attention vive de tous les acteurs.

Déjà avant la sortie du décret y relatif, plusieurs travaux multi-acteurs ont été organisés et ont dû, de ce fait, inspirer celui-ci. On peut considérer cela comme un basculement de l'approche inclusive vers l'approche exclusive. Et pour la suite il est remarqué que ce basculement est devenu diachronique et expérimental allant de décision publique aux concertations publiques et des concertations publiques à la décision publique. C'est en fait un basculement entrecroisé à la manière de l'AVP/FLEGT, à la seule différence que pour le processus de la foresterie communautaire, on note un respect minimum des procédures préliminaires : la constitution de l'agenda et la définition des objectifs ; la mise en œuvre et le suivi étant encore des activités à désirer.

Cependant, il est important de faire observer que la plupart des incitations au processus de construction des politiques publiques sont faites par des organisations non-gouvernementales (nationales ou internationales) plutôt que par des politiques. Ce qui réduit la dimension d'appropriation même de ces politiques pour les représentations des enjeux paraissant incertaines. Autant pour d'autres acteurs qui ne se sentent pas impliqués effectivement dans un processus donné, leurs représentations des enjeux sont également incertaines. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès [29] parlent à cet effet de « *l'organisation faiblement institutionnalisée* ». Une organisation faiblement institutionnalisée ne peut que produire une faible action publique suite à la prolifération des enjeux sociaux.

En effet, le processus de la foresterie communautaire est une forme de régulation sociale et politique des enjeux sociaux, considéré comme un domaine de connaissance prolifique. Les problèmes socialement débattus semblent infinis, les acteurs et les espaces par et dans lesquels s'invente et se pratique le processus se multiplient et enfin les techniques d'intervention, la « *boîte à outils* » (au terme de Lascoumes & Le Galès) du processus et instruments de régulation sont vraiment diversifiés. C'est un processus qui est considéré comme le produit d'une longue sédimentation historique et qui conjugue une vaste panoplie d'instruments. Ce qui pose un problème sérieux, de fois inédit, de mise en cohérence.

Comme son basculement historique l'indique, le processus de la foresterie communautaire, à la lumière de la théorie de la double spirale, peut se schématiser de la manière que voici :

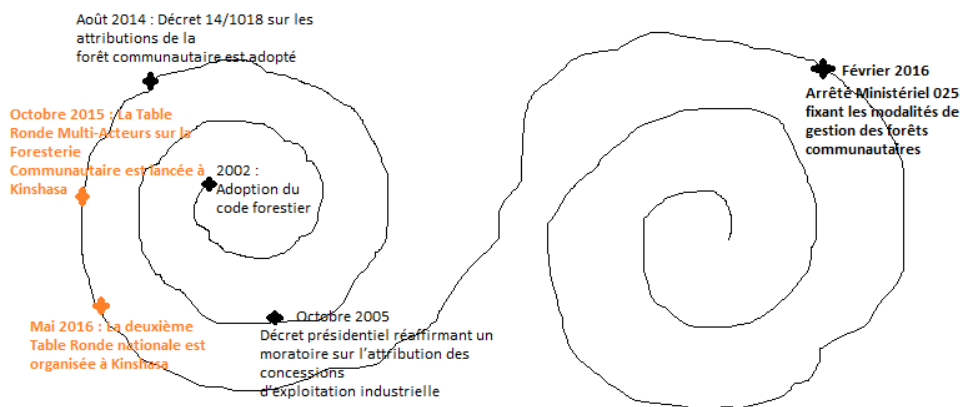


Fig. 3. Double spirale appliquée au processus de foresterie communautaire (adaptée de Kouplevatskaya et Buttoud [30])

Considérant la période mise en relief, il y a lieu de remarquer que le processus de la foresterie communautaire est marqué par deux grands mouvements inclusifs au niveau national en projection de la Stratégie Nationale de la Foresterie Communautaire (SNFC). La SNFC est un outil d'orientation à la fois pour les actions menées au niveau administratif mais également celles menées sur le terrain avec les communautés. L'objectif global de la SNFC est de promouvoir, par consensus, un modèle de foresterie communautaire durable et flexible établi de manière transparente et contrôlée entre les différentes parties prenantes, via une approche progressive et en accord avec les lois et réglementations en vigueur [31]. C'est justement cette approche progressive et expérimentale du processus qui valide son adaptation à la théorie de la double spirale.



Contrairement à ce qu'indiquent Kouplevatskaya-Yunusova et Buttoud, considérant que « *les valeurs culturelles des autorités publiques responsables du processus d'élaboration des lois, et plus précisément leur compréhension du mode de prise de décision, peuvent favoriser le basculement d'un processus inclusif vers un processus exclusif* », dans le cadre de processus de la foresterie communautaire, on peut noter plutôt des impulsions de la base, alimentée par des organisations de la société, comme facteurs incitatifs du basculement. Mais cela ne garantit pas du tout le rapport cybernétique, à la manière de David Easton, entre les politiques et les communautés locales, car plusieurs *inputs* (demandes) restent encore non satisfaits au regard des *outcomes* (résultats) notés sur le terrain.

### 3.4 ANALYSE DE PRISE DES ARRÊTÉS MINISTÉRIELS ET INTERMINISTÉRIEL PRIS DE 2006 À 2016

A compter les mesures d'application mises en place de 2006 à 2016 dans le secteur des ressources ligneuses, prenant en compte l'exploitation artisanale du bois d'œuvre, point n'est question de considérer que la RD Congo a globalement un problème d'absence des lois. En défaut de celles qui sont prises de manière incidente et de celles qui doivent être prises, les quelques unes qui existent sont en nombre assez important, susceptibles de promouvoir la citoyenneté verte ou le civisme environnemental. Cependant, les *outcomes* observés sur le terrain laissent toute une autre interprétation.

Certes, la légifération est une tâche ardue, technique et spécialisée. Il est prévu à cet effet que le Ministre soit toujours muni d'un cabinet dans lequel les conseillers attirés ou qualifiés se chargeront de la proposition des projets des mesures (arrêtés ou autres) à prendre. Autant pour les parlementaires, d'une manière directe ou indirecte, le recours à des expertises en matière des projets des lois/édits reste aussi indispensable. Tant pour le premier que pour le second cas, on ne doit pas perdre de vue que la démarche législative est d'abord substantiellement politique, considérant que la décision à prendre doit l'être pour la gestion de cité. Dans celle-ci, on a des êtres vivants de tous ordres qui, sources et générateurs de ladite cités, doivent être régulés de manière cybernétique. Cela revient à dire que partir d'eux pour une prise de décision demeure le meilleur choix qu'il soit ; ce qui ne doit se faire que de manière formelle plutôt qu'informelle dépourvue de tout sens d'une démarche d'agenda politique.

Les données recueillies sur le terrain en rapport avec les arrêtés ministériels pris révèlent qu'aucune opportunité n'a été offerte aux acteurs à cet effet.<sup>16</sup> Selon quelques enquêtés<sup>17</sup> : « **Le ministre ne peut pas nous consulter parce qu'il considère cela comme un secret d'Etat** » ; « **Oyo mibeko bazwaka mpo na zamba eza mingi mingi mpo na mabumu na bango** », soit en français « **Les lois que les autorités prennent le sont souvent pour leurs propres intérêts** ». Il se dégage de ceci que même les autres parties prenantes, hors l'Etat, reconnaissent qu'il existe quelques lois, mais confectionnées de manière quasiment centralisée et se révélant par ricochet inadéquates au regard des réalités sur le terrain, et alors faiblement appliquées.

Dans une étude sur l'exploitation artisanale du bois d'œuvre et la légalité dans la perspective APV/FLEGT dans les provinces de Bandundu et du Bas-Congo [32], il a été démontré entre autres que l'ignorance de la loi par la majorité des membres de différentes communautés locales, l'intérêt égoïste des politiques, l'interférence et le laxisme, etc. sont des raisons majeures qui justifient la faible application des règles dans le secteur artisanal du bois d'œuvre. Il est évident qu'on a procédé au principe d'abrogation tacite pour mettre en place les arrêtés 049, 050 & 084 portant tous particulièrement sur les conditions et règles d'exploitation de bois d'œuvre, mettant de côté l'arrêté 035 qui porte globalement sur l'exploitation forestière. Cependant, dans le contexte de l'exploitation de bois d'œuvre en RD Congo, il est curieux de constater que ces abrogations tacites paraissent, à certains points de vue, problématiques quant à leurs effets sur le terrain. Dans tous les cas, que ce soit une abrogation tacite ou expresse (par ricochet ou formulée abstraitement), il est important que certains préalables soient respectés pour parvenir efficacement à des résultats attendus.

L'abrogation est le fait d'annuler pour l'avenir le caractère exécutoire d'un texte, qui peut être une loi, un décret ou un arrêté. L'abrogation ne peut pas avoir d'effet rétroactif. Elle ne peut porter que sur des situations futures. Quand une loi est abrogée, elle disparaît pour le futur mais pas pour le passé. Mais dans nos entretiens avec les exploitants artisanaux, sur la question relative aux tracasseries subies, il a été déclaré par un d'un d'eux qu'ils sont souvent victimes de certaines mesures de manière rétroactive (en ses termes « **Bafutisaka biso mbala mususu ba taxes oyo tosili kofuta, soi-disant que mibeko ya**

<sup>16</sup> La question posée sur cet aspect était : « Avez-vous déjà été associé (e) à la construction d'un acte (loi) en rapport avec l'exploitation artisanale du bois d'œuvre de 2006 à 2016 ? Oui/Non. Si comment ? Si non pourquoi ? Elle est adressée aux communautés locales, aux exploitants artisanaux et à la société civile environnementale.

<sup>17</sup> Des entretiens réalisés dans la région de la Tshopo en RD Congo sur les axes Kisangani – Ubungu le 4/6/2016.

*sika esili ko changer. Donc, il faut tobakisa* ». <sup>18</sup> Non seulement, il faut considérer cela comme une ignorance de la part de certains exploitants artisanaux, mais aussi il s'agit là d'un problème de politique législative ; les choses se faisant de façon non concertée et participative.

Certaines règles sont quand même importantes pour jouer une bonne politique législative ou d'élaboration des textes. Nous pouvons par exemple citer le rôle du secrétariat général du Ministère en charge de l'environnement et du Comité Technique de validation des textes d'application du code forestier, des consultations préalables (tous les partenaires du secteur forestier), la publication au Journal officiel, etc. Dans cette démarche néanmoins, l'action publique peut-être comprise facilement parce que le rôle des acteurs est pris en compte dans l'analyse des politiques publiques. C'est ce qui a été même le fruit des critiques des *policy sciences* à partir des années 1960 au détriment de l'approche quasiment centralisée de la prise de décision [33].

Théoriquement, ce sont les dirigeants politiques qui prennent des décisions. Mais dans la pratique, il est préférable de considérer qu'il s'agit de tous les acteurs. Car, dans un contexte comme dans un autre, les différents acteurs peuvent être pris séparément pour des élites. Les travaux des « pères fondateurs » de la théorie des élites (Mosca et Pareto [34]) visaient plus à mettre en avant l'existence d'une élite, au sens d'un groupe restreint qui prend les décisions, et son caractère nécessaire au bon fonctionnement d'une société (thèse élitiste), qu'à analyser sociologiquement qui forme cette élite. Ce n'est qu'à partir du développement de la sociologie politique des élites aux États-Unis durant les années cinquante que la question du "*qui gouverne ?*" est devenue centrale. Centrale, car la question de la décision est une question du jeu d'acteurs, mais aussi de la méthode utilisée pour sa prise.

#### 4 CONCLUSION

Le présent article consacré à l'analyse rétrospective des mécanismes d'élaboration de la politique publique relative aux ressources ligneuses, particulièrement à l'exploitation artisanale du bois d'œuvre, de 2006 à 2016 en République Démocratique du Congo vient de démontrer que cette politique n'a pas respecté naturellement le processus de mise sur agenda. Les actes pris ne sont pas inscrits dans la logique de l'agenda systémique devant principalement guider les problèmes considérant les réalités à la base, ni celle de l'agenda institutionnel suivant un modèle officiellement approprié. Ces actes ont été pris le plus généralement de manière spontanée ou suivant des agendas politiques complexes qualifiés d'"opportunistes."

Comme les résultats l'ont révélé, durant 11 ans, 73 % des actes réglementaires ont été pris contre 18 % des actes politiques et 9 % représentant un acte juridique. Cela équivaut en moyenne à 1 acte par an. En effet, de 2006 à 2016, la politique publique relative aux ressources ligneuses en RD Congo, prenant directement ou indirectement en compte la gestion de l'exploitation artisanale du bois d'œuvre, a été construite sur base de onze (11) actes principaux dont deux engagements politiques au niveau international et un au niveau national (à même considéré comme un acte juridique) et huit arrêtés ministériels et interministériel. Les deux actes politiques pris au niveau international l'ont été respectivement pour le processus REDD en 2010 et le processus APV/FLEGT en 2011. Le seul acte pris au niveau national a été pour celui de foresterie communautaire dont les résultats jusqu'à ce jour demeurent encore relativement mitigés pour l'ensemble du processus.

---

<sup>18</sup> Entretien réalisé à Kisangani, RD Congo avec un exploitant artisanal dit légal le 5/9/2017.

## REFERENCES

- [1] Lescuyer, G., Adebu, B. et Tshipanga, P., *Le sciage artisanal autour de Kisangani : gouvernance et impact*, Atelier de discussion sur le sciage artisanal en Province Orientale, Kisangani 5&6 juin 2013, (en ligne), <http://www.cifor.org/pro-formal> (consulté le 3/4/2017).
- [2] Benneker, C., Assumani D-M., Maindo A., Bola F., Kimbuani G., Lescuyer G., Esuka J.C., Kasongo E. et Begaa, S. (eds.), *Le bois à l'ordre du jour. Exploitation artisanale de bois d'œuvre en RD Congo : Secteur porteur d'espoir pour le développement des petites et moyennes entreprises*, Tropenbos International RD Congo, Wageningen (Pays-bas), 2012.
- [3] Bompologna, J-R. *Exploitation artisanale du bois : un atelier pour cerner les acteurs*, (en ligne), <http://www.lephareonline.net/exploitation-artisanale-du-bois-un-atelier-pour-cerner-es-acteurs> (consulté le 8/9/2016).
- [4] Mukenzi, S.J., Mbake, S., Nishuli, R., Merlo, K.D., Mwise, K., Kasongo, K.M., Musange, F.V., Busanga, S.D. et Mukulumanya, M., *Plan stratégique de l'éducation environnementale à l'Est de la République Démocratique du Congo*, Central African Regional Program for the Environment (CARPE), 2012.
- [5] MECNT-WRI cité Lescuyer, G, Cerutti, P.O, Tshimpanga, P, Biloko, F, Adebu-Abdala, B, Tsanga, R, Yembe- embe, R.I et Essiane Mendoula, E., *Le marché domestique du sciage artisanal en République démocratique du Congo : État des lieux, opportunités, défis*. Document occasionnel 110. CIFOR, Bogor, Indonésie, 2014.
- [6] MECN/T, *Programme national environnement, forêts, eaux et biodiversité "PNEFEB"-2<sup>ème</sup> génération*, Direction d'études et de planification, septembre 2012.
- [7] Debroux, L., Topa, G., Kaimowitz, D., Karsenty, A. & Hart, T., *Forests in post-conflict Democratic Republic of Congo*. CIFOR, Banque mondiale, CIRAD, Bogor, Indonésie, 2007
- [8] Trefon cité par Lescuyer G. et al., *Op. cit.*, 2013.
- [9] Lascoumes, P. et Le Galès, P., *Domaines et approches. Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2012.
- [10] *Idem*.
- [11] Adebu, C., *Réunion d'échanges avec les parties prenantes dans l'exploitation artisanale et le commerce du bois a Kisangani dans le cadre du processus APVFLEGT*, Kisangani, 05 -06 juin, p. 5, 2013.
- [12] Likwandjandja, J-D., *Le processus APV FLEGT*, pp. 2 – 12.
- [13] [http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/conf\\_21\\_06\\_2017/FLEGT\\_PART.\\_DRC\\_\\_FLEGT\\_VPA.pdf](http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/conf_21_06_2017/FLEGT_PART._DRC__FLEGT_VPA.pdf) (consulté le 3/2/2018).
- [14] REM, *Observation Indépendante de la mise en application de la Loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG) en République Démocratique du Congo*, Rapport final, p. 33, décembre 2010 – Avril 2013.
- [15] *Idem*.
- [16] Bolongo, B.J., *90 % des parties prenantes ne sont pas informés du Processus en Province Orientale, RD Congo*, (en ligne), <http://ongpo-rdc.blogspot.com/2014/08/apv-flegt-90-des-parties-prenantes-ne.html> (consulté le 4/6/2015).
- [17] FIB, *Engagement du secteur privé dans les APV/FLEGT*. (en ligne), <http://www.flegtweek.org/documents/179441/206792/4+FW+PSS+Francoise+Vandeven.pdf/14f6c5c1-7161-4b49-bdfe-00b0761a2667> (consulté le 8/3/2016).
- [18] Communauté Européenne, *Lutter contre l'exploitation illégale des forêts : leçons du plan d'action FLEGT de l'UE*, Luxembourg, 2011.
- [19] Kouplevatskaya et Buttoud cités par Nongni, B., et Lescuyer, G. " La réforme de la loi camerounaise. Un processus de concertation en double spirale", *La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale*, pp. 133-144, 2016.
- [20] Cobb et Ross cités par De Maillard, J. et Kübler, D., *Analyser les politiques publiques*, 2<sup>ème</sup> Edition, Presse Universitaire de Grenoble, Paris, 2015, p. 40.
- [21] Sindjoun, L., « La loyauté démocratique dans les relations internationales : sociologie des normes de civilité internationale », *Études internationales* 32(1), 2001, pp. 31-50.
- [22] Ongolo, "On the banality of forest governance fragmentation: exploring "gecko politics" as a bureaucratic behaviour in limited statehood", *Forest Policy & Economics*, n°53, 2015, pp. 12-20.
- [23] Nongni, B. & Lescuyer G., *Op. cit.*
- [24] ACP, *Evaluation du progrès des négociations de l'Accord en matière forestière*, (en ligne), <http://acpcongo.com> (consulté le 4/4/2017).
- [25] Greenpeace, *REDD en RDC: Menace ou Solution? Le plan national REDD développé en République Démocratique du Congo saura-t-il fixer un nouveau cap pour les forêts, les populations et le climat ?*, 2010, p. 7. (en ligne), <https://cdn.greenpeace.fr/site/uploads/2017/02/redd-en-rdc-menace-ou-soluti.pdf>, (consulté le 23/4/2017).
- [26] *Idem*.
- [27] *Ibidem*.
- [28] Cohen et al., 1972, p. 3 cités par De Maillard & Kübler, *Op. cit.*, pp. 155 – 156.
- [29] Lascoumes, P. et Le Galès, P., *Op. cit.*

- [30] Kouplevatskaya et Buttoud, *Op. cit.*
- [31] Rainforest Foundation UK (RFUK), *Une stratégie nationale pour le foresterie communautaire en RDC*, Briefing mars 2018, p. 8.
- [32] Nkanda J.-M. 2013, *Etude sur l'exploitation artisanale de bois d'œuvre et la légalité dans la perspective APV/FLEGT. Cas de provinces de Bandundu et du Bas-Congo*, Rapport Novembre 2013, RRN, Kinshasa.
- [33] Hassenteufel, P. & Genieys, W., *Combiner la sociologie des élites et de l'action publique pour analyser le changement. La démarche programmatique.*  
(en ligne), <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsoc>, (consulté le 4/4/2018).