



**HAL**  
open science

# Political ecology de la lutte contre la déforestation en République Démocratique du Congo : acteurs, rapports de pouvoir et injustices environnementales

Eliezer Majambu Mudibu

## ► To cite this version:

Eliezer Majambu Mudibu. Political ecology de la lutte contre la déforestation en République Démocratique du Congo : acteurs, rapports de pouvoir et injustices environnementales. Géographie. Le Mans Université, 2023. Français. NNT : 2023LEMA3001 . tel-04308374

**HAL Id: tel-04308374**

**<https://theses.hal.science/tel-04308374v1>**

Submitted on 27 Nov 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE DE DOCTORAT DE GÉOGRAPHIE  
LE MANS UNIVERSITÉ

ÉCOLE DOCTORALE N° 604  
*Sociétés, Temps, Territoires*  
Spécialité : Géographie de l'environnement

Par Eliezer MAJAMBU MUDIBU

***Political ecology de la lutte contre la déforestation en République  
Démocratique du Congo : Acteurs, rapports de pouvoir et injustices  
environnementales.***

Thèse présentée et soutenue à Le Mans Université, le 20 Mars 2023

Unité de recherche : UMR-CNRS 6590 Espaces et Sociétés (ESO)

Numéro de thèse : 2023LEMA3001

**Composition du Jury**

Félicien KABAMBA MBAMBU, Politiste, Professeur à l'Université de Kinshasa (RDC), rapporteur

Ludivine Eloy : Géographe, HDR, Chargée de recherche au CNRS, Laboratoire ART-deV, rapporteure

Laurence BOUTINOT, Anthropologue, HDR, Chercheure au CIRAD- Montpellier

François Laurent : Géographe, Professeur à Le Mans Université

Moïse TSAYEM DEMAZE : Géographe, Professeur à Le Mans Université, Directeur de thèse

Symphorien ONGOLO, Politiste, Chargé de recherche à l'IRD, Montpellier, Co-encadrant de thèse

**Membre invité**

Denis Jean SONWA : Chercheur au Centre international pour la recherche forestière (CIFOR)

THESE DE DOCTORAT DE GEOGRAPHIE  
LE MANS UNIVERSITE

ECOLE DOCTORALE N° 604

*Sociétés, Temps, Territoires*

Spécialité : Géographie de l'environnement

**Par Eliezer MAJAMBU MUDIBU**

***Political Ecology* de la lutte contre la déforestation en République  
Démocratique du Congo : Acteurs, rapports de pouvoir et injustices  
environnementales.**

Thèse présentée et soutenue à Le Mans Université, le 20 Mars 2023

Unité de recherche : UMR-CNRS 6590 Espaces et Sociétés (ESO)

Numéro de thèse : 2023LEMA3001

**Composition du Jury**

Félicien KABAMBA MBAMBU, Politiste, Professeur à l'Université de Kinshasa (RDC), rapporteur

Ludivine Eloy : Géographe, HDR, Chargée de recherche au CNRS, Laboratoire ART-deV, rapporteure

Laurence BOUTINOT, Anthropologue, HDR, Chercheure au CIRAD- Montpellier

François Laurent : Géographe, Professeur à Le Mans Université

Moïse TSAYEM DEMAZE : Géographe, Professeur à Le Mans Université, Directeur de thèse

Symphorien ONGOLO, Politiste, Chargé de recherche à l'IRD, Montpellier, Co-encadrant de thèse

**Membre invité**

Denis Jean SONWA : Chercheur au Centre international pour la recherche forestière (CIFOR)

À mes très chers enfants, Arnold MAJAMBU et Kyria MAJAMBU

A ma chère épouse, Marie MAJAMBU

A ma chère mère, Marie Josée NTUMBA

A toute la progéniture de Pascal MUDIBU

## **Avant-propos et remerciements**

Cette thèse est le couronnement d'un parcours parsemé d'incertitudes et d'abnégations.

En 2007, après avoir obtenu mon diplôme d'État (Baccalauréat) avec soixante-douze pour cent, j'avais l'espoir de bénéficier d'une bourse d'études offerte, à l'époque, par la société de téléphonie VODACOM. Cependant, les choses ne se passèrent pas comme envisagées. Car en dehors d'un geste purement symbolique du gouverneur de province, j'apprenais trois mois plus tard que la bourse avait été attribuée à quelqu'un d'autre. Perplexe quant à mon avenir, en tant que fervent chrétien, ce furent les paroles de l'apôtre Paul qui me réconfortèrent : « Nous savons, du reste, que toutes choses concourent au bien de ceux qui aiment Dieu, de ceux qui sont appelés selon son dessein. » Romains 8 :28.

Ayant repris mon courage, je me renseignais sur les modalités d'inscription à l'université officielle de Mbujimayi (UOM). Grâce à la providence, je pris mon inscription à la faculté de droit pour réaliser mon rêve de devenir avocat. Deux mois après, je réalisai que ma place n'était pas là. Car je ressentais de plus en plus un besoin de me tourner vers un autre département plutôt que le droit. À la base, l'incertitude croissante de ne pas terminer les 5 ans d'études universitaires au regard des difficultés financières. D'où, la nécessité de me doter des compétences pratiques qui pourraient être valorisées en cas de rupture inopinée du cursus universitaire. C'est ce qui me conduisit à opter, au cours de la même année académique, pour la faculté des sciences sociales. La première année au département de science politique et administratives se passa assez bien. Les deux mois passés à la faculté de droit eurent des répercussions sur la note finale. J'étais en seconde session avec deux cours : philosophie et mathématiques. Alors que je me préparai pour la seconde session, l'irréparable arriva. Matthieu MUDIBU, notre aîné de famille, venait de rendre l'âme suite à une courte maladie. Face à ce drame, l'incertitude de l'avenir était devenue de plus en plus réelle. J'avais cependant une ferme conviction de voir s'ouvrir une autre porte qui me permettrait de réaliser mon rêve : poursuivre les études universitaires. Avec l'aide de Dieu, cet objectif fut atteint. En 2012, j'obtins mon diplôme de licence (Bac+5) avec soixante et onze pour cent. Ce qui permit mon recrutement au cours de la même année en tant qu'assistant d'enseignement et de recherche au sein

du même département. Mon attachement aux questions environnementales me poussa à choisir, outre les enseignements de gestion des projets, de prospective politique et d'économie et développement, l'analyse des politiques publiques. L'intérêt vis-à-vis de ce dernier enseignement était lié au fait qu'il me permettait de comprendre d'une part, le processus d'émergence, de mise à l'agenda d'un problème public et la rationalité bureaucratique. Mais faute d'un encadrement adéquat, l'intérêt vis-à-vis de la recherche environnementale s'amointrit. Toute l'énergie fut focalisée sur la promotion afin de s'arroger de la légitimité au sein du département. Après la publication de deux premiers articles dans Pistes Africaines, une revue de droit belge, je ne savais plus réellement le domaine de recherche dans lequel m'inscrire. Toutefois, dans mon for intérieur, la passion pour la recherche environnementale ne m'avait pas complètement quitté. Sans s'y attendre, depuis la Belgique où il était pour son stage, Nestor Luambua, un ami de longue date à qui j'adresse mes vifs remerciements, m'informait en juin 2016, de l'appel à candidature que venait de lancer le Centre de recherche forestière internationale (CIFOR) en partenariat avec l'Université de Kisangani dans le cadre du projet Formation, Recherche et Environnement dans la Tshopo (FORETS). Financé par l'Union européenne, ce projet visait le renforcement des capacités des jeunes congolais sur les questions liées au changement climatique et à la gestion de la biodiversité. Pour cela, le recrutement devrait se faire sur base d'une série de tests psychotechniques. Grâce à une bourse, les lauréats issus de différents coins géographiques de la RDC devraient rejoindre l'université de Kisangani pour suivre, pendant 24 mois, une formation de troisième cycle (Diplôme d'études approfondies ou Master). À l'issue de notre conversation téléphonique, mon dossier de candidature fut préparé et envoyé dans le délai requis. Ma candidature fut présélectionnée pour le test qui se déroula à Kinshasa en août 2016. Quatre semaines plus tard, je reçus un message selon lequel je faisais partie de 23 candidats retenus sur les 150 qui avaient passé le test. Cette nouvelle me permit de renouer avec mes ambitions, de faire de l'environnement, mon champ de recherche. À partir de Kinshasa, je devrais rejoindre Kisangani en laissant derrière moi une épouse et un fils âgé d'une année. Cette séparation temporaire fut difficile à supporter dans la mesure où ma présence était un réconfort pour eux, surtout que quelques mois avant, nous venions de perdre notre fillette jumelle de 11 mois, Armel NTUMBA. Malgré cette situation, je n'avais qu'un seul choix. Aller à Kisangani avec espoir de les revoir plus tard.

Une fois à Kisangani, le caractère interdisciplinaire des enseignements inscrits au programme présentait pour moi de nouveaux défis en termes de maîtrise des logiciels de cartographie et de statistiques jamais utilisés. Les collègues très aguerris dans l'utilisation de ces logiciels ne cessaient de me témoigner de leur sympathie en m'expliquant les éléments qui échappaient à mon attention. La deuxième année fut celle de spécialisation. Je choisis l'orientation Homme-Forêt qui était destinée aux apprenants ayant un background autre que les sciences biophysiques. Les enseignements et les lectures faites me permirent de proposer, par le truchement du professeur Salomon MAMPETA WABASSA, un sujet de mémoire. C'est maintenant que je réalise que le sujet proposé n'était qu'un des aspects de cette thèse. Car dans ce mémoire de master, je m'intéressais déjà à la persistance voire à l'accentuation de la déforestation, mais de manière implicite. En prenant le village Yawalo situé à 45 km de Yangambi comme cas d'étude, l'objectif principal du mémoire était de comprendre si en l'absence de l'autorité de l'État au niveau local (village), comme c'est le cas en RDC, les autorités traditionnelles pouvaient, en application des règles coutumières dont elles sont garantes, assurer une gestion durable des terres forestières. Pendant que je m'apprêtais à finaliser le protocole de terrain, le CIFOR nous informait de l'organisation d'une conférence internationale intitulée African Forest Policies and Politics (AFORPOLIS), qui devrait se tenir à Yaoundé en septembre 2018. Pour y participer, il fallait proposer un résumé. Dans mon cas, je proposais le résumé de l'étude que je devrais réaliser dans le cadre de mon mémoire de master. Ma proposition fut acceptée. Ce qui me permit de participer à cette conférence internationale. Je me rappelle que c'est au cours de cette conférence que j'ai, pour la première fois, aperçu le Professeur Moïse TSAYEM DEMAZE et Symphorien ONGOLO, sans savoir que dans la suite de temps, ils seront respectivement directeur et co-encadrant de cette thèse. Durant mon séjour à Yaoundé, je me rappelle avoir échangé avec Symphorien ONGOLO une seule fois. Cette prise de contact fut tout de même renforcée par Denis SONWA à qui j'adresse mes remerciements. De manière régulière, Symphorien pouvait m'appeler pour avoir de mes nouvelles, mais également pour m'encourager à valoriser les données de mon mémoire à travers une publication scientifique. Après amélioration du texte, le manuscrit de cet article fut soumis dans la revue Land. Deux mois après la parution de cet article, j'apprenais que l'université du Mans avait lancé l'appel à candidature pour un contrat doctoral portant sur la political ecology de la « **lutte contre la**

***déforestation » : REDD+ and Co dans le Bassin du Congo (Afrique centrale).***

Avec optimisme, je soumis ma candidature. La présélection de mon dossier m'ouvrit la voie à l'étape suivante, celle de l'épreuve orale. Cette dernière se passa dans l'après-midi du mercredi 28 juin 2019. Le soir du même jour, je reçus une agréable surprise. Le message du Professeur Moïse TSAYEM DEMAZE m'annonçant la sélection finale de ma candidature. Cette nouvelle que je relis attentivement après culte me revigora davantage. Toutefois, le retard enregistré dans la signature de la convention d'accueil par le président de l'Université afin de me permettre d'obtenir le visa fit en sorte que ma première année de thèse n'a pu effectivement démarrer que le 27 janvier 2020.

Initialement, l'esquisse du projet du contrat qui a abouti à cette thèse visait, du point de vue géographique, deux pays d'Afrique centrale : le Cameroun et la RDC. Cependant, les restrictions imposées tant par la France que par les pays cités dans la phrase précédente pour limiter la propagation de la pandémie à covid-19 m'ont (avec l'accord de mon équipe d'encadrement bien sûr) conduit à focaliser cette thèse uniquement sur la RDC. Il convient de souligner que, comme toute recherche scientifique, cette thèse n'a pas non plus échappé aux zones de turbulences. Ces dernières étaient essentiellement liées aux attentes des uns et des autres. Grâce aux multiples séances de discussions avec mon directeur et mon co-encadrant, j'ai pu surmonter cela et me réapproprier cette thèse.

C'est ici le moment d'exprimer ma gratitude à Moïse TSAYEM DEMAZE et Symphorien ONGOLO, respectivement directeur et co-encadrant de cette thèse pour la confiance qu'ils m'ont témoignée. Ils ont été disponibles chaque fois que j'avais besoin d'eux. Je dois vous avouer que sans vous, je n'aurais pu mener à bien cette thèse, complexe et difficile. Votre rigueur scientifique et vos champs de recherche très différents ont été d'une complémentarité incommensurable dans la réalisation de cette thèse. Je suis convaincu que cette thèse va contribuer davantage au renforcement des liens qui nous unissent déjà.

J'adresse également ma sincère reconnaissance aux membres du comité de suivi individuel de thèse, je cite Denis SONWA et Benoit MERTENS pour leurs critiques constructives.

Abordant le laboratoire ESO, je voudrais remercier sans ambages le personnel administratif, les enseignants-chercheurs et les collègues doctorants dont certains ont soutenu



leurs thèses avant la mienne. Parmi les enseignants, je suis reconnaissant envers Cyria Emélianoff pour des discussions toujours inspiratrices d'une part, et pour m'avoir impliqué dans les discussions portant sur le chantier d'écologie politique, ce qui m'a permis d'approfondir certains aspects de cette approche et révéler ses points de différence avec la political ecology mobilisée dans cette thèse. Je remercie également Adeline Pierat, Sandrine Braconnier, Amina et Richard Sufo kankeu pour l'atmosphère conviviale qu'ils ont fait régner au sein du bureau que nous partagions ensemble. À Richard Sufo Kankeu, je dois beaucoup. Sa serviabilité légendaire a été un soutien incommensurable tout au long de cette thèse. Il a été le premier à m'accueillir, tard dans la nuit, à l'arrêt de bus lorsque je venais d'arriver au Mans. Ses conseils ont toujours été précieux dans de nombreuses situations auxquelles j'ai eu à faire face au cours de mes recherches doctorales. Richard, la meilleure phrase que je puisse te dire est que Dieu te bénisse. Aux collègues du labo, Je pense à ceux qui ont soutenu leurs thèses avant moi et au sujet de qui je garde des souvenirs pour le moment passé ensemble. Il s'agit de Jean Leroy, Dimitri Essono Mila, Emmanuel LIBONGI et François Ory. À Jeanne Perez et Rebecca Oates qui préparent leurs thèses, je dis également merci pour des moments de discussions improvisées qui, parfois, me faisaient sortir de la solitude imposée par cette thèse. Je vous souhaite un plein succès dans la préparation de vos thèses.

J'adresse mes sincères remerciements à l'équipe de la CN-REDD et plus particulièrement au Coordonnateur Hassan pour sa disponibilité chaque fois que j'avais besoin de lui.

De manière particulière, mes remerciements s'adressent à Messieurs Trinton Mungangu, Augustin Mpoyi et Floribert Nyamwoga pour avoir mis à ma disposition les carnets d'adresses des acteurs dont j'avais besoin pendant la collecte des données utilisées dans cette thèse.

Je dis sincèrement merci aux différents acteurs avec qui j'avais eu des entretiens lors de ma mission de terrain. Si le temps me le permettait, je pouvais vous citer nommément, mais hélas !

À ma famille, votre sympathie, vos encouragements et vos prières ont toujours constitué pour moi une source de motivation dont cette thèse est le résultat. Pour tout cela, je vous dis sincèrement merci.

Un mot spécial à ma mère, elle qui constitue le poteau d'attache de la famille MUDIBU dont le géniteur, repose désormais dans la félicité éternelle. Ma chère mère, la rédaction

de ces quelques mots a exhumé de nombreux souvenirs. Je voudrais t'exprimer ma gratitude pour tout. Je prie que le bon Dieu t'accorde force et bonne santé.

À ma belle-famille, je dis merci pour son soutien spirituel.

Mes vifs remerciements sont adressés au Pasteur Gédéon Kasonga Mayamba pour ses encouragements et ses prières. Cher Pasteur, merci de m'avoir appris à aimer le Seigneur Jésus-Christ à travers le message prêché par le prophète William Marrion Branham.

Mes remerciements les plus sincères s'adressent à mon épouse Marie MAJAMBU née NGUDIA MPUNGA, la femme de ma jeunesse. Chérie, ta foi de me voir réaliser une thèse de doctorat en dehors du pays, avait bien sa raison d'être. Que Dieu te bénisse richement.

Merci enfin à tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, ont été une oasis à un moment donné de ma vie. Je suis convaincu que chacun d'entre eux se reconnaitra à travers ces quelques lignes teintées d'émotions.



## ACRONYMES ET ABREVIATIONS

ADRE : Action pour la Défense et la Réhabilitation des Ecosystèmes

AFD : Agence Française pour le Développement

AP : Aires Protégées

BAD : Banque Africaine de Développement

BVGRN : Bureau de Veille de la Gouvernance des Ressources Naturelles

CAFI : Central Africa Fund Initiative

CARG : Conseil Agricole et Rural et de Gestion

CARPE : Central Africa Regional Program for the Environment

CCNUCC : Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique

CCS : Congolose Civil Society

CCSO : Congolese Civil Society Organizations

CEPAS : Centre d'Etudes Politiques et Sociales

CGES : le Cadre de Gestion Environnemental et Social

CIDA : Agence Canadienne de la Coopération Internationale

CIFOR : Centre International de Recherche Forestière

CIRAD : Centre International de Recherche Agronomique pour le Développement

CLD : Comité de Développement Local

CLIP : Consentement Libre Informé et Préalable

CLOD : Comité Local d'Orientation et de Développement

CN-REDD : Coordination National REDD

CNUED : Conférence des Nations Unies pour le Développement

CO2 : dioxyde de carbone

CODELT : Conseil de Défense de l'Environnement par la Légalité et la Traçabilité

COP : Conférence des Parties

CTB : Coopération Technique Belge

DDD : Direction de Développement Durable

DFID : Département

DGEF : Direction de Gestion Forestière

DI : Discours Institutionnel

DIAF : Direction d'Inventaire Forestière

DSCRIP : Document de Stratégie de Croissance et Réduction de la pauvreté

EJ : Environmental Justice

ERP-Mai Ndombe : Emissions Reduction Programme -Mai Ndombe

FACET : Forêts d'Afrique Centrale Évaluées par Télédétection

FAO : Programme des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture

FCPF : Partenariat pour le Carbone Forestier

FFBC : fonds forestier du bassin du Congo

FIB : Fédération des Industriels du Bois

FONAREDD : Fonds National REDD

FORCOL : Forêt des Communautés Locales

FORCOM : Forêt Communautaire

GES (GHGI) : Gaz à Effet de Serre

GIZ : Coopération Internationale Allemande

GTCR-R : Groupe Thématique Climat REDD Rénové

HIPC (Heavily Indebted Poor Countries)

IIED : International Institute for Environment and Development

INS : Institut National de Statistique

ITAGRI : Inspection Territoriale d'Agriculture d'Isangi

LYNAPYCO : Lygue National des Pygmées du Congo

MECNT : Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme

MEDD : Ministère de l'Environnement et Développement Durable

MLC : Mouvement pour la Libération du Congo

NECSO : National Environmental Congolese Society Organizations

NFI : National Forest Inventory

NFMS : National Forest Monitoring System

NORAD : Agence Norvegienne pour le développement international

OCEAN : Organisation des Ecologistes et Amis de la Nature

OGF-RDC : Observatoire de la Gouvernance Forestière

PAFN : Programme Action pour les Forêts Nationales

PAFT : Plan/Programme d'Action des Forêts Tropicales

PIB (GDP) : Produit intérieur Brut

PIF : Programme d'Investissement pour la Forêt

PIREDD : Programme Intégré REDD

PIREDD/MBKis : Projet intégré REDD dans le Bassin de Mbujimayi,

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PNUE : Programme des Nations Unies pour l'Environnement

PROMIS-PF : programme de mise à l'échelle de la planification familiale

PSE : Paiement pour Services Environnementaux

PSGRN : Plan Simple de Gestion des Ressources Naturelles

PUT : Plan d'Utilisation des Terres

RCD : Rassemblement Congolais pour la Démocratie

RDC : République Démocratique du Congo

REDD+ : Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation

REPALF : Réseau des Populations Autochtones et Locales pour la Gestion Durable des Ecosystèmes Forestiers

R-PP : Plan de Préparation à la REDD+

SLMS : Satellite Land Monitoring System

SPAT : schéma provincial d'aménagement du territoire

UC-PIF : Unité de Coordination du Programme d'Investissement de la Forêt

UE : Union Européenne

UFA : Unité Forestière Artisanale

UICN : Union Internationale sur la Conservation de la Nature

UNFF : Forum des Nations Unies sur les Forêts

UNIKIN : Université de Kinshasa

UNKIS : Université de Kisangani

UN-REDD : Programme des Nations Unies REDD

UOB : Université Officielle de Bukavu

USAID : Agence Etats Unienne pour le Développement International

WWF : Fonds Mondial pour la conservation de la Nature

## Résumé

Avec la prise en compte croissante de l'importance des forêts tropicales dans les débats sur le changement climatique via notamment l'adoption de l'initiative internationale REDD+ (Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts), la lutte contre la déforestation est devenue un *leitmotiv* des acteurs des politiques forestières en RDC. Leur volontarisme, souvent symbolisé par un narratif anti déforestation, peine cependant à inverser la courbe de la déforestation dans ce pays. Qu'est-ce qui explique l'insuccès de la lutte contre la déforestation en RDC ? Comment comprendre la persistance et l'accélération de la déforestation dans ce pays malgré l'élaboration et la mise en œuvre de politiques de réduction de cette déforestation ?

Cette thèse s'attèle à répondre à ces questions majeures en mobilisant la *political ecology* comme approche analytique. Elle décrypte et analyse, dans un premier temps, les rapports de pouvoir qui caractérisent les processus de réformes du secteur forestier en RDC. Elle interroge, ensuite, l'impact des instruments internationaux de lutte contre la déforestation, en se focalisant sur la REDD+ et la manière dont elle reconfigure la gouvernance des forêts congolaises. Elle cherche également à démontrer en quoi l'avènement de la REDD+ en RDC contribue ou non à atténuer les injustices environnementales inhérentes à la gouvernance des forêts dans ce pays. Enfin, la thèse décrit et explique le processus de diffusion de la REDD+ de l'arène nationale aux échelles locales à partir d'études de cas dans la province de la Tshopo. Les dynamiques territoriales qui en résultent sont identifiées et analysées.

Inscrite dans le champ de la géographie de l'environnement, cette thèse mobilise divers corpus de la *political ecology*. L'analyse de chacun des éléments de la problématique a nécessité le recours à un cadre théorique et conceptuel spécifique du fait notamment du choix pour le format « thèse sur articles ».

**Mots clés :** Political ecology, Acteurs, rapports de pouvoir, déforestation, injustices environnementales, REDD+

## **Abstract**

With the growing recognition of the importance of tropical forests in the climate change debate, notably through the adoption of the international REDD+ initiative (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation), the fight against deforestation has become a leitmotif for forest policy actors in the DRC. Their voluntarism, often symbolised by an anti-deforestation narrative, is however struggling to reverse the deforestation curve in this country. This thesis attempts to answer this major question by mobilising political ecology as an analytical approach. It first deciphers and analyses the power relations that characterise the reform processes in the forestry sector in the DRC. It then examines the impact of international instruments to combat deforestation, focusing on REDD+ and the way it reconfigures the governance of Congolese forests. It also seeks to demonstrate how the advent of REDD+ in the DRC does or does not contribute to mitigating the environmental injustices inherent in forest governance in this country. Finally, the thesis describes and explains the process of diffusion of REDD+ from the national arena to the local level based on case studies in the Tshopo province. The resulting territorial dynamics are identified and analysed. This thesis is part of the field of geography of the environment and mobilises various corpuses of political ecology. The analysis of each of the elements of the problematic required the use of a specific theoretical and conceptual framework due to the initial choice for the "thesis on articles" format. The main results are presented in four articles published or under publication process in international journals.

**Key words:** Political ecology, Actors, Power relations, deforestation, environmental injustices, REDD+



## Table des matières

Avant-propos et remerciements.....	iv
ACRONYMES ET ABREVIATIONS .....	i
Résumé.....	iv
Abstract .....	v
INTRODUCTION GENERALE.....	1
1.Contextualisation du sujet .....	1
2. Questions de recherche et objectifs de l'étude .....	5
3. Approche analytique.....	8
3.1. La political ecology .....	9
3.2. Emergence et différentes ères de la <i>political ecology</i> .....	9
3.3. <i>Caractéristiques des travaux qui recourent à la political ecology</i> .....	12
3.4. Liens entre la political ecology et la justice environnementale .....	13
4. Cadre conceptuel et méthodologique .....	15
4.1. Cadre conceptuel .....	15
4.1.1. Acteurs .....	15
4.1.2. Pouvoir des acteurs .....	16
4.1.3. Discours .....	18
4.2. Cadre méthodologique.....	18
4.2.1 Collecte des données. ....	19
4.2.2. Analyse des discours et analyse lexicale .....	23
6. Structure de la thèse .....	28
REFERENCES.....	30
CHAPITRE 1 : THE POLITICS OF FOREST GOVERNANCE FAILURE IN DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO (DRC) : LESSONS FROM 35 YEARS OF POLITICAL RIVALRIES .....	43
INTRODUCTION.....	44
METHODOLOGY .....	50
Case study context .....	50
Empirical methods.....	51
RESULTS.....	54
Role and interests of international organisations under Mobutu regime .....	54
Changing a political regime to establish 'good' governance.....	55
Securing domestic interests by strategic good intentions .....	58
Providing foreign expertise to influence domestic forest policy reforms .....	59

Using cooperation as a soft coercion instrument for ‘good’ governance	60
REDD+ as a new way to promote ‘good’ governance.....	68
DISCUSSION .....	70
CONCLUSION .....	71
REFERENCES.....	73
CHAPITRE 2 : THE EFFECT OF POLICY DISCOURSE ON THE GOVERNANCE OF DEFORESTATION AND FOREST DEGRADATION REDUCTION IN THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO .....	81
1. INTRODUCTION .....	82
2. THEORETICAL AND ANALYTICAL FRAMEWORK.....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
Policy Discourse .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
Institutionalization .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
Linking policy discourse to institutionalization	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
3. EMPIRICAL METHOD .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
4. RESULTS .....	93
Construction and impact of types of REDD+ discourse in DRC.....	93
Actors’ power and positioning within REDD+ in DRC .....	100
Rules to operationalize the fight against deforestation in the DRC	103
Additional resources to fight deforestation in DRC .....	104
5. DISCUSSION .....	105
6. CONCLUSION .....	107
REFERENCES.....	109
CHAPITRE 3 : DO DEFORESTATION REDUCTION POLICIES MEET THE NEEDS FOR ENVIRONMENTAL JUSTICE IN THE DEMOCRATIC PUBLIC OF THE CONGO ? .....	115
Summary .....	115
Introduction .....	116
1. Understanding the Environmental Justice Framework and its application in the forest sector.....	119
2. Case study context .....	122
3. Data collection and analysis.....	123
4. Results .....	126
4.1. The principle of recognition belatedly considered to comply with the demands of international partners.....	126
4.2. The procedural principle considered at the request of the dominant actors and poor participation by small-scale farming organisations and women .....	130
4.3. Taking account of the distributive principle: an unequal and unfair division of the benefits stemming from REDD+.....	133

5. Discussion .....	136
Conclusion.....	140
REFERENCES.....	142
CHAPITRE 4 : DEPLOIEMENT DES INITIATIVES DE REDUCTION DE LA DEFORESTATION ET EMERGENCE DES DYNAMIQUES TERRITORIALES DANS LA PROVINCE DE LA TSHOPO EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO.....	
150	150
INTRODUCTION.....	151
Cadre théorique et conceptuel .....	153
Méthodologie .....	156
Présentation du terrain de recherche et justification de son choix.	156
Collecte et analyse des données .....	158
RESULTATS .....	164
Diffusion de la REDD+ de l'arène nationale à l'arène provinciale et locale : Acteurs et moyens utilisés.....	164
Identifier les zones à forte déforestation pour orienter la mise en œuvre des projets REDD+ .....	167
Mise en œuvre des PIREDD et émergence de dynamiques territoriales dans la Tshopo	171
Cas du PIREDD/MBkis.....	171
Cas du PIREDD-Oriental (Tshopo).....	174
DISCUSSION .....	179
CONCLUSION .....	182
REFERENCES.....	183
CONCLUSION GENERALE .....	191
Rappel des principaux résultats .....	192
Apport majeur de la thèse.....	198
Perspectives pour des recherches futures .....	199
REFERENCES.....	201
LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES.....	202
Liste des figures .....	203
ANNEXES .....	205

## INTRODUCTION GENERALE



Ouverture de champs à N'gueno dans le Territoire de Bafwasende, Tshopo.

**Eliezer MAJAMBU**, Avril 2021



## INTRODUCTION GENERALE

### ***1.Contextualisation du sujet***

Les forêts fournissent d'indispensables services écosystémiques à l'échelle planétaire. Environ 1,6 milliard de personnes dans le monde dépendent directement des forêts pour leur subsistance (Jepchumba Kibii, 2022; UNFF, 2021). Avec une surface de 1,8 milliard d'hectares (FAO, 2020), les forêts tropicales représentent près de 45% de l'ensemble des forêts du monde, et constituent un réservoir d'une biodiversité exceptionnelle.

La protection de ces forêts est, pour la première fois, signalée comme une préoccupation majeure lors de la conférence des Nations Unies sur l'Environnement, tenue à Stockholm en 1972 (Garzuglia et al., 2018). Dès le début des années 80, l'inquiétude est devenue de plus en plus croissante tant dans les pays tropicaux concernés que dans les pays industrialisés (Amelung et al., 1992; U.S.Task Force on Tropical forests, 1980). Au cours de cette même période, le rapport de l'organisation des nations unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO), révèle que chaque année, environ 15,4 millions d'hectares de forêts tropicales ont été perdues<sup>1</sup>. Cette perte a des répercussions dans les pays tropicaux (désertification, érosion des sols, modifications du microclimat, diminution des ressources en eaux, perte de la biodiversité, etc.), et elle entraîne des modifications du climat mondial en contribuant au renforcement de l'effet de serre (Culas, 2009; Amelung et al., 1992; Udarbe, 1992).

Ces conséquences non exhaustives ont amené, au cours de la décennie 80, quelques chercheurs et organisations internationales à analyser les causes de la déforestation dans les régions intertropicales en général (Spears, 1988; Walker, 1987; Buschbacher, 1986; Allen et Barnes, 1985; FAO, 1981; U.S.Task Force on Tropical forests, 1980), et en Afrique tropicale en particulier (FAO, 1985), avec un focus sur la RDC - ex-Zaïre (FAO et PNUE, 1981). Il ressort de leurs études que la déforestation est due notamment à l'exploitation du bois, à l'expansion de l'agriculture sur brulis, à la croissance démographique et à la pauvreté. Par manque de moyens alternatifs de subsistance, les

---

<sup>1</sup> <https://www.fao.org/3/t0830e/T0830E05.htm#ch4.1>

populations de ces pays dont la majorité vit dans les milieux ruraux, voient dans ces forêts leur dernier rempart. Raison pour laquelle elles se livrent aux activités qui mettent en péril les forêts. La FAO et le PNUE indiquent qu'au cours de la période 1976-1980, la déforestation a entraîné la perte annuelle d'environ 165 000 ha de forêts en RDC (FAO et PNUE, 1981). Ces organisations estimaient que l'on peut accroître ces chiffres de 10% pour la période 1980-1985, étant donné le rythme accéléré d'ouverture des champs pour l'installation des cultures pérennes dont le palmier à huile.

Cette alerte va contribuer à l'éveil de conscience de Mobutu, alors président de la République. Au cours de son discours d'ouverture du troisième congrès ordinaire du mouvement populaire de la Révolution (MPR) de décembre 1982, Mobutu souligne la nécessité de concilier la protection de l'environnement avec l'utilisation des ressources naturelles en déclarant : « *ne nous faisons pas trop d'illusions sur cette notion de ressources naturelles renouvelables à l'éternité. Elle ne se justifie pas si l'on prend conscience du danger d'extinction des essences et que l'on met en place une politique générale de mise en valeur rationnelle et efficace. Autrement, c'est la catastrophe* » (tiré de Kankolongo Mujika, 1996, p.507).

Ce discours est suivi de l'élaboration et de l'adoption du plan quinquennal de développement socio-économique (1986-1990) qui prévoyait un certain nombre d'activités<sup>2</sup> permettant de matérialiser le vœu de Mobutu (Trouvé, 1995). L'élaboration de ce plan évolua concomitamment avec deux grandes initiatives, notamment la rédaction d'une nouvelle loi forestière, avec un financement de la Banque mondiale, et l'élaboration du plan d'action forestier tropical (PAFT), initié par la FAO et la Banque mondiale (Sakata, 2008; Trouvé, 1995).

Toujours dans l'optique de réduire le rythme de la déforestation, un volet forestier comprenant un ensemble de programmes de reboisement fut mis en place avec le concours de la Banque mondiale. Ce programme avait pour objectif de répondre à la demande

---

<sup>2</sup> Ces activités sont : Le renforcement et l'encadrement administratif du secteur forestier, la réalisation des inventaires forestiers et des recherches forestières par la maîtrise des techniques sylvicoles de reconstitution des forêts dégradées et d'enrichissement des forêts naturelles, l'extension des programmes de reboisement, le renforcement de la recherche et du développement technologique, le développement des infrastructures de transports (portuaires et ferroviaires), le renforcement de l'investissement dans l'industrie forestière en vue d'accroître l'exportation des bois.

toujours croissante en bois énergie en RDC (Kankolongo Mujika, 1996).

Dès l'année 1995, ces initiatives furent suivies par le programme régional de l'Afrique centrale pour l'Environnement (CARPE), financé par le gouvernement des Etats-Unis et porté par son agence pour le développement international (USAID). Dans sa première phase (1995-2002), ce programme avait pour objectif principal de réduire le taux de déforestation dans les pays d'Afrique centrale, et plus particulièrement en RDC, à travers le renforcement des capacités institutionnelles et des ressources humaines. Cet objectif s'est poursuivi au cours de la seconde phase de ce programme (2003-2010). Cette fois-ci, le focus est mis sur la promotion de la mise en application de la gestion durable des ressources naturelles, l'institutionnalisation de leur suivi ainsi que le renforcement des capacités des institutions locales et nationales (US Forest Service, 2011; Congo Basin Forest Partnership, 2005).

Au début des années 2000, un appui de grande envergure est apporté à ce programme à travers la promulgation, en août 2002, de la loi n°011/2002 portant code forestier. Pour la Banque mondiale et d'autres partenaires de la RDC dont la France, les Etats Unis et la Belgique, cette loi devait contribuer à la réduction de la déforestation en instaurant une gestion durable des forêts tout en contribuant à la relance de l'économie formelle du pays (Trefon, 2008). C'est dans cette perspective que cette loi a institué les forêts communautaires, les conseils consultatifs provinciaux sur les forêts, les modalités d'attribution de concessions forestières, etc. Ces dernières ont été précisées par le décret n°005/116 du 24 octobre 2005 confirmant le moratoire sur les attributions de nouveaux titres d'exploitation forestière décidée par l'arrêté n° CAB/MIN/AF. F-ET/194/MAS/02 du 14 mai 2002.

Cependant, toutes ces initiatives n'ont pas contribué à la réduction de la déforestation en RDC. Car le taux annuel de déforestation est passé de 0,11% entre 1990 et 2000 à 0,22% entre 2000 et 2005 (Ernst et al., 2013; Tchatchou et al., 2015). Sur la même période, Potapov et al. (2012) rapportent un taux annuel de déforestation de 0,22% et 0,25% pour la période 2005-2010, soit une augmentation de 14% entre les 2 périodes.

La recherche de réponse à ce périlleux problème a conduit la RDC à apporter son soutien à la démarche entreprise par la coalition des nations pour les forêts tropicales



(Rainforest coalition nations)<sup>3</sup> en vue de la prise en compte de la déforestation et de la dégradation des forêts dans les négociations sur le climat (Ehrenstein, 2014). L'idée que soutient cette coalition émerge au début des années 2000 dans les rencontres et discussions organisées notamment à l'Université de Columbia à New York par les délégués des organisations non gouvernementales internationales de conservation, les chercheurs et les décideurs politiques (Den Besten et al., 2014). A cette époque, deux arguments principaux soutenaient l'idée de ce qui deviendra le mécanisme de lutte contre la déforestation. Le premier argument reposait sur l'idée selon laquelle la réduction des émissions issues de la déforestation (RED) était le moyen le moins coûteux de lutter contre le changement climatique. Quant au second argument, il soutenait que RED allait contribuer aux co-bénéfices tels que la réduction de la pauvreté, la conservation de la biodiversité et le développement durable (Angelsen, 2008; Den Besten et al., 2014).

C'est en 2005 que cette proposition est mise sur la table des négociations climatiques menées dans le cadre de la convention cadre des nations unies sur les changements climatiques, adoptée à Rio de Janeiro en 1992 (Den Besten et al., 2014). Portée par la Papouasie Nouvelle Guinée et le Costa Rica au nom des pays membres de la coalition des nations de forêt tropicale (Rainforest coalition nations), cette première proposition prône le recours aux mécanismes du marché pour obtenir des financements privés en adoptant le système de paiements pour services environnementaux (Hall et al., 2010).

Après des discussions alimentées par les pays du bassin du Congo dont la RDC lors de la COP 13 à Bali, les autres pays en développement ont été convaincus qu'il était technologiquement possible de comptabiliser les crédits carbone issus de la réduction de la dégradation des forêts. La prise en compte de cette proposition des pays du bassin du Congo a permis de passer de la RED à la REDD (Den Besten et al., 2014). C'est dans cette optique que le plan de Bali appelait à des approches politiques et à des incitations positives sur les questions relatives à la réduction des émissions dues au déboisement et à la dégradation des forêts dans les pays en développement. Le plan de Bali met également l'accent sur le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestier dans les pays en développement (UNFCCC,

---

<sup>3</sup> Rainforest coalition nations a été fondée en 2004 et réunit les pays en développement abritant des forêts tropicales humides.

2008). Cette prise en compte des forêts tropicales, des plantations, de la gestion forestière, de la conservation, ainsi que d'autres usages des sols, dans les négociations sur un nouvel accord sur le climat, a permis au mécanisme REDD d'être désormais désigné sous le nom de REDD+ (Brockhaus et Angelsen, 2012; McGregor, 2010).

En tant que dernière-née des politiques de lutte contre la déforestation et la dégradation forestière, REDD+ est mise à l'agenda gouvernemental de la RDC en 2009. Ce qui a permis au pays de bénéficier de plusieurs financements. De 2009 à 2014, le montant perçu est estimé à environ 151 287 727 de dollars américains (Konunga Mbot'ekola et Baudouin, 2016). En 2016, la RDC a également bénéficié de 60 millions de dollars américains du Programme d'Investissement pour la Forêt (PIF) sous le Fonds Stratégique pour le Climat, et de 200 millions de dollars américains de l'Initiative pour les forêts d'Afrique centrale -CAFI- (MEDD, 2022).

Toutefois, dans son rapport de 2020, la FAO indique qu'en RDC, le taux annuel moyen de déforestation était de 0,83% entre 2010 et 2020 (FAO, 2020), représentant une perte annuelle d'environ 800 000 hectares. D'autres études soulignent que d'ici 2050, la RDC perdra 22% de ses forêts humides, faisant ainsi basculer leur surface de 116,9 millions d'hectares en 2020 à 91 millions d'hectares en 2050. En plus, 33% de ses forêts humides non perturbées régresseront de 105,8 à 71,4 millions d'hectares (Dalimier et al., 2022). En cas de persistance de l'insuccès des politiques et programmes de lutte contre la déforestation, la RDC perdra toutes ses forêts à l'horizon 2100 (Tyukavina et al., 2018). Ces alertes ne font que confirmer le constat du Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD) de la RDC qui admet que depuis 2010, la RDC a entamé sa transition vers un taux de déforestation élevé, la sortant de la catégorie des pays à couvert forestier important et à faible déforestation (MEDD, 2018a).

C'est dans ce contexte que le sujet de cette thèse a émergé, pour identifier et analyser les facteurs explicatifs de la persistance voire de l'accentuation de la déforestation et de la dégradation forestière en RDC.

## ***2. Questions de recherche et objectifs de l'étude***

Tout au long de cette étude nous nous interrogeons sur le pourquoi de la persistance et de l'accélération de la déforestation et de la dégradation des forêts en RDC malgré

l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, programmes et initiatives de réduction de cette déforestation et dégradation forestière. Comment comprendre l'insuccès de la lutte contre la déforestation et la dégradation forestière en RDC ? De cette interrogation principale découle des questions spécifiques qui ont orienté les investigations scientifiques et les analyses qui ont été effectuées.

1. En quoi l'insuccès, ou l'échec de la lutte contre la déforestation et la dégradation forestière en RDC relève des rapports de pouvoir des acteurs ?
2. Comment les discours construits sur la REDD+ ont engendré la gouvernance de la réduction de la déforestation et de la dégradation forestière en RDC ? Ces discours et la gouvernance qui en est issue reflètent-ils les intérêts des différents acteurs ?
3. La REDD+ découle-t-elle d'un processus de participation associant la reconnaissance et le partage équitable des bénéfices entre toutes les parties prenantes et en particulier les populations locales ?
4. Le déploiement de la REDD+ ne s'accompagne-t-il pas d'un déphasage entre ce qui est conçu au niveau national et ce qui est fait au niveau local ?

La persistance voire l'accélération de la déforestation et de la dégradation forestière dans les pays en développement ont conduit plusieurs chercheurs à en analyser les raisons. Les études évoquées ci-après se sont principalement focalisées sur l'Inde (Yadav et al., 2018), l'Indonésie (Reetz et al., 2012), Madagascar (Gorenflo et al., 2011; Horning, 2018), la Tanzanie (Doggart et al., 2020; Horning, 2018; Kiderghesho, 2016), l'Ouganda (Horning, 2018; Twongyirwe et al., 2018; Banana et al., 2007; Kayanja et Byarugaba, 2001), et le Cameroun (Ordway et al., 2019; Mertens et al., 2000). Ces études attribuent la persistance de la déforestation et de la dégradation forestière dans ces différents pays à plusieurs facteurs : le manque de politiques susceptibles de juguler la pauvreté, l'absence de contrôle de la démographie, les intérêts divergents des acteurs économiques et des acteurs de la protection de l'environnement, la crise économique, l'essor du secteur économique informel, les décisions politiques inefficaces. Ce dernier élément ressort des études réalisées en Tanzanie où pour réduire la déforestation, les décideurs politiques ont cherché à baisser la demande en charbon de bois alors que c'est

l'agriculture qui constitue la cause principale de la déforestation.

En ce qui concerne la RDC, les travaux qui ont analysé la déforestation et la dégradation forestière ont mis en évidence le contexte socio-économique et politique du pays, les conflits armés qui détruisent les écosystèmes forestiers, la crise de gouvernance, les incohérences des politiques sectorielles à l'égard des objectifs du développement durable, et la pression des marchés internationaux (Kabamba Mbambu, 2009, 2017; Lawson, 2014; A. M. Mpoyi et al., 2013; Rohwerder, 2015; Trefon, 2016). Ces éléments explicatifs de la déforestation et de la dégradation forestière sont complétés par Ongolo et Karsenty (2011), Karsenty et Fournier (2008) qui soulignent le caractère défaillant des Etats de la sous-région, comme un des éléments explicatifs de la persistance de la déforestation et de la dégradation forestière.

Très peu de travaux utilisent l'approche *political ecology* pour étudier la déforestation et la dégradation forestière dans les pays en développement. Ces travaux ont essentiellement été réalisés au Kenya (Albertazzi et al., 2018), en Sierra Leone (Munro, 2009), en Thaïlande (Delang, 2005), au Malawi (Feder, 2012), en Indonésie (Hein, 2019), et au Brésil (Santos Rocha da Silva et Correia, 2022). Le recours à la *political ecology* a permis à ces travaux d'analyser les rapports de pouvoir des acteurs impliqués dans les projets dits de réduction de la déforestation d'une part, l'écart rhétorique entourant la question de la déforestation et les programmes et projets mis en œuvre d'autre part. Ces travaux révèlent également que les politiques et projets mis en place en vue de la réduction de la déforestation n'atteignent toujours pas leur objectif. Mais curieusement, ils conduisent à l'émergence des discours de blâme envers les groupes les plus pauvres et politiquement les plus faibles.

Cette thèse s'inscrit dans le prolongement de ces rares études précédentes mobilisant la *political ecology*. Contrairement à ces études précédentes, nous ne cherchons pas à comprendre et à expliquer la déforestation et la dégradation forestière. Nous cherchons à expliquer l'insuccès de « **la lutte contre la déforestation et la dégradation forestière** » en nous focalisant sur le cas de la RDC. Nous mobilisons la *political ecology* à laquelle nous associons le cadre théorique et analytique de la justice environnementale. La combinaison de ces deux approches analytiques qui partagent une histoire de pluralisme et une ouverture à l'intégration de nouvelles perspectives théoriques constitue l'originalité

de cette thèse. Cette combinaison permet à cette thèse de recourir aux questions post-structurelles de savoir pourquoi la déforestation et la dégradation forestière se poursuivent-elle et comment les acteurs se mobilisent pour les empêcher, avec si peu d'efficacité et de réussite. Cette recherche soutient la thèse selon laquelle « *la persistance voire l'accélération de la déforestation et de la dégradation forestière en RDC est liée aux rapports de pouvoirs des acteurs, à la divergence de leurs intérêts et aux injustices environnementales* » qui caractérisent les politiques élaborées et mises en œuvre en vue de lutter contre la déforestation. L'approche *political ecology* nous permet de sortir des schémas explicatifs classiques qui sont majoritaires dans la littérature scientifique sur la déforestation dans les pays en développement.

La principale question de recherche qui constitue le fil conducteur de cette thèse (comment expliquer l'insuccès de la lutte contre la déforestation en RDC) a donné lieu à quatre objectifs articulés aux quatre questions spécifiques à partir desquelles les recherches ont été orientées.

1. Le premier objectif est de décrypter les rapports de pouvoir et de domination qui caractérisent le processus de réforme du secteur forestier de la RDC, plus précisément entre la moitié des années 80 et 2020.
2. Le deuxième objectif est d'identifier et d'analyser les types de discours politiques qui ont accompagné la mise à l'agenda gouvernemental de la REDD+, la gouvernance de la lutte contre la déforestation qui en découle et en quoi cette gouvernance reflète les intérêts des acteurs dominants en RDC.
3. Le troisième objectif est d'explorer et de caractériser la manière dont la REDD+ prend en compte ou pas les principes de la justice environnementale.
4. Le quatrième objectif est de décrire la diffusion de la REDD+ de l'arène nationale aux arènes locales et pour mettre en évidence les dynamiques socio spatiales qui en découlent, plus particulièrement dans la province de la Tshopo.

### **3. Approche analytique**

Comme souligné précédemment, cette thèse mobilise la *political ecology* et la justice environnementale pour trouver des explications complémentaires à celles qui sont répandues dans la littérature scientifique sur la déforestation en RDC.

### 3.1. *La political ecology*

C'est à dessein que nous gardons l'appellation « *political ecology* » en anglais tout au long de cette étude. Cette précision vaut son pesant d'or dans la mesure où la traduction en français (« *écologie politique* ») désigne une autre réalité qui renvoie à l'analyse des politiques environnementales ou à l'expression militante de la crise environnementale (les partis « Verts », « Europe écologie », etc.). La *political ecology* telle qu'elle a évolué dans le monde académique Anglo-Etats-Uniens, englobe une gamme de définitions. Certaines de ces définitions mettent l'accent sur l'économie politique (Blaikie et Brookfield, 1987), tandis que d'autres insistent sur une dimension plus institutionnaliste (Low et Gleeson, 2002) ; d'autres enfin, mettent l'accent sur les récits ou l'histoire sur le changement environnemental (Robbins, 2012).

Au-delà d'une multitude de définitions que revêt cette approche, un élément clé caractérise les recherches qui s'en inspirent. Il s'agit de l'analyse centrée sur les rapports de pouvoir entre acteurs autour des interactions nature et sociétés (Bryant, 1998; Bryant et Bailey, 1997). La mobilisation de la *political ecology* en tant qu'approche analytique est indispensable dès lors que l'on veut comprendre le pourquoi des problèmes environnementaux, avec une posture critique mettant l'accent sur les acteurs et leurs intérêts aux prises entre les enjeux d'environnement et les enjeux de développement. Elle facilite cet exercice à travers l'interaction *nature* et *société* qu'elle permet d'établir.

En mobilisant la *political ecology*, cette thèse cherche à mettre en évidence les rapports de pouvoir et de domination qui caractérisent le processus de lutte contre la déforestation en RDC et qui, en même temps, contribuent à la marginalisation des populations locales dont les activités de subsistance sont considérées comme étant à la base de la déforestation.

### 3.2. Emergence et différentes ères de la *political ecology*

La *political ecology* a émergé au cours de la deuxième moitié du 20<sup>e</sup> siècle. Sa construction a bénéficié de la participation des sciences sociales et des sciences naturelles. Parmi les chercheurs pionniers dont les travaux ont contribué à l'émergence et à la diffusion de cette approche, nous citons Bookchin (1962) et Wolf (1972). Dans ses écrits, Murray Bookchin soutient que les changements récents dans l'environnement des Etats Unis

d'Amérique sont à la base de nouveaux problèmes. Cette réalité résulte du fait que « les hommes du siècle présent ont développé un contrôle presque total sur les forces naturelles qui étaient autrefois les maîtres de leurs ancêtres » (Bookchin, 1962, p.2). Ce constat est presque similaire à celui fait, cette fois-ci, dans les Alpes mais à une échelle locale, par Wolf (1972). A travers son analyse, Eric Wolf révèle que la dynamique d'appropriation des ressources naturelles dans les Alpes est dominée par l'essentialisme et l'utilitarisme. Son apport à la *political ecology* se situe dans la prise en compte du contexte écologique local dans l'explication de la crise environnementale.

Bryant (1998) soutient que dans la recherche, plus spécifiquement lorsqu'on recourt à la *political ecology*, mettre la 'politique' en avant permet de comprendre la manière dont la dégradation de l'environnement peut être liée à l'interaction entre l'Homme et l'environnement. De plus, l'importance du 'politique' dans la *political ecology* représente bien plus qu'une tentative de corriger les lacunes perçues dans d'autres domaines de recherche environnementale (Bryant et Bailey, 2005).

La *political ecology* telle qu'elle se présente à ce jour tire ses origines épistémologiques du courant Marxiste. Son émergence tient au souci de comprendre et d'expliquer la crise environnementale qui a fait irruption dans le monde au cours des années 1960 et 1970, détruisant les conditions essentielles pour la durabilité de la vie (Leff, 2017). Le recours à la *political ecology* est revendiquée par les travaux « qui se sont intéressés aux relations de pouvoir inégal, les conflits et la 'modernisation' culturelle dans le cadre de l'économie politique capitaliste mondiale comme clés dans le remodelage et la déstabilisation des interactions humaines avec l'environnement physique » (Walker, 2005, p.74). Dans son émergence, son attention a porté entre autres sur l'érosion des sols, la pollution, la déforestation et la raréfaction de certaines ressources naturelles non renouvelables (Flipo, 2013; Blaikie, 1985, 1989).

Au cours de son cheminement, la *political ecology* a connu trois périodes principales que nous pouvons qualifier de générations.

Dans sa première génération, la *political ecology* a été caractérisée par une relation disjointe entre la culture et l'environnement dans la compréhension des problèmes environnementaux (Blaser et Escobar, 2016). A travers la théorie de la dépendance qui, par ailleurs, a été critiquée par de nombreux chercheurs (Smith, 1982; Dietz, 1980; Amin,

1976), l'expansion du capitalisme est perçue comme un processus dépassant les spécificités locales, regroupant finalement les différences culturelles en un seul système global (Blaser et Escobar, 2016). Pour expliquer les problèmes environnementaux, le recours est fait à l'écologie humaine et culturelle qui, sans le vouloir, regorge des limites quant à la conceptualisation du pouvoir et de la nature par l'économie politique (Escobar, 2010).

Cette limite va alors conduire à un dépassement du cadre de pensée marxiste, car trop déterministe, et inaugurer une deuxième ère épistémologique de la *political ecology* au cours des années 1980 (Gautier, 2011; Bryant et Goodman, 2008; Forsyth, 2008).

Contrairement à la première génération, la deuxième s'inscrit dans le courant poststructuraliste marquée par son engagement dans les débats épistémologiques suscités par le constructivisme et l'anti essentialisme (Blaser et Escobar, 2016). L'attention cette fois-ci est portée sur l'analyse de la nature des connaissances et sur la manière dont celles-ci sont produites (Gautier, 2011). Cette deuxième génération qui a commencé au début des années 1990, met de plus en plus en évidence les relations de pouvoir entre différents acteurs et les questions de régulations environnementales (Peet et Watts, 2004). Si les questions d'accès et de contrôle des ressources sont restées prioritaires, l'accent est, cette fois-ci, mis sur les moyens par lesquels le contrôle environnemental, l'accès et les droits de propriété ont été définis dans le contexte des relations sociales, et sur la façon dont ils ont été négociés et contestés dans les arènes politiques (Gautier, 2011). Piers Blaikie est un des fondateurs de cette deuxième génération. Forsyth (2003) souligne que l'apport de Blaikie se situe à trois niveaux : premièrement, il insiste sur la prise en compte des discours des acteurs dans l'analyse des problèmes environnementaux; Deuxièmement, il limite la notion écologique de stabilité et l'équilibre qui sous-tend la plupart des discours sur les changements et les crises environnementales ; Troisièmement, il reconnaît l'importance de l'analyse déconstructiviste dans la compréhension des investigations et des inégalités suscitées par le capitalisme ou des structures similaires.

Depuis les années 2000, l'on assiste à l'avènement de la troisième génération de la *political ecology* (Escobar, 2010; Bohle et Fünfgeld, 2007). Celle-ci tire ses racines de la deuxième génération et s'inspire des récents débats académiques sur les



épistémologies post représentationnelles et ontologiques en géographie et en anthropologie, et sur les études sur les sciences et les technologies (Blaser et Escobar, 2016). L'avènement de cette troisième génération est perçu comme un changement notable de la *political ecology* vers « l'ontologie politique » qui, elle, permet de transcender les limites de la *political ecology* dans l'explication de la persistance des problèmes environnementaux (Blaser et Escobar, 2016, p.164). Cette nouvelle génération se différencie de la précédente par l'attention qu'elle accorde aux questions d'ontologie en plus de l'épistémologie (Escobar, 2010). Elle met de plus en plus l'accent sur une *political ecology* de la libération et sur la relation entre environnement, géopolitique et violence (Bohle et Fünfgeld, 2007). Toutefois, elle reste très influencée par la *political ecology* de la deuxième génération malgré son appartenance au courant post constructiviste en ce sens qu'elle déploie des efforts pour surmonter les limites d'autres courants de pensée dans l'explication du réel (Escobar, 2010).

### *3.3. Caractéristiques des travaux qui recourent à la political ecology*

Au-delà de ce que nous pouvons qualifier de tournant discursif et épistémologique, les travaux scientifiques qui analysent les problèmes environnementaux sous le registre de la *political ecology* ont généralement quatre caractéristiques en commun : l'interdisciplinarité, le changement d'échelles, les études détaillées sur le terrain, et l'analyse des discours (Gautier, 2011).

#### *3.3.1. L'interdisciplinarité*

Il s'agit ici de mobiliser une diversité de méthodes afin de parvenir aux évidences scientifiques. Cette démarche permet de marquer une rupture avec les perceptions conventionnelles des problèmes environnementaux dont la déforestation et la dégradation des forêts, en fournissant des explications et perspectives alternatives sur les rapports Homme-Nature.

#### *3.3.2. Le changement d'échelle*

Cette caractéristique est familière à la géographie qui combine de diverses manières, les différentes échelles dans l'observation et l'analyse, du niveau local au niveau mondial, en passant par le niveau national et régional, et inversement. En procédant de la sorte, l'analyste qui recourt à la *political ecology* pourra identifier les facteurs de causalité qui

permettent d'expliquer les changements environnementaux au niveau local. Grâce à cela, les changements observés sont liés aux discours dominants et à des mécanismes politiques au niveau sous régional ou global.

### *3.3.3. Les études détaillées sur le terrain*

Les études de terrain consistent à expliquer les processus écologiques, les pratiques des acteurs et leurs perceptions de l'environnement, les jeux de pouvoir qui contraignent ces pratiques et modifient les perceptions.

### *3.3.4. L'Analyse des discours*

Le recours à l'analyse des discours des acteurs constitue l'une des originalités importantes de l'approche *political ecology* en ce sens que « les 'vérités' environnementales scientifiques établies sont interrogées de même que les arguments sur lesquels reposent les politiques publiques environnementales » (Gauthier, 2011, p.31). Sous cet angle, le recours à l'histoire est indispensable. Car le *political ecologist* est appelé à examiner différents discours pour faire émerger la stratégie politique des acteurs en présence, notamment le gouvernement, les agences bilatérales et multilatérales, les organisations non gouvernementales nationales et internationales, le secteur privé, etc.

## **3.4. Liens entre la *political ecology* et la justice environnementale**

Comme la *political ecology*, la justice environnementale est une approche critique des analyses socio-environnementales (Svarstad et Benjaminsen, 2020). Son émergence est liée à la remise en question de la façon dont le capitalisme fonctionne en tant que mode de production (Robbins, 2012). Les deux approches sont en réalité complémentaires voire inclusives. A partir des travaux novateurs de Robert Bullard sur l'emplacement des décharges dans le Sud des Etats-Unis (Bullard, 1992), des chercheurs dont David Schlosberg, ont développé un cadre d'analyse permettant de saisir scientifiquement les questions liées à la justice ou à l'injustice environnementale.

Dans un premier temps, ce cadre d'analyse était constitué de trois dimensions, à savoir la justice procédurale qui renvoie à la participation des groupes marginalisés dans la formulation des politiques publiques, la justice distributive qui fait référence à l'équité dans la répartition des charges et avantages liés aux interventions sur l'environnement, et la justice en tant que reconnaissance, qui renvoie au respect des personnes, à la prise

en compte de leurs intérêts, de leurs points de vue, et à la valorisation de leur identité (Svarstad et Benjaminsen, 2020; Ballet et al., 2015; Schlosberg, 2007b). A ces dimensions, une quatrième a été ajoutée. C'est celle des capacités<sup>4</sup>, qui s'intéresse directement à la qualité de vie que les gens peuvent réellement atteindre (Schlosberg, 2007a; Ballet et al., 2015). Toutefois, pour que cette quatrième dimension renforce les trois dimensions précédemment évoquées, cela suppose de donner une priorité à la liberté de processus sur la liberté d'opportunités (Ballet et al., 2015).

Svarstad et Benjaminsen (2020) soutiennent que les différentes dimensions de la justice environnementale offrent le potentiel de fertilisation croisée entre la *political ecology* et la justice environnementale. Premièrement, le traitement systématique de la justice distributive dans la littérature sur la justice environnementale fournit une conceptualisation qui peut être utile à la *political ecology* dans ses spécifications des différentes formes d'injustice. Deuxièmement, la reconnaissance est une perspective utile à la fois pour la justice environnementale et la *political ecology*. Car elle met en évidence des relations de pouvoir qui peuvent avoir besoin d'être décolonisées<sup>5</sup>. Troisièmement, l'accent mis sur la justice procédurale bénéficierait d'engagements avec diverses théories du pouvoir et de discussions sur la participation qui sont prédominantes dans la littérature scientifique mobilisant la *political ecology*.

En associant la justice environnementale à la *political ecology*, cette thèse contribue à combler un vide criant dans le monde scientifique francophone où une telle combinaison est quasiment inexistante. Pourtant, les rapports de pouvoir et de domination auxquels s'intéressent la *political ecology* sont toujours accompagnés de la marginalisation des groupes politiquement faibles. Paradoxalement, cet aspect n'est pas encore pris en compte dans les travaux de recherche concernant le monde francophone.

En déployant l'approche *political ecology* associée au cadre analytique de la justice environnementale, cette thèse apporte des explications permettant de comprendre la

---

<sup>4</sup> Cette approche sur les capacités a été développée au début des années 1980 par l'économiste et philosophe indien **Martya Sen**. Elle repose sur un cadre théorique qui implique deux affirmations normatives fondamentales. Premièrement, l'hypothèse selon laquelle la liberté d'atteindre le bien-être est d'une importance morale primordiale. Deuxièmement, cette liberté doit être comprise en termes de personnes dotées de capacités.

<sup>5</sup> Pour ces auteurs, cette décolonisation peut se produire à travers le processus qui consiste à mettre l'accent sur les sens de la justice et la production de connaissances critiques.

persistance de la déforestation et donc l'insuccès de la lutte contre la déforestation en RDC : échec des politiques et programmes de réformes du secteur forestier, incapacité de la REDD+ à contribuer efficacement à la réduction de la déforestation et à endiguer les injustices environnementales dans la gouvernance des forêts, diffusion laborieuse de la REDD+ de l'arène nationale aux arènes locales où sont mis en œuvre des projets qui engendrent des dynamiques territoriales sous de fortes contraintes économiques et socio-culturelles.

#### **4. Cadre conceptuel et méthodologique**

##### **4.1. Cadre conceptuel**

Dans cette thèse, la *political ecology* et la justice environnementale sont opérationnalisées à travers plusieurs cadres conceptuels développés de manière détaillée. Nous présentons ici quelques concepts dont la compréhension permet de saisir la pertinence et la quintessence des analyses déroulées dans la thèse. Ces concepts sont au cœur de l'approche *political ecology*, et sont généralement mobilisés dans plusieurs disciplines parmi lesquelles la géographie et les sciences politiques.

##### **4.1.1. Acteurs**

La compréhension que nous avons de la notion des acteurs découle des travaux de Crozier et Friedberg (1977), et de Schusser et *al.* (2016). Partant de Crozier et Friedberg (1977), nous considérons qu'un acteur est une entité autonome qui, grâce au pouvoir qu'elle détient, est capable de contrôler les zones d'incertitude entourant l'action de ses partenaires. Quoique s'inscrivant dans le champ épistémologique de la sociologie des organisations, cette définition permet d'appréhender les conditions qui peuvent favoriser, contraindre ou restreindre les capacités d'action d'un acteur dans un environnement donné. En complément de cette proposition de Michel Crozier et Erhard Friedberg, il est pertinent d'évoquer la définition développée par Schusser et *al.* (2016) à partir des travaux empiriques conduits dans des contextes spécifiques de gouvernance des ressources forestières. Selon ces auteurs, la notion d'acteurs « renvoie à toute entité qui a un intérêt distinct et la capacité d'influencer une politique ».

Prenant appui sur ces travaux, les acteurs clés identifiés dans le cadre de cette thèse, et qui jouent et ont souvent joué un rôle décisif dans la lutte contre la déforestation en

RDC, constituent une constellation d'entités publiques et privées. On y trouve entre autres les organisations financières internationales (Banque mondiale, Fonds Monétaire international), les organisations non gouvernementales de conservation telles que l'Union Internationale pour la conservation de la nature (UICN), le fonds mondial pour la conservation de la nature (WWF), Greenpeace, *Rainforest Foundation*, etc., les agences de coopération bilatérale, notamment l'Agence Française de Développement (AFD), l'Agence Belge de développement en RDC (ENABEL ex-CTB), les agences norvégienne (Norad), allemande (GIZ), et américaine (USAID) de développement, ainsi que des agences multilatérales des Nations Unies (FAO, PNUD, PNUE ; etc.). A ces acteurs internationaux ou exogènes, s'ajoutent des acteurs nationaux. Il s'agit des bureaucraties étatiques nationales, les associations et organisations de la société civile, ainsi que le secteur privé industriel. Chacune de ces catégories d'acteurs exerce une influence plus ou moins significative non seulement sur le changement ou non des pratiques qui engendrent la déforestation en RDC, mais aussi sur les initiatives et les politiques élaborées et mises en œuvre pour lutter contre cette déforestation.

#### **4.1.2. Pouvoir des acteurs**

Dans cette thèse, la compréhension que nous avons de ce concept découle des travaux de Michel Foucault. Celui-ci l'entend comme la capacité à modifier le comportement des gens sans coercition apparente (Foucault, 1978). Le pouvoir est également la capacité inégale d'influencer les objectifs (Morrison et al. 2019). Ces définitions ne considèrent pas la coercition physique comme l'élément principal du pouvoir. D'ailleurs, c'est ce qui différencie ces définitions de celle proposée par Weber. Ce dernier entend par pouvoir, le fait d'amener un acteur à faire quelque chose qu'il n'aurait fait autrement (cité par Guzzini, 2017). Pour le géographe Claude Raffestin, le pouvoir n'est pas immédiatement visible, il se cache d'autant mieux qu'il est présent partout : il n'est pas visible – ou seulement très partiellement à travers des symboliques- mais visualisable et difficile à spatialiser. D'où l'intérêt tardif des géographes à l'analyser (Raffestin, 1988).

Le pouvoir s'exerce soit de manière autonome, soit à travers la formation de coalitions ou de réseaux d'acteurs. Ce sont ces derniers qui permettent au pouvoir de circuler dans les organisations (Gordon, 1980; Sabatier, 1999). A cette fin, analyser le pouvoir consiste à examiner les ressources et les instruments des acteurs (Etzioni, 1975), ainsi que les

discours qu'ils véhiculent (Mumby et Stohl, 1991).

Selon Krott et al. (2014), les ressources et instruments qui constituent les éléments centraux du pouvoir sont la coercition, les (dés)incitations et les informations dominantes. Premièrement, ces auteurs définissent la coercition comme le fait de " modifier le comportement par la force ", ce qui inclut " la menace de la force et même le bluff d'une force qui n'existe pas vraiment". Deuxièmement, ils argumentent en faveur des (dés)incitations, comme la possibilité de "mettre en œuvre des avantages ou des désavantages jusqu'à ce que le subordonné modifie son comportement dans le sens des objectifs du potentat". L'avantage dans ce cas fait référence au soutien financier (conditionnalités de l'aide internationale, allocations ponctuelles et ciblées de financements internationaux sous forme de projets, promesses de soutien, etc.), et le désavantage est lié à la domination par l'information dont les formes les plus utilisées sont les campagnes de dénonciation de type "*blame and shame*" et l'ingénierie de formulation des politiques et des réformes, etc.

Enfin, l'information dominante est liée au fait de modifier le comportement d'un acteur subordonné au moyen d'informations non vérifiées. Pour illustrer cela, les auteurs donnent l'exemple suivant : "un subordonné reçoit l'information que l'espèce d'arbre B poussera bien, il fait confiance à cette information et, sur cette base, décide de planter l'espèce d'arbre B. Sa volonté est de planter un arbre qui pousse bien, mais l'acteur dominant mentait lorsqu'il a promu l'arbre B, et le subordonné a maintenant planté l'arbre B. Il ne l'aurait jamais fait s'il avait su que l'arbre B ne pousserait pas. En fournissant des informations erronées auxquelles le subordonné se fiait, l'acteur dominant a modifié le comportement du subordonné sans reconnaître sa volonté" (Krott et al., 2014.p.6).

Dans cette thèse, ces rapports de pouvoir sont mis en exergue à travers les analyses qui révèlent le rôle prépondérant qui a toujours été joué par les institutions internationales dont la Banque Mondiale, l'ONU (à travers ONU-REDD), les agences bilatérales, afin d'imposer de manière subtile des politiques, des programmes et des projets de lutte contre la déforestation. La thèse montre également que ces programmes qui, dans certains cas sont élaborés par ces institutions internationales, rencontrent des difficultés dans leur mise en œuvre puisque confrontés d'une part, au pouvoir de la bureaucratie

nationale, et d'autre part à leur faible appropriation par les populations locales.

#### **4.1.3. Discours**

la notion de discours est décrite comme un "ensemble spécifique d'idées, de concepts et de catégorisations qui sont produits, reproduits et transformés dans un ensemble particulier de pratiques et par lesquels un sens est donné aux réalités physiques et sociales" (Hajer, 1995, p.44). Comme nous rappelle Barabara Delcourt, Michel Foucault souligne que « le discours n'est pas seulement ce qui traduit les luttes ou les systèmes de domination, mais ce pour quoi, ce par quoi on lutte, le pouvoir dont on cherche à s'emparer » (Foucault cité par Delcourt, 2003, p.7).

Pour ce qui nous concerne, nous nous sommes intéressés plus spécifiquement aux discours institutionnels. L'analyse des discours institutionnels est développée à partir de la littérature néo-institutionnelle sur le changement social et attire l'attention sur les processus politiques qui sont le résultat d'un contexte social et institutionnel (Buijs et al., 2014; Peters et al., 2005). Elle permet d'examiner les idées et les discours générés par les acteurs et qui circulent au sein des institutions. La notion d'idées renvoie à la définition empirique mise en avant par Brockhaus et Angelsen (2012) comme un ensemble de concepts ou de constructions mentales, d'idéologies. D'où la pertinence d'inscrire l'analyse des discours dans la logique constructiviste qui, par ailleurs, permet d'une part, d'historiciser les comportements et les attitudes des acteurs en présence, et d'autre part, d'identifier leurs intérêts et leur rôle dans la lutte contre la déforestation en RDC.

#### ***4.2. Cadre méthodologique***

Nous avons, dans cette thèse, recouru à la démarche inductive qui est constituée de deux phases (Michel, 2003) : une première phase consistant en l'immersion dans un territoire d'étude en vue de la récolte des données, et une seconde une phase consistant à prendre le recul nécessaire pour traiter les données et à les analyser de manière rigoureuse. Articulée avec les différents conceptuels mobilisés dans le cadre de l'approche *political ecology*, cette démarche méthodologique nous a permis d'aboutir aux résultats qui mettent en évidence les raisons de la persistance voire de l'accentuation de la déforestation en RDC.

La méthodologie utilisée pour investiguer les questions spécifiques de cette étude est

multidisciplinaire. D'où le recours à la géographie, à la science politique, aux théories des relations internationales, à la sociologie, et même à l'histoire politique. La quasi-totalité des données collectées a été faite suivant la méthode hypothético-déductive. Cette méthode nous a permis d'émettre des hypothèses à partir de la littérature scientifique sur les thématiques traitées. De plus, notre connaissance du contexte national de la RDC, mêlée à l'expérience que nous avons dans la recherche scientifique, ne nous ont pas soustrait de l'induction. Concrètement, la démarche méthodologique a consisté en trois principales étapes suivantes : i) la collecte des données (documentaires et empiriques), ii) leur traitement, iii) leur analyse et l'interprétation des résultats.

#### **4.2.1 Collecte des données.**

##### **4.2.1.1. Collecte des données documentaires.**

L'approche documentaire s'est essentiellement centrée sur la mobilisation des données qui nous ont servi à la construction des cadres théoriques et conceptuels ainsi que de l'approche analytique de cette thèse. Elle nous a permis en outre de faire l'état de l'art afin de mettre en exergue l'originalité de cette étude. Pour cela, les ressources savantes auxquelles nous avons eu recours sont les bibliothèques virtuelles et physiques. Nous avons récupéré des articles publiés dans des revues scientifiques hébergées par des plateformes spécialisées, notamment *Wiley*, *Taylor and Francis online*, *Science Direct*, *Cairn*, *Springerlink*. Grâce à notre statut de stagiaire au Centre international de recherche forestière (CIFOR), nous avons eu l'opportunité d'accéder à la base des données de cette institution de pointe dans la recherche forestière. Nous avons également consulté les rapports officiels et les publications des organisations non gouvernementales nationales et internationales. L'accès à ces bases de données a été facilité par les moteurs de recherche tels que *Google scholar* et *Semantic scholar*. Quant aux bibliothèques physiques, elles nous ont été d'une grande utilité puisqu'elles nous ont permis de consulter les documents indisponibles sur internet. Les bibliothèques fréquentées en France sont celles de Le Mans Université et de l'Université Paul Valéry à Montpellier. Durant notre séjour de recherche en RDC, entre... et..., nous avons fréquenté respectivement la



bibliothèque nationale du Congo<sup>6</sup>, la bibliothèque urbaine<sup>7</sup> et celle du centre d'Etudes pour l'Action sociale (CEPAS)<sup>8</sup>. Les références bibliographiques consultées nous ont permis de comprendre la gouvernance des forêts en RDC et les problèmes qui la caractérisent. Nous avons identifié les acteurs clés et l'influence des crises socio politiques sur l'état des forêts.

#### **4.2.1.2. Collecte des données empiriques**

Les données utilisées dans cette thèse ont été collectées à travers les enquêtes de terrain. En tant que moyen de production des connaissances qui visent à rendre compte du point de vue de l'acteur (De Sardan, 2007), l'enquête a consisté en des entretiens et en l'observation participante. Les entretiens réalisés ont été individuels et de groupe. Ils ont pris la forme semi directive ou non directive, et ont été réalisés en présentiel et à distance entre 2020 et 2022.

En sciences sociales, l'entretien est un outil d'enquête est de collecte des données qui permet d'établir une relation entre l'interviewer et l'interviewé (Mampeta Wabasa, 2012). Le recours à l'entretien non directif repose sur l'idée que l'information la plus accessible, celle que l'on atteint par questionnaire, est souvent superficielle. Par contre, celle collectée à travers l'enquête par l'entretien non-directif possède une profondeur, grâce au degré de liberté laissé à l'enquêté (Michelat, 1975). Dans ce type d'entretien, l'effort du chercheur que nous sommes a été de recentrer l'échange chaque fois que nous estimions que les propos des interviewés s'éloignaient de nos objectifs. Cette enquête a été réalisée à l'aide d'un guide d'entretien comportant des thèmes essentiels de recherche, notamment, l'implication des acteurs internationaux dans la réforme forestière, l'engagement de la RDC dans la REDD+, le déploiement des projets de réduction de la déforestation. Le principe que nous avons observé dans le déroulement des entretiens était de laisser parler les interviewés de façon à exploiter les points mentionnés dans le guide, sans observer nécessairement l'ordre initialement établi.

Les données empiriques ont été collectées suivant une logique multi échelle qui est l'un

---

<sup>6</sup> Cette bibliothèque est située au numéro 10 du boulevard Colonel Tshatshi, commune de la Gombe (centre-ville de Kinshasa-RDC)

<sup>7</sup> Elle est située au numéro 3 de l'Avenue Saint Christophe, Quarter Funa, Commune de Limete, ville de Kinshasa.

<sup>8</sup> 9, avenue du Père Boka, commune de la Gombe (centre-ville de Kinshasa-RDC)

des exigences de la *political ecology*. Cette logique a consisté en la réalisation des entretiens qualitatifs, à Kinshasa, capitale de la RDC, à Kisangani, chef-lieu de la provinciale de la Tshopo, et dans plusieurs entités territoriales où les projets intégrés REDD+ sont mis en œuvre.

Concrètement, au niveau local par exemple, les entretiens individuels et de groupe ont été organisés avec les communautés locales, les animateurs des plates formes de gouvernance, les responsables étatiques au niveau des territoires (Bafwasende, Banalia, Isangi et Ubundu), certains membres des consortiums de mise en œuvre des projets REDD+, et les points focaux du groupe thématique REDD+ Rénové (GTCR-R). Au total, 12 entretiens individuels et 14 entretiens de groupe (focus group) ont été réalisés au niveau local, entre Janvier et Mai 2021. Les entretiens auprès des acteurs locaux, toutes catégories confondues, ont permis de décrypter leur regard vis-à-vis des projets dits de réduction de la déforestation, et les dynamiques territoriales enclenchées.

Au niveau provincial, nous avons conduit 8 entretiens avec des responsables étatiques et non étatiques, entre janvier et Mai 2021. Il s'agit de l'administration en charge de l'environnement, du service de coordination du programme d'investissement pour la forêt (UC-PIF), de trois experts des organisations non gouvernementales (Tropenbos-RDC, Action pour le droit de l'Environnement et la Restauration des écosystèmes - ADRE, Organisation Congolaise des Ecologistes et Amis de la Nature - OCÉAN). A ces acteurs, s'est ajouté le point focal du groupe de travail REDD+ Rénové (GTCR-R) dans la Tshopo. Les entretiens réalisés au niveau provincial ont porté entre autres sur le processus d'identification et de sélection des sites (terroirs villageois) de mise en œuvre des projets intégrés REDD (PIREDD), la coordination des activités et les regards des acteurs sur ces projets dits intégrés.

Au niveau national, 27 entretiens ont été réalisés auprès de différents acteurs entre Octobre 2020 et Mai 2021. Parmi ces acteurs, il y a des responsables du Fonds national REDD+ (FONAREDD), des experts de la coordination nationale REDD+ (CN-REDD), des experts de la direction du développement durable (DDD) et de l'unité de coordination du programme d'investissement pour la forêt (UC-PIF), des responsables de la direction de la gestion forestière (DGEF), des responsables de la direction des inventaires et aménagement forestier (DIAF), des responsables de la direction de la foresterie

communautaire. Nous avons également eu des entretiens semi directifs avec le représentant national du groupe thématique REDD+ Rénové (GTCRR), des responsables des ONG actives dans la REDD+ en RDC, telles que le Conseil pour la Défense de l'Environnement par la Légalité et la Traçabilité (CODELT), le Bureau de veille et de gouvernance des ressources naturelles (BVGNR), l'Organisation d'Accompagnement et d'appuis des peuples autochtones (OSAPY), Rainforest UK, des experts de l'observatoire de la gouvernance forestière en RDC (OGF-RDC). De précieuses informations ont également été collectées auprès des consultants nationaux qui, par ailleurs, enseignent dans des universités de la RDC, plus précisément à l'Université de Kinshasa (Unikin), à l'université de Kisangani (Unikis), et à l'université Officielle de Bukavu (UOB). Certains de ces entretiens ont été enregistrés à l'aide d'un dictaphone, pour ceux et celles de nos interlocuteurs favorables à l'enregistrement de leurs propos.

Compte tenu de la pandémie covid 19, trois experts des institutions internationales nous avaient accordé un entretien téléphonique. Il s'agit d'un expert de l'organisation des nations unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO), d'une fonctionnaire de la Banque mondiale et d'un chercheur du centre international de recherche agronomique pour le développement (CIRAD). Les deux premiers sont basés à Kinshasa. Alors que le troisième est basé à Montpellier mais a travaillé durant de nombreuses années en RDC.

Il convient de signaler que tout au long de cette thèse, nous avons gardé contact avec la quasi-totalité de ces acteurs, et nous ne cessons de leur demander des compléments d'informations en cas de nécessité.

Au plus fort des réflexions, nous avons exploré les dimensions de la justice environnementale dans la REDD+. Associant le carnet d'adresses mis à notre disposition par la CN-REDD et les contacts des acteurs que nous avons, nous avons élaboré un questionnaire que nous avons envoyé individuellement à chacun de ces acteurs via le logiciel *lime Survey*. Le retour ne fut pas satisfaisant en termes de pertinence. Peut-être que les acteurs contactés n'étaient pas à l'aise avec le logiciel utilisé, beaucoup d'entre eux avaient laissé certaines questions sans réponse. En toute responsabilité, nous avons décidé de déclasser la totalité de ces données pour nous tourner vers le recueil des témoignages auprès des experts qui avaient participé soit aux consultations, soit à l'élaboration des documents cadres de la REDD+ en RDC, notamment le plan de préparation à la REDD+

et la stratégie cadre nationale REDD+. Parmi ces experts, certains sont responsables des organisations membres de la société civile environnementale, notamment l'Action pour la promotion des personnes et espèces menacées (APPEM), le juristral. D'autres sont consultants nationaux et ont travaillé pour le compte de la CN-REDD.

En vue de faire ressortir la dimension géographique de cette thèse, il nous a fallu produire des cartes. Outre les coordonnées géographiques prélevées sur le terrain, nous avons également acquis des Shape files sur le site [www.gcrdc.org](http://www.gcrdc.org) que nous avons exploités à l'aide du logiciel ArcGIS 10.4.

#### 4.2.2. Analyse des discours et analyse lexicale

##### **3.2.2.1. L'Analyse des discours**

L'analyse du discours relève du constructivisme au sein des sciences humaines et sociales. Elle part du principe que les hypothèses de base concernant l'être, le soi et le monde sont construites par des individus vivant dans un contexte historique et culturel qui est produit et reproduit par leurs actes de langage (Pedersen, 2009). L'analyse du discours permet de comprendre le sens endogène d'un problème. Elle favorise la saisie non seulement des représentations et de l'interprétation que l'on peut avoir des réalités sociales, mais permet également de s'intéresser à la manière dont le discours produit ces réalités sociales et configure les rapports de pouvoir entre les acteurs (Mampeta Wabasa, 2012). Pour bien comprendre les enjeux autour de la REDD+ et les motivations qui ont amené différents acteurs nationaux à y adhérer avec enthousiasme, nous avons fait émerger les différents systèmes de représentations liées à la REDD+ en RDC. Delcourt (2003) souligne que l'objectif de l'analyse du discours est de montrer les liens entre processus sociaux et processus discursifs, afin de décrire les implications que ces liens ont sur la manière de penser et d'agir des acteurs. En ayant recours à l'analyse du discours, nous avons cherché à mettre en évidence l'évolution discursive de la perception de la REDD+, les types de gouvernance que cela a impliqué et le positionnement des acteurs qui révèle les rapports de pouvoir et de domination.

##### **4.2.2.2. L'Analyse lexicale**

L'analyse lexicale autrement appelée analyse des données textuelles, consiste à identifier, dans l'ensemble des documents, le concept auquel on s'intéresse et le sens qui lui

est donné (Fallery et Rodhain, 2013). Elle peut être assistée (faite à l'aide d'un logiciel) ou non assistée (manuelle). Nous avons eu recours à cette deuxième forme en vue d'identifier dans le plan de préparation à la REDD+ (RPP) d'abord, et dans la stratégie cadre nationale de la RDC ensuite, les concepts constitutifs de la justice environnementale (justice procédurale, justice distributive et celle liée à la reconnaissance). Après l'identification de ces concepts, l'étape suivante a consisté en la compréhension du sens qui leur est accordé par les auteurs institutionnels. Cette étape a, par la suite, conduit à l'élargissement du spectre d'analyse en passant au peigne fin les sauvegardes socio environnementales ainsi que différents textes de lois et règlements relatifs à la REDD+, afin de saisir la manière dont ces dimensions de la justice environnementale sont prises en compte. Dans cet exercice d'exploration, notre connaissance du contexte national de la RDC, ainsi que la participation aux différentes assises dédiées à la gouvernance des forêts et à la REDD+, tant au niveau national qu'au niveau local, ont été mises à contribution.

#### ***4.2.2.3. Analyse des entretiens et leur interprétation***

Les entretiens que nous avons réalisés ont donné lieu à une analyse du contenu des discours. Comme le fait remarquer Blais et Martineau (2006), cette analyse s'appuie sur différentes stratégies utilisant prioritairement la lecture détaillée des données brutes pour faire émerger des catégories à partir des interprétations du chercheur. Pour cela, il nous a fallu la transcription et la réorganisation des notes d'entretiens ainsi que des faits observés. Cette étape nous a directement amené à une autre, consacrée au découpage des discours et à leur classement par thème afin d'avoir une structuration logique des données. Pour De Sardan (2007), c'est à travers ce processus que le chercheur s'efforce de transformer les interactions pertinentes en données. Dans cette optique, l'objectif des entretiens est de cerner les motivations des acteurs afin d'obtenir une réponse vraie (Samlak, 2020). Ainsi, les données obtenues ont été croisées avec celles issues de l'observation. Elles ont été ensuite codifiées, afin de renforcer l'anonymat des enquêtés. En somme, l'analyse a consisté à établir les points communs et à relever les oppositions contenues dans les entretiens. Cette étape a été suivie de l'interprétation des résultats, laquelle a consisté à donner du sens aux données collectées à travers le processus de construction. Comme l'indique Samlak (2020), l'interprétation s'effectue en se basant

sur la nature des réponses de chaque interviewé. Ainsi, les réponses aux questions du type comment, relèvent tout naturellement de l'interprétation tandis que celles du type quand, nous ont fourni des éléments descriptifs.

La rigueur appliquée dans l'analyse des entretiens nous a permis de réduire le risque d'herméneutique libre auquel les études qualitatives sont souvent exposées. L'herméneutique libre est entendue comme des interprétations sauvages, empiriquement non contraignantes, souvent constituées par des surinterprétations et des généralisations hâtives (Lahire, 1996; De Sardan, 2004). Pour éviter cela, nous avons recouru aux citations et verbatims dans la présentation des résultats afin de montrer l'intérêt et la clarté des entretiens réalisés comme le préconise Bazeley (2009). En procédant de la sorte, nous avons ainsi mis en évidence les rapports de pouvoir, les différents types de discours sur la REDD+, les contraintes auxquelles les dynamiques socio spatiales émergentes sont soumises dans la lutte contre la déforestation mais également les injustices environnementales dans le secteur forestier de la RDC.

La démarche intellectuelle et le cheminement qui ont conduit à l'élaboration de cette thèse sont présentés dans la figure 1. Elle illustre le cheminement qui a conduit de la problématique aux analyses restituées dans chacun des chapitres de la thèse. A la demande de notre directeur de thèse, nous avons opté pour une thèse sur articles, en veillant à ce que chaque article réponde à chaque question spécifique et corresponde à chaque objectif scientifique. Les articles sont complémentaires et apportent des éléments de réponse à la problématique.

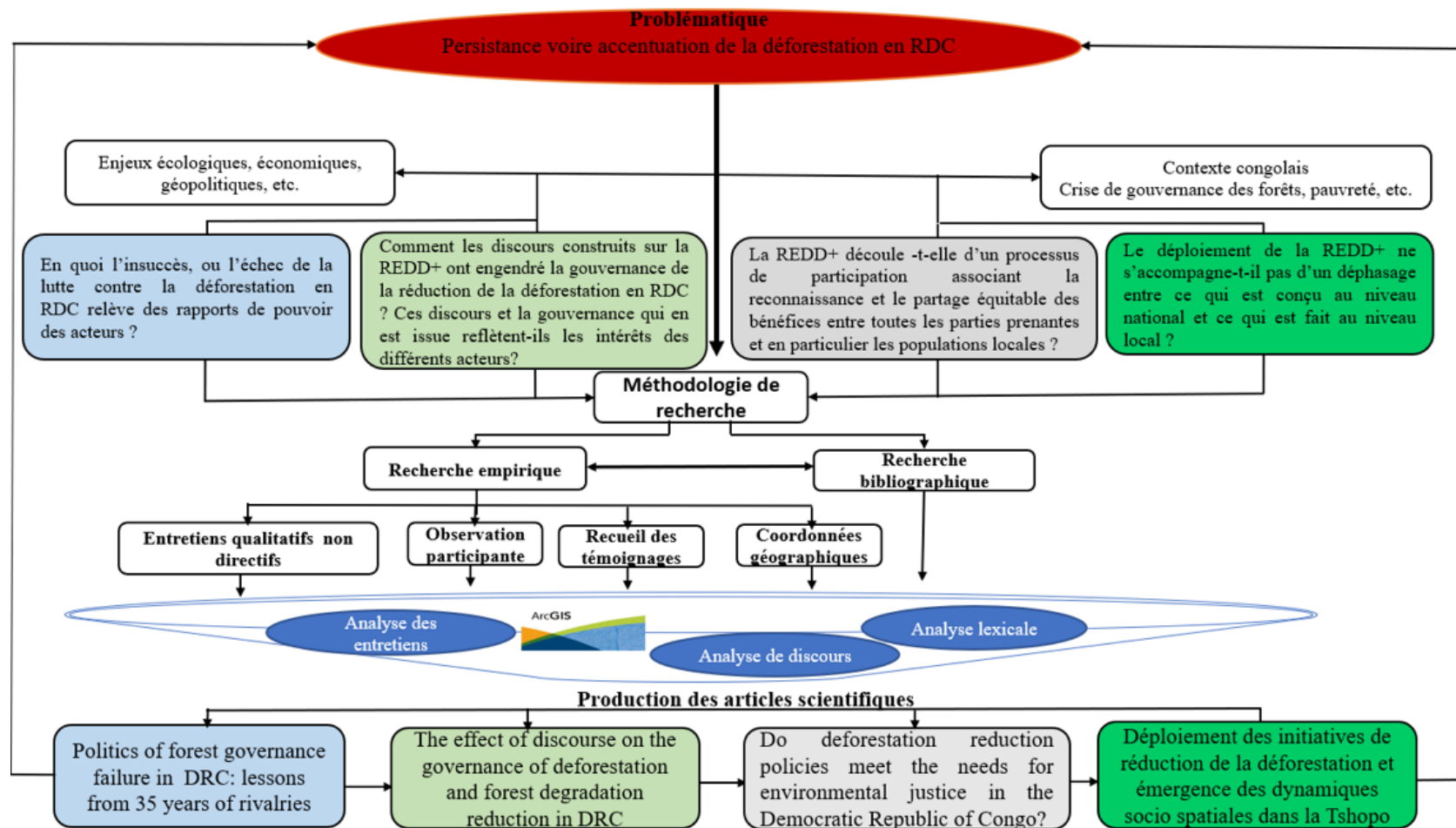


Figure 1: Cheminement intellectuel et scientifique ayant conduit à l'élaboration de la thèse

## 5. Positionnement de la thèse

Cette thèse s'inscrit dans la géographie de l'environnement, un champ disciplinaire situé à cheval entre géographie, écologie et politique (Chartier et Rodary, 2016). Ce choix que nous assumons pleinement a progressivement évolué au cours de la thèse. Il résulte de la latitude qu'offre ce champ d'étude dans l'appréciation de choix et de stratégies politiques des acteurs à remédier à la déforestation en l'occurrence. Soulignons que la géographie de l'environnement, est un domaine en expansion au sein de la géographie française, en substitution de la géographie physique, qui est de plus en plus éclipsée. L'expansion de ce domaine de recherche témoigne de l'intérêt tardif des géographes à analyser des problèmes environnementaux. Pourtant, de tous les savoirs, la géographie est celui qui, théoriquement, aurait dû être le plus à même de prendre en charge les questions de dégradation de l'environnement, si l'on veut bien admettre qu'au-delà d'être une science, l'écologie est aussi l'action des hommes dans et sur la nature (Giblin, 2001).

L'expansion de la géographie de l'environnement est liée aux évidences de l'action humaine sur l'environnement entraînant des effets en chaîne, des rétroactions tant positives que négatives, contribuant par-dessus tout à la modification des formations végétales et à la disparition des végétaux et des animaux (Veyret et Ciottoni, 2011). Dès lors, la géographie de l'environnement est caractérisée surtout par les fondements sociaux et politiques de son approche des problèmes environnementaux. Elle est considérée comme étant une géographie socio-politico-environnementale (Tsayem Demaze, 2021). A ce titre, Laslaz (2017) la définit comme la « branche de la géographie, et plus spécifiquement de la géographie politique, qui analyse les problèmes spatiaux (l'espace entendu comme social ici) relatifs à l'environnement, ce qui implique l'étude des programmes, des actions et des réglementations conditionnant l'être ensemble des sociétés dans leur rapport à l'environnement, à leurs rapports de force et de pouvoir, puisque la construction sociale de l'environnement ne peut supposer que ce dernier soit un acquis consensuel ».

Ce positionnement scientifique donne à cette thèse toute son originalité en ce sens que la géographie de l'environnement est un champ de recherche encore sous tutelle de la *political ecology* (Laslaz, 2017). Or, cette dernière est essentiellement multidisciplinaire, ce qui nous a permis de valoriser notre background en science politique, en gestion de



la biodiversité et en géographie, pour trouver des explications nouvelles sur la persistance et l'accentuation de la déforestation en RDC.

## **6. Structure de la thèse**

Elle consiste en quatre chapitres indépendants mais qui présentent une cohérence et une logique d'enchaînement entre eux.

Le premier chapitre (article 1) analyse les rapports de pouvoir qui ont caractérisé les processus d'appropriation des réformes par la RDC en vue de l'instauration de la « bonne » gouvernance dans le secteur forestier. Il apporte un éclairage nouveau sur l'histoire récente des réformes de la gouvernance des forêts en RDC tout en proposant une cartographie des acteurs. Il met également en évidence les coalitions formées entre différents groupes d'acteurs clés dans le processus des réformes du secteur forestier de la RDC. Il explique l'échec des politiques forestières élaborées et mises en œuvre entre 1985 et 2020.

**Majambu E, Tsayem Demaze M and Ongolo S. 2021.** The politics of forest governance failure in the Democratic Republic of Congo (DRC): Lessons from 35 years of political rivalries. *International Forestry review*, 23(3), 321-337

[doi.org/10.1505/146554821833992857](https://doi.org/10.1505/146554821833992857)

Le deuxième chapitre (article 2) examine les types de discours politiques qui ont émergé en RDC lors de la mise à l'agenda de l'initiative REDD+. Il met en évidence un lien entre ces différents types de discours, les acteurs qui en sont auteurs et trois formes de gouvernance qui en résultent : la gouvernance organisationnelle et fiduciaire, la gouvernance territoriale et la gouvernance du développement local et du partage des bénéfices. Il montre comment les discours sur la REDD+ et les formes de gouvernance forestière associées sont décalés par rapport aux réalités et augurent de leur inefficacité à enrayer la déforestation.

**Majambu E, Tsayem Demaze M, Sufo-kankeu R, Sonwa DJ and Ongolo S,** The effects of policy discourse on the governance of deforestation and forest degradation reduction in the Democratic Republic of the Congo (DRC). *Environmental policy and governance* (revised and resubmitted in January 2023).

Le troisième chapitre (article 3) explore les principes de la justice environnementale à

travers l'analyse des documents cadres REDD+ en RDC et les témoignages recueillis auprès des experts et des personnes qui avaient participé soit aux consultations, soit à l'élaboration de ces documents cadres, notamment le plan de préparation à la REDD+, la stratégie cadre nationale, et les documents des projets intégrés REDD+. Cet article souligne que l'avènement de la REDD+ a permis la prise en compte des trois dimensions constitutives de la justice environnementale, à savoir la justice procédurale, la justice de la reconnaissance, et la justice distributive. Cependant, cette prise en compte s'accompagne d'injustices, notamment distributive, surtout dans le partage des bénéfices issus de la REDD+. Cette iniquité trouve son fondement notamment dans le texte de loi portant homologation des projets REDD+ en RDC.

**Majambu E. Tsayem Demaze M. et Ongolo S.** Do deforestation reduction policies meet the needs for environmental justice in the Democratic Republic of the Congo? Communication présentée lors de la conférence internationale portant sur les inégalités socio-environnementales, organisée par l'Université de Stellenbosch (Afrique du Sud), en partenariat avec l'Université technique de Munich (Allemagne), mai 2022. Manuscrit soumis en février 2023 à la revue *Local Environmental. The International Journal of Justice and Sustainability*.

Le quatrième chapitre (article 4) décrypte et analyse le processus de diffusion et de sélection des sites de mise en œuvre des projets à des échelles provinciales et locales en RDC. Il décrit et analyse en particulier la mise en œuvre des activités estampillées REDD+ et les dynamiques territoriales qui en découlent dans la province de la Tshopo. Il décrit les écueils et les obstacles auxquels la mise en œuvre de ces projets est confrontée, ce qui explique leur difficulté à conduire réellement à la réduction de la déforestation.

**Majambu E, Tsayem Demaze M, Sonwa DJ, Ongolo S et Mertens B,** Déploiement des initiatives de réduction de la déforestation et émergence de dynamiques territoriales dans la province de la Tshopo en République Démocratique du Congo. *Vertigo, revue électronique en sciences de l'environnement* (à paraître).

## REFERENCES

- Albertazzi, S., Bini, V., Lindon, A., & Trivellini, G. (2018). Relations of power driving tropical deforestation: A case study from the mau forest (Kenya). *Belgeo*, 2, 449–450.
- Allen, J. C., & Barnes, D. F. (1985). The Causes of Deforestation in Developing Countries. *Annals of the Association of American Geographers*, 75(2), 163–184.
- Amelung, Torsten, Diehl, & Markus. (1992). Deforestation of Tropical Rainforests : Economic causes and impact on development (Issue 241). Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.
- Amin, S. (1976). Unequal Development. *Capital & Class*, 1(3), 126–129.
- Angelsen, A. (2008). Moving ahead with REDD: Issues, options and implications. In A. Angelsen (Ed.), *CIFOR* (Vol. 65, Issue 4). <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Moving+Ahead+with+REDD#1>
- Ballet, J., Bazin, D., & Pelenc, J. (2015). Justice environnementale et approche par les capacités. *Revue de Philosophie Économique*, Vol. 16(1), 13–39.
- Banana, A. Y., Vogt, N. D., Bahati, J., & Gombya-Ssembajjwe, W. (2007). Decentralized governance and ecological health: why local institutions fail to moderate deforestation in Mpigi district of Uganda. *Scientific Research and Essay*, 2(10), 434–445. <http://www.academicjournals.org/SRE>
- Bastakoti, R. R., & Davidsen, C. (2017). Framing REDD+ at national level: Actors and discourse around Nepal’s policy debate. *Forests*, 8(57), 23.
- Bazeley, P. (2009). Analysing qualitative data: More than “Identifying themes.” *The Malaysian Journal of Qualitative Research*, 2(2), 6–22. [http://www.researchsupport.com.au/Bazeley\\_MJQR\\_2009.pdf](http://www.researchsupport.com.au/Bazeley_MJQR_2009.pdf)
- Blaikie, P. (1985). The Political economy of soil erosion in developing countries.
- Blaikie, P. (1989). Explanation and policy in land degradation and rehabilitation for developing countries. *Land Degradation & Development*, 1(1), 23–37.

- Blaikie, P., & Brookfield, H. (1987). Colonialism, development and degradation. [https://www.libs.uga.edu/reserves/docs/scans/land degradation and society chapter 6.pdf](https://www.libs.uga.edu/reserves/docs/scans/land%20degradation%20and%20society%20chapter%206.pdf)
- Blais, M., & Martineau, S. (2006). L'analyse inductive générale : description d'une démarche visant à donner un sens à des données brutes. *Recherches Qualitatives*, 26(2), 1–18. <http://www.recherche-qualitative.qc.ca/Revue.html>
- Blaser, M., & Escobar, A. (2016). Political ecology. In J. Adamson, W. Gleason, & D. Pellow (Eds.), *Study of environment and culture* (pp. 164–167). New York University Press.
- Bohle, H.-G., & Fünfgeld, H. (2007). The political ecology of violence in Eastern Sri Lanka. *Development and Change*, 38(4), 665–687.
- Bookchin, M. (1962). *Our synthetic environment*. Knopf, 156.
- Brockhaus, M., & Angelsen, A. (2012). seeing REDD+ through 4Is A political economy framework. CIFOR Occasioanl Paper, Bogor, Indonesia, January 2012.
- Bryant, R., & Goodman, M. K. (2008). A pioneering reputation: Assessing Piers Blaikie's contributions to political ecology. *Geoforum*, 39(2), 708–715.
- Bryant, R. L. (1998). Power, knowledge and political ecology in the third world: A review. *Progress in Physical Geography*, 22(1), 79–94.
- Bryant, R. L., & Bailey, S. (1997). *Thrid World Political Ecology*.
- Bryant, R. L., & Bailey, S. (2005). Third World Political Ecology. In *Journal of Chemical Information and Modeling* (Vol. 53, Issue 9).
- Buijs, A., Mattijssen, T., & Arts, B. (2014). Land Use Policy “ The man , the administration and the counter-discourse ”: An analysis of the sudden turn in Dutch nature conservation policy. *Land Use Policy*, 38, 676–684.
- Bullard, R. D. (1992). Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality. *Journal of Public Health Policy*, 13(4), 522.
- Buschbacher, R. J. (1986). Tropical Deforestation and Pasture Development. *BioScience*, 36(1), 22–28.
- Chartier, D., & Rodary, E. (2016). *Géographie, écologie, politique. Un climat de*

- changement. In D. Chartier & E. Rodary (Eds.), *Manifeste pour une géographie environnementale* (Presses de, pp. 13–56).
- Congo Basin Forest Partnership. (2005). *The Forests of the Congo Basin. A preliminary assessment.* 39.  
[http://carpe.umd.edu/products/PDF\\_Files/FOCB\\_APrelimAssess.pdf](http://carpe.umd.edu/products/PDF_Files/FOCB_APrelimAssess.pdf)
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*, (Editions d).
- Culas, R. J. (2009). The Causes and Consequences of Tropical Deforestation: Review. *The International Journal of Climate Change: Impacts and Responses*, 1(2), 127–140.
- Dalimier, J., Achard, F., Baptiste, D., Desclée, B., Bourgoïn, C., Eva, H., Gourlet-Fleury, S., Hansen, M., Kibambe, J.-P., Mortier, F., Ploton, P., Réjou-Méchain, M., Vancutsem, C., Jungers, Q., & Defrouny, P. (2022). Répartition des types de forêts et évolution selon leur affectation. In Eba'aAtyi, F. Hiol Hiol, G. Lescuyer, P. Mayaux, P. Defourny, N. Bayol, D. Pokem, R. Sufo-Kankeu, & R. Nasi (Eds.), *les forêts du bassin du congo : Etat des forêts en 2021* (pp. 3–35). CIFOR.
- De Sardan, J.-P. O. (2004). La rigueur du qualitatif. *L'anthropologie comme science empirique. Espaces Temps*, 84(1), 38–50.
- De Sardan, J. O. (2007). La politique du terrain sur la production des données en anthropologie. *Revue.org*, 31.
- Delang, C. O. (2005). The political ecology of deforestation in Thailand. *Geographical Association*, 90(3), 225–237.
- Delcourt, B. (2003). Quelle méthode d'analyse pour la PESC? Enjeux et perspectives autour de l'analyse du discours. *Annuaire Français de Relations Internationales*, IV, 1–18.
- Den Besten, J. W., Arts, B., & Verkooijen, P. (2014). The evolution of REDD+: An analysis of discursive-institutional dynamics. *Environmental Science and Policy*, 35, 40–48.
- Dietz, J. L. (1980). Review : Dependency Theory : A Review Article Reviewed Work ( s ) : Dependency and Development in Latin America by Fernando Henrique Cardoso and Enzo Faletto ; Mexican Agriculture 1521-1630 : Transformation of the Mode of Production by Andre Gunder Frank R. *Journal of Economic Issues*, 14(3), 751–758.

- Doggart, N., Morgan-Brown, T., Lyimo, E., Mbilinyi, B., Meshack, C. K., Sallu, S. M., & Spracklen, D. V. (2020). Agriculture is the main driver of deforestation in Tanzania. *Environmental Research Letters*, 15(3).
- Ehrenstein, V. (2014). Géopolitique du carbone : L'action internationale pour le climat aux prises avec la déforestation tropicale. thèse de doctorat de l'école Nationale des Mines de Paris,.
- Ernst, C., Mayaux, P., Verhegghen, A., Bodart, C., Christophe, M., & Defourny, P. (2013). National forest cover change in Congo Basin: Deforestation, reforestation, degradation and regeneration for the years 1990, 2000 and 2005. *Global Change Biology*, 19(4), 1173–1187.
- Escobar, A. (2010). Postconstructivist political ecologies. In M. R. Redclift & G. Woodgate (Eds.), *The international Handbook of Environmental Sociology*, (Second edi, pp. 91–105). Elgar, Edward.
- Etzioni, A. (1975). *A Comparative Analysis of Complex Organizations: On Power, Involvement, and Their Correlates* (F. Press (ed.); 2nd, illustr ed.).
- Fallery, B., & Rodhain, F. (2013). Quatre approches pour l'analyse de données textuelles : lexicale , linguistique , cognitive , th . *Harchives Ouvertes*, 3–17.
- FAO. (1981). *Forestry and rural development*. In FAO Forestry department.
- FAO. (1985). *Changes in shifting cultivation in Africa*.
- FAO. (2020). *Global Forest Resources Assessment*. In FAO Forestry department. <https://doi.org/10.4324/9781315184487-1>
- FAO et PNUE. (1981). *Forest resources of tropical Africa, volume 1*. 0.1
- Feder, D. R. (2012). The political ecology of deforestation in Malawi. *Eastern African Geography Review*, 90(3), 23–38. <https://doi.org/10.1080/00167487.2005.12094135>
- Flipo, F. (2013). *Statut et portée de l'écologie politique : Contribution à une anthropologie de la globalisation et de la modernité*. Université Paris-Diderot-Paris VII.

- Forsyth, T. (2003). Critical political ecology: the politics of environmental science. In *Progress in Development Studies* (Vol. 4, Issue 2). Routledge.
- Forsyth, T. (2008). Political ecology and the epistemology of social justice. *Geoforum*, 39(2), 756–764.
- Foucault, M. (1978). On Governmentality, Lecture at the College de France. In *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (G. BURCHELL, C. GORDON, & P. MILLER (eds.)). Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Garzuglia, M., Pekkarinen, A., Jonsson, Ö., Marklund, L., Pina, L., Contessa, V., Loyche Wilkie, M., & Lanly, J. P. (2018). Seventy years of FAO's Global Forest Resources Assessment(1948-2018). Historical overview and future prospects. In FAO.
- Gautier, D. (2011). De la gestion centralisée des savanes d'Afrique de l'Ouest aux territoires de conservation et de développement dans un contexte de globalisation environnementale (Vol. 3) [Université Paris1 Panthéon-Sorbonne]. <http://books.google.com/books?id=8qJSSwAACAAJ&pgis=1>
- Giblin, B. (2001). De l'écologie à l'écologie politique : l'enjeu du pouvoir De la nécessité de savoir penser l'espace. *Hérodote*, 1(100), 13–31.
- Gordon, C. (1980). Power-Knowledge: selected interviews & other writings (1972- 1977) by Michel Foucault. In C. Gordon (Ed.), Pantheon Books. The Harvester Press,
- Gorenflo, L. ., Corson, C., Chomitz, K. M., Harper, G., Honzäk, M., & Özler, B. (2011). Exploring the association between people and deforestation in Madagascar. In M. . Caldwell, G. Herdmaier, R. . Jackson, O. . Lange, H. . Mooney, E. . Schulze, & K. Sommer (Eds.), *Ecological Studies, Vol. 121 Analysis and synthesis* (Springer, Vol. 217, pp. 197–221). Springer.
- Guzzini, S. (2017). Max Weber ' s Power. University of Florida, 97–118.
- Hajer, M. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford University Press, 1–19.
- Hall, R., Lechon, D., Mundos, O., Valdomir, S., Villareal, A., Siakor, S., Yiah, J., Bassey, N., Lahn, B., Lovera, S., Diaz Pena, E., Baltodano, J., Mann, T., & Surya, T. (2010). *redd : les réalités noir sur blanc*.

- Hein, J. (2019). Political Ecology of REDD+ in Indonesia. In Political Ecology of REDD+ in Indonesia. Routledge Studies in Political Ecology.
- Horning, N. R. (2018). The politics of deforestation in Africa: Madagascar, Tanzania and Uganda. Springer, Switzerland. 76828-
- Jepchumba Kibii, C. (2022). Decarbonising Africa ' s Agriculture and Forestry : Synergies and Trade-offs for Sub-Saharan Africa. *Journal of Conflict Management & Sustainable Development*, 8(2), 58–102.
- Kabamba Mbambu, F. (2009). Les Ecosystemes Forestiers au Congo-Kinshasa : Entre Exploitation et Preservation. *African Sociological Review*, 2(13), 126–149.
- Kabamba Mbambu, F. (2017). Conflits armés et exploitation forestière en République Démocratique du Congo (RDC) : Pour une action environnementale régionalement intégrée. *Conflits.Indd*, 10(1), 237–270.
- Kankolongo Mujika, G. . (1996). Rapport sur la politique forestière au Zaïre.
- Karsenty, A., & Fournier, P. (2008). Etats "Défaillants": Le secteur forestier en Afrique. *Cairn.Info*, 36(143), 43–57.
- Kayanja, F. I. B., & Byarugaba, D. (2001). Disappearing forests of Uganda: The way forward. *Current Science*, 81(8), 936–947.
- Kiderghesho, J. R. (2016). Realities on Deforestation in Tanzania -Trends, Drivers, implications and the way forward. In *Precious Forests - Precious Earth* (Vol. 11, Issue tourism, p. 13). Intech.
- Konunga Mbot'ekola, G., & Baudouin, M. (2016). Democratic Republic of Congo. Mapping REDD+ Finance Flows 2009–2014. In *A forest trends REDDX Report*.
- Krott, M., Bader, A., Schusser, C., Devkota, R., Maryudi, A., Giessen, L., & Aurenhammer, H. (2014). Actor-centred power: The driving force in decentralised community based forest governance. *Forest Policy and Economics*, 49, 34–42. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2013.04.012>
- Lahire, B. (1996). sciences Risquer l ' interprétation. Pertinences interprétatives et surinterprétations en sciences sociales. *Archives de La Revue Enquête*, 61–87. <https://doi.org/10.4000/enquete.373>



- Laslaz, L. (2017). Jalons pour une géographie politique de l' environnement. *L'Espace Politique. Revue En Ligne de Géographie Politique et de Géopolitique*, 32, 1–24. <https://doi.org/10.4000/espacepolitique.4344>
- Lawson, S. (2014). *Illegal Logging in the Democratic Republic of the Congo*. Chatham House, 29.
- Leff, E. (2017). Power-knowledge relations in the field of political ecology. *Ambiente & Sociedade*, 20(3), 225–256. <https://doi.org/10.1590/1809-4422ASOCEX0004V2032017>
- Low, N., & Gleeson, B. (2002). *Justice, Society and Nature. An exploration of political ecology*. In Routledge. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203006689>
- Mampeta Wabasa, S. (2012). *Populations, Pouvoirs et Conflits autour des concessions forestières en territoire d'Isangi (RDC) Cas de SAFBOIS et Busira-Lomami (Février 2009- Décembre 2010)*. Université de Kisangani.
- Mcgregor, A. (2010). *Green and REDD? Towards a political ecology of deforestation in ACEH, Indonesia*. School of Geography, Environment and Earth Sciences? Victoria University of Wellington, 3(2), 21–34. <https://doi.org/10.4324/9780203069851-62>
- MEDD. (2018). *Niveau d'émissions de référence des forêts pour la réduction des émissions dues à la déforestation en République Démocratique du Congo*.
- MEDD. (2022). *Premier résumé d'information de la RDC sur la prise en compte et le respect des sauvegardes REDD+. Période de 2009 à 2021*.
- Mertens, B., Sunderlin, W. D., Ndoye, O., & Lambin, E. F. (2000). Impact of macroeconomic change on deforestation in South Cameroon: Integration of household survey and remotely-sensed data. *World Development*, 28(6), 983–999. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(00\)00007-3](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(00)00007-3)
- Michel, C. (2003). *L' accès du public aux espaces naturels , agricoles et forestiers et l' exercice du droit de propriété : des équilibres à gérer*. Ecole national du génie rural, des eaux et des forêts.
- Michelat, G. (1975). *Sur l'utilisation de l'entretien non directif en sociologie*. *Revue Française de Sociologie*, 16(2), 229–247.

- Morrison, T. H., Adger, W. N., Brown, K., Lemos, M. C., Huitema, D., Phelps, J., Evans, L., Cohen, P., Song, A. M., Turner, R., Quinn, T., & Hughes, T. P. (2019). The black box of power in polycentric environmental governance. *Global Environmental Change*, 57(March), 101934. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2019.101934>
- Mpoyi, A. M., Nyamwoga, F., Kabamba, F., & Assembe-Mvondo, S. (2013). Le contexte de la REDD+ en République démocratique du Congo: Causes, agents et institutions. In *Le contexte de la REDD+ en République démocratique du Congo: Causes, agents et institutions*. <https://doi.org/10.17528/cifor/004094>
- Mumby, D. K., & Stohl, C. (1991). Power and Discourse in Organization Studies: Absence and the Dialectic of Control. *Sage Publications, Ltd*, 2(3), 313–332. <https://doi.org/10.1177/0957926591002003004>
- Munro, P. (2009). Deforestation: constructing problems and solutions on Sierra Leone's Freetown Peninsula. *Journal of Political Ecology*, 16, 104–122. <https://doi.org/10.2458/v16i1.21694>
- Ongolo, S., & Karsenty, A. (2011). La lutte contre la déforestation en Afrique centrale : victime de l'oubli du politique ? *Ecologie & Politique*, N° 42(2), 71. <https://doi.org/10.3917/ecopo.042.0071>
- Ordway, E. M., Naylor, R. L., Nkongho, R. N., & Lambin, E. F. (2019). Oil palm expansion and deforestation in Southwest Cameroon associated with proliferation of informal mills. *Nature Communications*, 10(1), 1–11. <https://doi.org/10.1038/s41467-018-07915-2>
- Pedersen, O. K. (2009). Discourse Analysis. In *International Center for Business and Politics: Vol. I (No. 65; Issue 65)*. <https://dx.doi.org/10.4135/9781412961288> Print
- Peet, R., & Watts, M. (2004). Liberation ecologies: environment, development, social movements. Second ed. London: Routledge. Peluso,. In *Journal of Chemical Information and Modeling (Vol. 53, Issue 9)*.
- Peters, B. G., Pierre, J., King, D. S., Peters, B. G., & King, D. S. (2005). The Politics of Path Dependency : Political Conflict in Historical Institutionalism The Politics of Path Dependency : Political Conflict in Historical Institutionalism. 67(4), 1275–1300.

- Potapov, P. V, Turubanova, S. A., Hansen, M. C., Adusei, B., Broich, M., Altstatt, A., Mane, L., & Justice, C. O. (2012). Remote Sensing of Environment Quantifying forest cover loss in Democratic Republic of the Congo , 2000 – 2010 , with Landsat ETM + data. *Remote Sensing of Environment*, 2000–2010. <https://doi.org/10.1016/j.rse.2011.08.027>
- Raffestin, C. (1988). Eléments pour une autre problématique en géographie politique. *La Geografia Espanola*, 277–287. <http://archive-ouverte.unige.ch/unige:4430>
- Reetz, S. W. ., Schwarze, S., & Bruemmer, B. (2012). Poverty and Tropical Deforestation by Smallholders in Forest Margin Areas : Evidence from Central Sulawesi , Indonesia. *International Association of Agricultural Economist (IAAE). Triennial Conference*, 1(3), 24.
- Robbins, P. (2012). *Critical introduction to geography: Political Ecology* (J. P. I. Jones (ed.); 2nd editio). A John Wiley & Sons.
- Rohwerder, B. R. (2015). *Political Economy and Governance in the Democratic Republic of Congo ( DRC )* (Issue December 2010). [www.gsdr.org](http://www.gsdr.org)
- Sabatier, P. A. (1999). A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes. In *Theories of the Policy Process*. <https://doi.org/10.1081/E-EPAP2-120041405>
- Sakata, G. (2008). *Le Droit Forestier en République Démocratique du Congo*. <http://www.fao.org/legal/prs-ol/paper-e.htm>
- Samlak, N. (2020). L'Approche Qualitative Et Quantitative Dans L'Enquête Du Terrain : L'Observation, L'Entretien et le Questionnaire. *Revue Linguistique et Référentiels Interculturels*, 1(1), 32–51.
- Santos Rocha da Silva, M., & Correia, J. E. (2022). A political ecology of jurisdictional REDD+: investigating social-environmentalism, climate change mitigation, and environmental (in)justice in the Brazilian Amazon. *Journal of Political Ecology*, 29(1). <https://doi.org/10.2458/jpe.4713>
- Schlosberg, D. (2007a). *Capabilities and Environmental justice: Animals, Ecosystems, and Community functioning*. Draft, 24. <http://digilib.unila.ac.id/4949/15/BAB>

II.pdf

Schlosberg, D. (2007b). Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature. In *Ethics and International Affairs*. [http://digilib.unila.ac.id/4949/15/BAB II.pdf](http://digilib.unila.ac.id/4949/15/BAB%20II.pdf)

Schusser, C., Krott, M., Movuh, M. C. Y., Logmani, J., Devkota, R. R., Maryudi, A., & Salla, M. (2016). Comparing community forestry actors in Cameroon, Indonesia, Namibia, Nepal and Germany. *Forest Policy and Economics*, 68, 81–87. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2016.03.001>

Smith, S. (1982). Class analysis versus world systems: Critique of Samir Amin's typology of under-development. *Journal of Contemporary Asia*, 12(1), 7–18. <https://doi.org/10.1080/00472338285390021>

Svarstad, H., & Benjaminsen, T. A. (2020). Reading radical environmental justice through a political ecology lens. *Geoforum*, 108(March 2019), 1–11. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2019.11.007>

Tchatchou, B., sonwa Denis, J., Ifo, S., & Tiani, A. M. (2015). Déforestation et dégradation des forêts dans le Bassin du Congo État des lieux , causes actuelles et perspectives (CIFOR). [cifor@cgiar.org](mailto:cifor@cgiar.org)

Trefon, T. (2008). La réforme du secteur forestier en République démocratique du Congo : défis sociaux et faiblesses institutionnelles. *Afrique Contemporaine*, 3(227), 81–93. <https://doi.org/10.3917/afco.227.0081>

Trefon, T. (2016). Congo's Environmental Paradox: Potential and Predation in a Land of Plenty.

Trouvé, J. (1995). Les politiques publiques en matière de forêts dans l ' Afrique francophone subsaharienne (Issue October).

Tsayem Demaze, M. (2021). Vers une géographie socio-politico-environnementale. In A. Yemmafouo, M. Tsayem Demaze, C. Ngouanet, & H. Tchekote (Eds.), *De la géographie physique à la géographie socio-environnementale. Bifurquer pour répondre aux défis du développement. Mélanges en l'honneur du professeur Martin Kuété* (L'Harmatta).

- Twongyirwe, R., Bithell, M., & Richards, K. S. (2018). Revisiting the drivers of deforestation in the tropics: Insights from local and key informant perceptions in western Uganda. *Journal of Rural Studies*, 63(August), 105–119. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2018.08.013>
- Tyukavina, A., Hansen, M. C., Potapov, P., Parker, D., Okpa, C., Stehman, S. V., Kommareddy, I., & Turubanova, S. (2018). Congo Basin forest loss dominated by increasing smallholder clearing. *Science Advances*, November, 12.
- U.S.Task Force on Tropical forests. (1980). *The world's Tropical Forests: A Policy, Strategy, and Program for the United States. Report to the President by U.S. Interagency Task Force on Tropical Forests. In Department of State Publication (Vol. 2).*
- Udarbe, M. P. (1992). *The Impact of Tropical Forest Degradation on the Environment. International Symposium on " the Rehabilitation of Degraded Forest Lands in the Tropics". Technical Approach, 1, 21–26.*
- UNFCCC. (2008). *Report of the Conference of the Parties on its thirteenth session, held in Bali from 3 to 15 December 2007. Addendum Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its thirteenth session. In UNFCCC (Vol. 10, Issue 2).* [https://doi.org/10.1016/S0378-777X\(83\)80162-0](https://doi.org/10.1016/S0378-777X(83)80162-0)
- UNFF. (2021). *The Global Forest Goals Report 2021. Realizing the importance of forest in a changing world. In United Nations.*
- US Forest Service. (2011). *Rapport Annuel 2010 Activités USAID / CARPE dans les paysages COMIFAC / PFBC à l' appui du Plan de Convergence de la COMIFAC.*
- Veyveret, Y., & Ciottoni, A. (2011). *Géo-environnement (A. Colin (ed.); 3ème).*
- Walker, P. A. (2005). Political ecology: Where is the politics? *Progress in Human Geography*, 29(1), 73–82.
- Walker, R. (1987). *Land Use Transition and Deforestation in Developing Countries. Geographical Analysis*, 19(1).
- Wolf, E. (1972). *Ownership and Political Ecology. Georges Washington Universiversity Institute for Ethnographic Research*, 45(3), 201–205.

- Yadav, V. K., Srivastava, A. K., & Khare, P. K. (2018). Tropical Forest and Ecosystem Services in Indian Context. *Current World Environment*, 13(1), 151–158.
- Zapfack, L., Noiha Noumi, V., & Zemagho, L. (2013). Deforestation and Carbon Stocks in the Surroundings of Lobéké National Park (Cameroon) in the Congo Basin. *Environment and Natural Resources Research*, 3(2), 78–86.

## **CHAPITRE 1**

## CHAPITRE 1 : THE POLITICS OF FOREST GOVERNANCE FAILURE IN DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO (DRC) : LESSONS FROM 35 YEARS OF POLITICAL RIVALRIES

Eliezer Majambu<sup>a, b</sup>, Moise Tsayem Demaze<sup>a</sup> and Symphorien Ongolo<sup>c, d</sup>

<sup>a</sup> Department of Geography, Le Mans University-France-UMR CNRS 6590 Espaces et Sociétés (ESO Le Mans), Email: [Eliezer.Majambu@univ-lemans.fr](mailto:Eliezer.Majambu@univ-lemans.fr)

<sup>b</sup> Department of Political Science, Official University of Mbuji-Mayi, Democratic Republic of Congo (DRC).

<sup>a</sup> Department of Geography, Le Mans University-France-UMR CNRS 6590 Espaces et Sociétés (ESO Le Mans): [Moise.Tsayem\\_Demaze@univ-lemans.fr](mailto:Moise.Tsayem_Demaze@univ-lemans.fr)

<sup>c</sup> IRD - SENS, University of Montpellier Paul-Valéry 3, Montpellier, France: [Symphorien.ongolo@ird.fr](mailto:Symphorien.ongolo@ird.fr)

<sup>d</sup> Chair of Forest and Nature Conservation Policy, University of Göttingen, Germany.

### HIGHLIGHTS :

- Forest governance reforms in DRC has been dominated by the interests of powerful actors, such as the World Bank and political elites.
- The most powerful international actors use incentives/disincentives, and information to consolidate their influence.
- Powerful international actors have exacerbated the crisis of forest governance in DRC.
- Politicians, military and administrative officers in DRC resort to 'cunning government' strategies to obtain support from donors or assert their informal interests in times of political unrest.
- The context of political disorder allows civil society organizations to position themselves and become one of the key actor groups of forest governance processes in DRC.

### SUMMARY

The promotion of good governance in the forestry sector in the Democratic Republic of



Congo (DRC) was one of the major components of the policy reforms initiated by international organisations in the mid-1980s. This paper analyses rivalries to establish that “good governance” in the forestry sector in DRC between the mid-1980s and 2020 and highlights the recent history of forest policy reforms. From an empirical perspective, our analysis builds both on an extensive review of policy documents and field observations, as well as interviews with actors who have been involved with forest policy reforms or seen how they were implemented. The paper also describes the key actors involved in those reforms and investigates some of the coalitions formed between some of them to influence the forestland governance in the country. The paper demonstrates that international organisations have often played a decisive and intrusive role in the promotion of “good governance” in the DRC forestry sector. Their strong involvement is sometimes seen as interference and has aggravated rather than alleviated the governance crisis. In some cases, politicians, military and administrative officers have used political and security unrest as a scapegoat to benefit from the forest governance failure and the related business-as-usual in the DRC.

**Keywords** : forest governance, power, African politics, Forest policy reform, Democratic Republic of Congo.

## INTRODUCTION

Attempts to apply “good governance” to the forestry sector in Congo Basin countries, including in the DRC, have resulted in an array of institutional and bureaucratic reforms since the mid-1990s (Hoogeveen and Verkooijen, 2010; Ehrenstein, 2013; Dkamela et al., 2014; Viard-crétat, 2015). In some cases, these reforms were used to legitimize or justify the interventions of several international actors, both from the public and the private sector (Doherty and Schroeder, 2011; Aquino and Guay, 2013; Ochieng et al. 2016). In this regard, the contribution of sustainable forest management standards and international instruments to curbing deforestation is often presented as a motive for forest policy reforms. But for some analysts, the more or less subtle imposition of these reforms and the related norms and policy instruments often contribute to perpetuating the interventionism of international actors in forest governance in the Congo Basin (Dkamela et al. 2014; Karsenty 2017; Tsayem Demaze et al. 2020).

In Congo basin countries, attempts to reform forestry policies are often perceived by domestic actors as imposed policy measures promoted by international actors (Sharpe, 1998; Ekoko, 2000; Oyono, 2004; Karsenty, 2017). In the DRC, recurrent cycles of such endeavours have often been justified by referring to the shortcomings of a quasi-failed state (Trefon, 2009; Kabamba, 2010), deemed unable to guarantee fair and sustainable forestland management (Debroux et al. 2007; Burnley, 2011; Lawson, 2014). Numerous studies highlight the challenges (corruption, conflicts, illegal logging, participation bias, etc.) that undermine the implementation of a 'good' governance in the forestry sector. However, the analysis of power relations between international and national actors in favour of or against forest policy reforms in the country remains marginal. In addition, little is known about the coalition dynamics among key actors involved in forest governance and related reforms, be the coalitions for the defence of various formal and informal interests, or coalitions in favour of a business-as-usual for actors who benefit from the countries' persistent forest governance crisis. By combining the conceptual and an empirical approach, we hope to narrow the knowledge gap.

Previous studies investigated the interventions of major international organisations, including the World Bank (WB), in national forestry policy in Central Africa (Seymour et al. 2000; Ekoko, 2000; Ehrenstein, 2013; Dkamela et al. 2014; Karsenty, 2017). In some cases (Ongolo and Karsenty, 2015), such interventions contributed to strengthening the aversion of recipient governments to the initiatives of international actors. Furthermore, these external interventions were used to consolidate the exploitation of institutional weaknesses of the recipient countries' bureaucratic systems. Building on the aforementioned studies and the work of Bernstein and Cashore (2012), the key hypothesis guiding this research is that a group of international organisations and transnational conservation NGOs that are involved in forestland governance, exercise pressure on recipient actors through various forms of power strategies which aim at imposing 'good' governance in forestry sector in DRC. Their influence can be either autonomous or through the formation of sporadic coalitions with other groups of actors (Sabatier, 1999).

The domination capacity of these actors depends on two major strategies that align with the categorisation developed by Krott *et al.* (2014). First, incentive-based strategies (conditionality of international aid, intermittent and targeted allocations of

international funding in the form of projects, promises of support, etc.); second, a power strategy based on domination through information (“blame and shame” campaigns, oriented policy reforms rooted in external expertise, etc.). This paper analyses attempts to establish ‘good’ governance in the forestry sector in DRC from the mid-1980s to 2020.

The notion of ‘good’ governance that this paper refers to appeared for the first time in international development agenda in the late 1980s, notably through the World Bank’s report entitled *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth – A Long Term Perspective Study* (Elahi, 2009; Gisselquist, 2012; Santiso, 2014). According to the aforementioned report, structural adjustment (economic austerity policies) programmes launched by the international financial institutions including the World Bank have failed to bring economic growth because of the “crisis of governance” that characterizes most developing countries (World Bank, 1989). In developing countries, the World Bank employs the concept of governance in two slightly different ways. First, the World Bank emphasised how political power is exercised to manage a country’s affairs. Second, political power is perceived as the “use of power in the management of a country’s socio-economic development-oriented resources” (Khan quoted by Ali, 2019:67). Governance becomes ‘good’ when the decisions and actions of actors in any sector, in this case, the forestry sector, are based on transparency, accountability and the people’s consent (M. Ali, 2019). As such, “good governance” was introduced by the World Bank (WB) and the International Monetary Funds (IMF) as an additional prerequisite for loans for development projects (Grindle, 2010; Katsamuniska, 2016; Keping, 2018). In this context, ‘good’ governance refers to a set of public administrative or bureaucratic processes aimed at maximizing work done in the public interest (Keping, 2018) and thus is supposed to be a solution to governance failures, and to inefficient and corrupt administrative structures, especially in developing countries (Nanda, 2006; Santiso, 2014). But the limits to the notion of ‘good’ governance change and evolve and thus remain uncertain. The meaning of ‘good’ governance largely depends on aims and context (Osmont, 1998; Gisselquist, 2012; Santiso, 2014; Lateef, 2016).

During the 1980s, the World Bank and the IMF for instance tended to emphasise economic reforms, while the more political organisations included human rights law in the concept of ‘good’ governance (de la Harpe et al., 2008). However, since the 1990s, the

World Bank has focused on both aspects because the ‘good’ governance agenda has been perceived as a crucial element in state building (Doornbos, 2006; Ali, 2019). To assess the level of performance of ‘good’ governance in any sector in developing countries, the World Bank and other multilateral organisations which promote this notion uses a range of associated indicators such as accountability, transparency, rule of law, participation, responsiveness, effectiveness, fairness, etc. (Plumptre and Graham, 1999; World Bank, 1994; de la Harpe et al., 2008; Elahi, 2009).

After this introduction, the following sections include the conceptual and theoretical framework, methodology, results, discussion and conclusion

## **CONCEPTUAL AND THEORETICAL FRAMEWORK**

This research aims at identifying and explaining the actors’ interests and power strategies that governed the forest sector in DRC from the mid-1980s to 2020. To do this, the conceptual and theoretical framework of this study includes the development of four analytical components : (i) actors’ identification and related roles, (ii) actors’ power, (iii) actors’ interests (iv), and the effects of actors’ coalitions on the politics of forest governance reforms.

### *Actors’ identification and related roles*

The forest governance reforms processes were initiated in the DRC by a group of actors with different agendas and interests. This explains why the notion of *actor* is one of the main analytical components of this study. The works of Crozier and Friedberg (1977), and Schusser et al., (2016) are particularly insightful for a thorough and contextualised understanding of this notion. According to Crozier and Friedberg (1977) from a conceptual perspective, an actor is an autonomous entity who use her/his power to control the uncertainties of its partners’ actions.

Although this definition suggested by Crozier and Friedberg (1977) applies to the sociology of organisations, it explains the conditions that could favour constrain or curtail the capacity of an actor to act in a given environment. Schusser et al. (2016) gave a definition stemming from empirical studies specifically regarding the context of forest policies. According to these authors, the notion of actor refers to “*any entity that has a distinct interest and the ability to influence a policy*”. In our research, there is a plethora of key

public and private actors involved in forest policy and governance reforms in the DRC ; they often played a decisive role in the transformation of forestland governance. Those actors include international financial organisations (World Bank and International Monetary Fund), non-governmental conservation organisations such as the (IUCN) International Union for Conservation of Nature, (WWF) the World Wildlife Fund, Greenpeace, Rainforest Foundation, etc.; bilateral technical cooperation agencies, including AFD (Agence Française de Développement), BTC (Belgian technical cooperation), NORAD (Norwegian Agency for Development Cooperation), GIZ (German technical cooperation) and USAID (US Agency for International development-) cooperation. Some United Nations multilateral agencies (FAO, UNDP, UNEP) that have been involved in forestland governance in the DRC often collaborate with domestic actors such as State bureaucracies, industrial timber federation (ITF) and civil society organisations including local associations. Each of these categories of actors has a more or less significant influence on forestland governance.

#### *Actors' Power*

According to Foucault (1978), the concept of power refers to the capacity of a disciplining authority to change the behaviour of people without any apparent physical coercion. This definition does not consider physical coercion as the main element of power. The relevance of this definition differentiates Michel Foucault's perception of power with the one suggested by (Weber, 1978). The latter defines power as the capacity of getting an actor to do something which he/she would have potentially never agreed to do. Power can be exercised through a network of organisations which are made up of actors who allow power to move around in the organisations (Gordon, 1980). With this in mind, the way to analyse power is to "examine the stakeholder's resources and instruments" (Etzioni, 1975:333).

According to Krott et al. (2014), these resources and instruments constitute the core elements of power and refer to coercion, (dis)incentives, and dominant information. Firstly, the authors define coercion as the fact of "altering behaviour with force", which includes the threat of force and even the bluffing about force that does not exist. Secondly, they argue that (dis)incentives refer to the possibility of "implementing advantages or disadvantages until the subordinate changes his/her behaviour in the direction

of the goals of the potentate” Krott *et al.* (2014:6). The advantage in this case can be financial support, and the disadvantage can be related to the sanctions or “blame and shame” campaign. Finally, dominant information refers to the capacity to “alter behaviour of the subordinate by means of unverified information”. Krott *et al.* (2014:6) argue that “not checking information can be voluntary or compulsory. It is voluntary if the subordinate is guided by his confidence in the potentate’s good will.”

Those various elements of power are often mobilised by actors with the ultimate goal to satisfy their formal and/or informal interests.

### *Actors’ Interests*

Mc Millan dictionary<sup>9</sup> defines interest as “a connection with something that influences your attitude or behaviour because you can gain an advantage from it”. In the specific case of the forest policy domain, Krott (2005:8) argues that “the interests are based on action orientation, adhered to by individuals or groups, and they designate the benefits the individual or group can receive from a certain object, such as forest”. These interests (economic, political or strategic) may be formal or informal as pointed out by Rahman and Giessen (2017). Other works have shown that guaranteeing informal interests was fundamental for some organisations with ‘sensitive’ areas of activity because a substantial part of strategic resources that enable organisations to keep a certain level of influence and expansion come from the informal sector (Betsill & Corelle, 2001; Renaud, 1995; Schoener, 1997). To secure their interests, actors can resort to coalitions.

### *Actors’ Coalitions*

A coalition group or union is defined as a set of individuals or entities of various professions (politicians, bureaucrats, interest group leaders, scientists, etc.) who share a particular concern, value or belief system, with a recognizable ability to coordinate their interests overtime (Sabatier, 1987). This author identifies two main sets of coalitions that can influence public policy reform. The first set comprises external actors and the second comprises actors who are part of the political system (Sabatier, 1999; 1987). Changes in domestic policies result from the more or less conflicting interactions

---

<sup>9</sup> [https://www.macmillandictionary.com/dictionary/british/interest\\_1](https://www.macmillandictionary.com/dictionary/british/interest_1) consulted on 26 September 2020

between these two groups. In many cases, these groups pursue divergent formal and informal interests (Mintrom and Vergari, 1996; Bernstein and Cashore, 2012; Burns et al. 2017).

In forest policy reform, the challenge of reconciling interests between groups of key external actors (international organisations and allies) and domestic actors (State bureaucracies, political-administrative elites and allies) is often at the root of the persistent crisis in the DRC's forest governance system. We used the Advocacy Coalition Framework, ACF (Sabatier, 1999; 1987) as a component of our analytical framework to explain the major changes that occurred in forest policies in the DRC during the last three decades.

## METHODOLOGY

### *Case study context*

With an estimated 107.2 M hectares at the beginning of the 2010s (Mayaux et al. 2013), DRC's primary forests are the largest tropical forests in Africa. They cover around two-thirds of Congo's national territory (RDC-MECNT, 2014) and constitute about 47% of the Congo Forest Basin (Marquant et al., 2015).

In DRC, forests are divided into several categories: classified, permanent production and protected forests (Code forestier, 2002).

The "classified" category comprises protected areas (PA). Some PAs (Virunga Park, Salonga Park, Garamba Park and Okapi Wildlife Reserve), are supported financially and materially by DRC's external partners while others exist only on paper and have no management documents (IUCN, 2010; Mampeta Wabasa, 2017; Majambu et al. 2020).

The "permanent production" category comprises forestlands that covered about 12 million hectares in 2020, a little less than 10% of DRC's forests<sup>10</sup> according to official estimates. In July 2020, production forests were divided into 59 forest concessions, mainly located in 5 provinces (71%) (Tshopo, Mai-Ndombe, Equateur, Mongala and Tshuapa)<sup>11</sup>

<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> [https://www.observatoire-comifac.net/monitoring\\_system/concessions](https://www.observatoire-comifac.net/monitoring_system/concessions) consulted on 26 August 2020

<sup>11</sup> <https://archive.pfbc-cbfp.org/actualites/items/Atibt-bois.html> consulted on 26 August 2020

<sup>12</sup> We were granted access to the report being prepared by the World Resources Institute (WRI) and the DRC Ministry of Environment. The report examines the forest management process in the DRC for the year 2020.

The “protected forests” category are part of private State property ; the State alone decides on their use. This category includes 71 forests<sup>13</sup> (about one million hectares) that the State granted to local populations between 2017 and 2019 as community forests.

### *Empirical methods*

The State, and the international and national organisations play a crucial role in the governance of forestlands in the DRC. In order to provide a comprehensive analysis of their interventions in forest policy reforms, we studied several policy documents and reports produced by public and private national and international organisations which played an important role in the formulation and setting the agenda of forest policy reforms in the DRC since the mid-1980s (Table 1).

Since our data were mainly qualitative, we build our analysis on (i) a content analysis approach of policy documents collected (table 1) during the study. (ii) While all interviews & interviewees were coded (table 2) prior to a discursive analysis of the related content. (iii) Then we employed the key categories of our conceptual and theoretical framework for an in-depth analysis of the power dimensions influencing actors’ interests through four fundamental power elements including coercion, incentive/disincentive, dominant information and coalition.

---

<sup>13</sup> [rdc.geocfcl.org](http://rdc.geocfcl.org)



**Tableau 1: List of key policy documents analysed**

<b>Title</b>	<b>Type</b>	<b>Institutional author</b>	<b>Year of publication</b>
12th General Assembly on nature conservation held in Kinshasa	Report	IUCN	1976
DRC (Zaire) Forest Action Plan	Programme document	African Development Bank	1989
<i>The Conservation of Zaire's Ecosystems</i>	Report	IUCN	1990
<i>A strategy for the forest sector in Sub-Saharan Africa</i>	Technical report	World Bank	1994
<i>Forest policies in francophone Sub-Saharan Africa</i>	Mission report	José Trouvé, United Nations Research Institute for Social Development	1995
Law No.011/2002 of 29 August 2002 on DRC's Forest Code	Forest Code	Government of DRC	2002
<i>Assessing DRC's forest genetic resources</i>	Report	FAO	2003
Priority Agenda for the recovery of the forest sector	Priority Agenda	DRC- Ministry of Environment, Conservation of Nature and Tourism (MECNT)	2003
National Forest and Conservation Plan	National plan	DRC- Ministry of Environment, Conservation of Nature and Tourism	2003
Ministerial Order No.050/CAB/MIN/ECN-EF/2004 of 2 July 2004 laying down the terms and conditions for converting agreements granting timber supply	Ministerial Order	DRC- Ministry of Environment, Conservation of	2004
guarantees and letters of intent into forest concession contracts		Nature and Tourism	
Ministerial Order No.071/CAB/MIN/ECN-AE/2004 of 22 November 2004 amending Order No.050/CAB/MIN/ECN-EF/2004 of 2. July 2004 laying down the terms and conditions for converting agreements granting timber supply guarantees and letters of intent into forest concession contracts	Ministerial Order	DRC- Ministry of Environment, Conservation of Nature and Tourism	2004
Ministerial Order No.035/CAB/MIN/ECN-EF/2005 of 26 May 2005 Order No.071 of 22 November 2004 and amending Order No.050/CAB/MIN/ECN-EF/2004 of 2 July 2004.	Ministerial Order	DRC- Ministry of Environment, Conservation of Nature and Tourism	2005
Decree No.05/116 of 24 October 2005 laying down the terms and conditions for the conversion of forest titles into forest concession contracts	Presidential Decree	DRC Presidency	2005
<i>DRC's parks and reserves Assessing the efficiency of the management of protected areas</i>	Report	IUCN	2010
<i>Analysis of forest financing in the Democratic Republic of Congo</i>	Report	Focal point (Malele Mbala), United Nations Forum on Forest	2010
<i>Analysis of the experience of forest reform in order to draw the necessary lessons and contribute to the reform of the mining sector in the DRC</i>	Report	WWF	2012
<i>Fifth national report on the implementation of the Convention on Biological Diversity</i>	Report	DRC- Ministry of Environment, Conservation of Nature and Tourism	2014

By applying a desk research, the information drawn from DRC's forestry sector policy documents and reports, allowed us to validate the statements made by some key interviewees. The first phase of remote interviews (6) was carried out between early April and late August 2020 mainly using video tools (Skype and WhatsApp) supplemented by in-person interviews (14) conducted in Kinshasa from end September 2020 to end March 2021. A summary of these interviews is presented in Table 2.

**Tableau 2 : Summary and list of interviewees**

Qualification	Number	Affiliated institutions	Topic addressed	Code
University professors and researchers in forest and protected areas governance in the DRC	7	University of Kinshasa and ICREDES University of Kisangani Official University of Bukavu	Forest governance, the role of international actors in forest policy making and the management of protected areas in the DRC	Researcher (R) R20201015; R20200709; R20200822; R20200427; R20200821; R20200616; R20200717;
Civil society national organisation officials	3	Council for the Defence of the Environment through Legality and Traceability (CODELT) Observatory of Forest Governance (OGF) National Coalition Against Illegal Logging (CNCEIB)	Forest reform policies Forest governance, Forest concessions, illegal logging	Congolese Civil Society Organisation (CCSO) CCSO, 20201022; CCSO, 20201023 CCSO, 20200415
President of the Federation of Timber Processing Companies (FIB)	1	Federation of Timber Processing Companies (FIB)	History of the moratorium and the process of converting assurance of supply (AoS) into forest concession contracts (FCC) in the DRC	Private sector (PS) PS-20201101
Congolese civil servants	6	Ministry of Environment (General Directorates of Forests, and the Directorate of Geomatics)	Forest governance	Congolese State Institution (CCS) CCS20200624 CCS, 20201018; CCS20200929
World Bank	1	World Bank Representative to DRC	The role of the World Bank in the forest sector in the DRC	World Bank (WB) 20201028
Independent consultants	2	Retired senior civil servants from the DRC Ministry of Environment, Nature Conservation and Tourism	Conversion of forest titles, the role of the World Bank in the reform of the Forest Code	Congolese consultant (CC) CC20201018 CC 20210401

More formal interviews were recorded and rounded out by informal in-person conversations in Kisangani and Kinshasa (DRC) between April 2018 and November 2019. We also used field observation and information from workshops and conferences on forest governance in the DRC during the aforementioned period in this article.

## RESULTS

### *Role and interests of international organisations under Mobutu regime*

One of the major interests of international organisations in the DRC has been to 'reorganise' the forestry sector. In 1984, some international organisations, including IUCN and the Canadian International Development Agency (CIDA), with funding from the World Bank, organised a symposium on the Congolese forestry sector entitled *Forest : a national wealth to preserve*. The symposium drafted specific recommendations on combating deforestation, which was identified as the main cause of biodiversity loss (Trouvé, 1995). The recommendations convinced the World Bank to make a thorough diagnosis of the Congolese forestry sector. The World Bank drew on the expertise of the International Institute for Environment and Development, (IIED) (PAFT-RDC, 1989 ; Trouvé, 1995). The output enabled the ministry in charge of the DRC forestry sector, with the assistance of CIDA, to develop a national forest action plan (PAFN) that was designed and formulated as a component of a wider programme, the Tropical Forest Action Plan, (PAFT) (FAO, 2003; Trouvé, 1995).

The DRC (called Zaïre from 1971 to 1997) PAFT was adopted by the government in 1990 during a round table of donors in Kinshasa. It focused on activities such as biodiversity conservation and sustainable forest management (PAFT-RDC, 1989; Trouvé, 1995).

In terms of participation, one of the plan's novelties was the recommendation to involve 'local communities' in the planning and implementation of rural development projects (Doumenge, 1990; Trouvé, 1995). The aim was to ensure that these communities had direct access to forestlands and related benefits while encouraging them to reinvest part of these benefits in sustainable forest management (PAFT-RDC, 1989).

These policy measures in favour of local communities were intended to respond to criticism and pressure from international conservation NGOs with regard to the non-inclusive and authoritarian pattern of forest policies that prevailed in the DRC before the

development of the PAFT. Despite this, NGOs have continued to criticise the PAFT for being too centralised, neglecting local issues and over-representing the private sector in relation to NGOs. Moreover, this is one of the reasons for the disassociation of conservation NGOs from the PAFT (Viard-crétat, 2015).

Of the many actions planned in DRC's PAFT only the ones concerning protected areas and reforestation were carefully carried out (FAO, 2003; table 2, CCS-20200624). The major reasons often cited for the failure of forest policy reforms were institutional weaknesses and inefficient bureaucracy. Another reason was the sudden interruption of support from the international organisations following a massive popular uprising that led to the collapse of the political legitimacy of Mobutu's regime<sup>14</sup> in the mid-1990s and the exacerbated political instabilities during the last few years of his rule (Clément, 1994; Winterbottom, 1990; RDC-PNFoCo, 2003). Some authors like Winterbottom (1990) pointed out that instead of promoting local community participation ; PAFT had contributed to the discrimination against local populations and indigenous people including pygmies.

Officially, the international organisations abruptly withdrew from the Congolese forestry sector in the mid-1990s to express their solidarity with the Congolese population in denouncing the 'bad' governance of the Mobutu regime. However, some experts pointed out that the international community wanted to stoke a popular uprising against the Mobutu regime to further weaken it and force the president to resign (Table 2, R20200427 ; R20201015). A number of Congolese civil society organisations and international organisations which were particularly active in the DRC created a coalition for this purpose. In 1992-93 the coalition grew into a larger multi-stakeholder consultation known as the "sovereign national conference" (*Conférence nationale souveraine*). A political transition was organised and substantially weakened the Mobutu's regime. This was the beginning of the end. Mobutu's regime collapsed in 1997.

#### *Changing a political regime to establish 'good' governance*

The formulation and adoption of DRC's PAFT were concomitant with the formulation of a new forest law to replace the 1949 law. An expert who closely monitored this legal

---

<sup>14</sup> President Mobutu Sese Seko Kuku Ngbendu wa Za Banga ruled DRC (former Zaïre) from November 1965 to May 1997 under an authoritarian regime

reform process reported that : “in April 1988, at an AGEF Board of Directors meeting the Canadian party decided to fund forest policy reform in the DRC. The initiative led to the drafting of a bill, which was tabled on several occasions e.g. during the symposium on tropical wood held in Kinshasa from 26 to 30 September 1989” (Sakata, 2008:9) but it was never adopted because of the institutional and political unrest at the time.

Sustainable management of the industrial and artisanal logging sector was not a priority for the Mobutu regime. He seemed to focus more on nature conservation policies, because of the related international visibility e.g. he supported the 12th General Assembly on Nature Conservation in Kinshasa in September 1975 (IUCN, 1976). The Mobutu government lacked interest in the logging sector which, – due to neo-patrimonial management, – had little to contribute to the national economy. Although at the time, deforestation reduction had little international visibility compared to the current growing global interest in tropical deforestation and the related climate change mitigation effect. This lack of interest was particularly obvious in the early 1970s when the University of Kinshasa closed its forestry department (Table 2, R20200709; CCS20200624; FAO, 2003). By the end of the cold war (1990), however, most of Mobutu’s traditional allies no longer supported him and most of the technical cooperation with international institutions was suspended. This persuaded Mobutu to largely ignore sectors with weak international visibility like the logging sector, since his priority was securing power and managing political crises.

Despite the political tension between international organisations and the Mobutu regime, the World Bank had not completely lost interest in changing the governance of the forestry sector: *“In sparsely populated, forest-rich countries such as Zaire, there are still options to conserve natural forest and woodland [...] however, major investments should be preceded by policy reforms, and country capacity building, particularly in countries where the policy framework is poor and institutions weak”* (World Bank, 1994a:5)

The promotion of this reform agenda would, however, be taking place in a deteriorating political situation. In 1996, the DRC fell into a severe political and security crisis, following the so-called “liberation war” (*guerre de libération*) headed by one of Mobutu’s main opponents, Laurent Désiré Kabila who led a rebellion group called AFDL (*Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération*).

The fall of the Mobutu regime in May 1997 restored hope that the new government under Désiré Kabila would pay more attention to the sustainability of the logging sector. However, the relative stability and peace in the country did not last. Because a few months later, in August 1998 (Pourtier, 2002) two new rebel groups emerged. The MLC (*Mouvement de libération du Congo*) and the RCD (*Rassemblement congolais pour la démocratie*). The MLC and RCD uprisings added fuel to the local and neighbouring militia which operated the Kivu provinces of the DRC. Their violent looting of forest and mining resources had grown steadily worse since the Rwandan genocide of 1994 and the proliferation of rebel groups in eastern Congo.

Also in 1998, the UNDP, FAO and several Western development cooperation agencies (Canadian, Belgian, German, American, French and Swedish) wanted a series of meetings to be held in Kinshasa to draft a DRC Forest Code<sup>15</sup> that would establish 'good' governance in the forestry sector. The World Bank and the European Union agreed and felt that the adoption of a Forest Code would help set the stage for a reduction of inequalities through the introduction of a system for the fair redistribution of benefits in the forestry sector (Sakata, 2008; Trefon, 2008). The political aspect of the international initiative was expected to indirectly contribute to the restoration of social peace and economic development, particularly in the most forest-rich provinces (Ituri, Mongala, Tshuapa, Tshopo) especially since those provinces or regions had been plundered since the beginning of the political instability and the related uprisings of the 1990s. It took time for these reforms to bear fruit notably due to political tensions between some international organisations in the DRC and the Kabila regime. International organisations began to shy away from the increasing nationalism of Kabila's entourage and his increased advocating for the country's complete sovereignty in the governance of natural resources. This led to the reduction, suspension and in some cases the termination of funding programmes in many sectors including forestry (de Villers, 2010; Table 2, R20200822; R20200427). In other words, tension between the international actors and the Kabila regime, a regime which was particularly reluctant to adopt the international

---

<sup>15</sup> In the same period, other countries in the region had or were also about to develop new forest codes including in Cameroon (1994), Republic of Congo (2000), and Gabon (2001).

agenda of 'good' governance and the related conditionality package, further exacerbated the forest governance crisis in the DRC.

#### *Securing domestic interests by strategic good intentions*

The assassination of Laurent Désiré Kabila in January 2001 indirectly contributed to re-launching forest policy reforms in DRC, whose conditional agenda was one of the points of contention between the Congolese government and the international organisations. Cooperation improved between international organisations involved in the forest policy reforms and the new regime of Joseph Kabila who succeeded his father as the head of Congo since the young Kabila seemed more accommodating and open to proposals from international actors (Table 2, R2020200821 ; R20200822). His attitude and first speeches convinced his partners who saw in him a young 'inexperienced' leader willing and 'ready to learn' (de Villers, 2010). Joseph Kabila's attitude and posture yielded strong political support for his government from international actors during his first presidential term (Correia Amaral, 2015; Table 2, R20200821). He was encouraged by a WB and IMF conditional debt cancellation programme as part of the HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) initiative<sup>16</sup>. On the environmental front, the main condition of the HIPC initiative for the DRC was to undertake reforms in favour of sustainability in forest and mining governance.

With time, Joseph Kabila lost his apparent docility and eagerness for policy reforms promoted by international organisations. In the forestry sector in particular, disenchantment was reflected in the widespread use of opaque procedures and discretionary allocations of forest concessions to front companies, often Asian, created or informally supported by political and military elites (Table 2, CCSO-20201023). This duplicity and the strategic reversal of the Kabila regime's pledge to change the national natural resources governance system was characteristic of the use of extraversion (Bayart, 2000) and 'cunning government' (Ongolo and Karsenty, 2015) as a strategic behaviour to resist domination. In the DRC case, Gauthier de Villers highlighted that at the beginning of his first presidential term Kabila's recurrent form of openness and a determined attitude were also often displayed by other Congolese leaders: "It consists in taking advantage of

---

<sup>16</sup> <https://www.imf.org/external/np/hipc/2002/cod/codpd.pdf>

dependency relationships in order to harness external resources mobilised for the quest and consolidation of domestic power”(de Villers, 2010:178).

*Providing foreign expertise to influence domestic forest policy reforms*

The international agenda on ‘good’ governance and “sustainable development” was a paradigm shift, with Congolese leaders more constrained to implement international decisions than to contribute to their formulation. Two examples clearly illustrate this situation.

- As of 1998, the international organisations (including the World Bank) became more anxious to change the mode of access to and management of forest concessions (Sakata, 2008). They believed that the 11 April 1949 law on the Forest Code no longer corresponded to international environmental realities and the related global sustainability challenges. At the social level, Congolese forestry laws inherited from the colonial period no longer respected the principles of fair, participatory natural resources management globally adopted at the Rio Earth summit in 1992. In several cases, the vacuum in the existing legal framework led to conflict between the local communities that relied on forestlands for their livelihood and managers of forest concessions acquired without the participation of the former.
- Simplistic, obscure procedures based on informal negotiated principles were used in allocating forest titles and were considered to be one of the causes of ‘bad’ governance and endemic corruption in the forestry sector.-

Due to DRC's institutional weaknesses, international organisations felt their help was essential to guiding the Congolese government towards good forest governance practices. In April 2002, FAO experts drafted the first 155-sections of the new Forest Code, without much input from the Congolese side. After comments and recommendations from the World Bank, the draft code was extended to 161 sections in a version that was sent to the transitional Congolese parliament which immediately voted to adopt it with just a few minor amendments (Table 2, CCSO-20201023 ; R20200616). Actually Sakata (2008) points out that the transitional parliament merely reduced the text from 161 to 156 sections by merging a few sections whose wording seemed similar.



### *Using cooperation as a soft coercion instrument for 'good' governance*

In the early 2000s, the Kabila government revived the Forest Code reforms process and the DRC was subjected to the HIPC initiative. The Congolese leaders felt compelled to abide by the conditionalities for 'good' governance reforms imposed by the international financial organisations. The World Bank imposed four measures for 'better' governance of forest concessions (WWF, 2012; Table 2, CCSO-20200415), namely the (i) implementation of the 2002 Forest Code with the upgrading of forest titles previously issued under discretionary and less than transparent conditions, (ii) the maintenance of a 'moratorium' on any new allocations of forestry concessions, (iii) the reform of the forest taxation regime, and (iv) the establishment of a real community forestry system. The objective of the latter was to reduce the anthropogenic pressure exerted by local populations on primary forests (Table 2, CCSO 20200415 ; R20200717 ; CCSO, 20201023).

The conversion of "holders of assurance of supply" into holders of forest concessions (source of discord between international actors, the state and the private sector) was introduced in the 2002 Forest Code. Section 155 of this law reads : *"Holders of assurance of supply or letter of intent shall, within one year following the entry into force of this law, convert them into forest concessions provided that they meet the exploitation requirements laid down in this law"*. The enforcement decision for this provision of the Forest Code was adopted in 2004 by the Ministry of Environment, (MECNT) which is in charge of the forestry sector, through Order No.050/CAB/MIN/ECN-EF/ 2004. This order upset forest loggers who believed that Section 155 was clear enough and did not need additional provisions, but just the completion of some simple administrative procedures.

In order to reconcile the interests of the government and the logging companies, the ministry in charge of forestry (MECNT) published Order No.071/CAB/MIN/ECN-AE/2004 of 22 September 2004 amending the abovementioned Order No.050. This new decision allowed forest title holders who had equipment and a wood processing unit and were in good standing with the tax authorities to benefit from the automatic title conversion provision. Order No.071, drafted together with many key stakeholders, was not published in its original form. The Minister used his discretionary power to change the Order

to satisfy the industrial logging operators (Table 2, CCSO-20201023). The ministerial order was well received by logging and processing companies, but angered the representatives of the World Bank and FAO representatives and the Congolese civil society, who demanded that the Order be amended or even annulled (WWF, 2012; Correia Amaral, 2015; Table 1, CCSO-20201023). The Minister of Environment opined that his decision was an act of national sovereignty, so no international organisation could call for its annulment. The World Bank, supported by FAO and the Congolese civil society won this 'boxing match' and Order No.071 was replaced on 22 November 2004 by Order No.035/CAB/MIN/ECN-EF/2004 (WWF, 2012; Table 2, CCSO-20201023).

Neither the Minister of Environment nor the ITF was satisfied with this decision, the product of political pressure exercised by the international organisations. To reach a consensus, the Minister summoned the stakeholders (World Bank, FAO, civil society, ITF, and government departments, notably the General Tax Directorate) for consultation meetings. After 5 days of heated debate, the meeting produced wording for a new ministerial order (No.067/CAB/MIN/ECN-EF/2005 of 20 September 2005). But, before the Order was signed and published, the Minister amended it to cater to the timber processing companies. The World Bank and other organisations (FAO and Congolese civil society Organisations) were dissatisfied, again, and the publication was postponed (WWF, 2012; Correia Amaral, 2015; Table 2, R20200717; CCSO-20201023). For one of the ITF's members, who at that time was an ITF consultant, *"the minister in office at the time was one of the best ministers the forest sector had ever had. He was a true diplomat. He knew how to reconcile national interests with those of donors. The objective was to save Congolese-owned companies"* (Table 2, PS-20201101).

The World Bank representatives were disappointed and profoundly frustrated by the Minister's attitude. In a memorandum dated 7 October 2005, the World Bank required the Minister of Environment to *"halt all procedures for the processing of conversion files received after 3 March 2005; repeal Order 071 and restore Order 050, annul the letters of intent and the assurances of supply for farmers who were in arrears with the payment of the surface area tax in 2003 and 2004 [...]"* The memorandum also urged President Joseph Kabila to *"[...] maintain the 2002 moratorium by presidential decree until the implementation of new tendering methods provided for in the forest code and the*

*completion of the conversion process under Order 050*<sup>17</sup> .

Following this memorandum, President Joseph Kabila signed Presidential Decree No.05/116 on 24 October 2005 laying down the terms and conditions for the conversion of old forest titles into forest concession contracts. The same decree also provided for the extension of the moratorium on the granting of logging permits.

The representative of the World Bank argued that : *“the Bank’s position during the period of conversion of forest titles was part of the ‘country strategy’, which is a document agreed between a host country and the World Bank, and which defines the country’s priorities for a specific period. At the time, DRC’s priority was to reorganise the forest sector, making the respect of rules critical”* (Table 2, WB- 20201028).

The decree displeased the industrial logging operators, but allowed the Congolese government to benefit from financial assistance from international organisations, including the World Bank, to ensure enforcement of the 2002 Forest Code.

The preamble to the 2002 DRC Forest Code highlights that this law *“complies with modern principles of forest resources management and international environmental conventions”*. (Code forestier, 2002).

According to Sébastien Malele Mbala, National Focal Point of United Nations Forum on Forest, DRC’s commitment to sustainability in the 2002 Forest Code addresses five issues: i) cancelling logging contracts that were obtained or managed illegally as a result of the legacy of mismanagement; ii) using participatory forest zoning to apportion forests to conservation, sustainable production of forest-based goods and services, community management and other purposes; iii) expanding national parks and supplying forest-based environmental services to emerging global markets; iv) ensuring that timber production is organised around sound social and environmentally sustainable principles; v) introducing transparency and the participation of civil society organisations, rural people and indigenous communities in all aspects of forest management and biodiversity conservation (Malele Mblala, 2010:4).

The implementation of this commitment became key to the priority agenda on forest policy reforms published in 2003 by the Ministry of Environment, Conservation of

---

<sup>17</sup> <https://fr.allafrica.com/stories/200510250732.html>

Nature and Tourism (RDC-MECNT, 2003). The five-abovementioned issues summarize the formal interests of the State in changing forestry governance in DRC. However, these formal interests contrast with the informal interests of the actors in power, e.g., the tendering system that was supposed to bring greater transparency to forest concession management was being hijacked by various instruments of fraud and corruption. The aim of these corrupt practices, which were particularly common during the political transition (2003-2006) and resurfaced in the last decade, was to reward certain political and military clients with the fraudulent and concealed allocation of low-cost logging concessions (Muzong Kodi, 2008).

Interviews with officials from the Ministry of the Environment, Nature Conservation and Tourism, particularly from the Directorate of Inventories and Forest Management (DIAF), and the Directorate of Forest Management, confirm these practices : *“One army general owns nearly 12 logging concessions registered under the name of a football team. These concessions have been identified, but nobody, not even the forest inspectors can go there. He acquires these concessions at a price I don’t know and sells them to the Chinese. Following criticism from international NGOs, the Chinese changed the name of the company<sup>18</sup>”*.

According to observers of the DRC forest governance process (Table 2, PS-20201101; Correia Amaral, 2015), the main purpose of Ministerial Order 049 of 11 September 2015 on timber exploitation was to preserve the informal interests of a handful of Congolese political decision-makers. This Order introduced a new component for small-scale operators, the so-called “second category” operators who were given the right to own and operate small private forest concessions no bigger than 1000 ha per year without having to pay taxes such as the forest area fee. This Order also gave the second category small-scale operators the legal right to export their timber, a privilege that had been granted only to industrial operators who had their own wood processing factories (Correia Amaral, 2015). This Order angered the private industrial sector and the local communities whose positions had been passed on by national and international conservation NGOs.

---

<sup>18</sup> Interview of the Head of Division of the Directorate of Forest Management (DGF) on 15/10/2020 in Kinshasa

The private sector felt that Order 049 introduced unfair competition and favoured the small-scale operators whose annual production already accounted for more than 75% of the DRC national timber production (Stephens, 2015; Correia Amaral, 2015). One of the members of industrial timber federation (ITF) said : *The only purpose of this Order is to clearly show the determination of the Congolese government and the Minister who signed this order to get rid of the industrial producers. And yet, the number of these producers is constantly going down because of the many taxes, most of which are contradictory* (Table 2, PS-20201101).

On the other hand, for the forest conservation NGOS, the objective of this Order is to circumvent the moratorium that suspends the attributions of the new forest concessions established in 2002 under pressure from international organisations. This includes the World Bank whose aim, inter alia, was to limit the pillage of the Congolese forests, which had increased during the 2003-2006 political transition period. Furthermore, this Order created a loophole for the formalisation and the proliferation of various transactions and deals allowing quick exploitation of the Congolese forests by sub-contracting with Asian and Chinese operators in particular (Table 2, CC20201018; Correia Amaral, 2015).

Responding to the sharp reactions to the preceding Order, the Minister of the Environment signed another Order (050) on forest timber operations. The second one was signed on 25 September 2015 after protests over and rejection of the first one. The main objective of the second order was to try to reduce the tension by explaining (Article 5, Para 2) that a 500 hectares' piece of land could be allocated to a second category small-scale operator, which was half the initial figure. The order also specified that this type of second-generation artisanal logging would only be authorized for individual people or entities of Congolese nationality or ruled by Congolese law, that come from the communities bordering the forests concerned and that their activities would henceforth be subjected to the provisions of an annual operating plan. Order 049 was cancelled but the new Order (050) did not solve all the issues brought up by the parties. There were some major claims that remained outstanding, namely, (1) the absence of any legal basis for the articles that created the Artisanal Forest Units (UFA); (2) the reduction in the rights of the local communities and the indigenous people as a result of the substantial

reduction in the surface area of the forest concessions allocated to the local communities, and (3) the risk connected to the legalisation of the semi-industrial timber exploitation that included a considerable risk of abusively using the so-called second generation timber exploitation permits (Buttoud and Nguingiri, 2016). Despite this opposition, the second order (050) was applied for 11 months. A member of one of the organisations that protested about the publication of the two orders (049 and 050) said that: *By signing these orders, the Minister was prioritising his personal interests since he himself was a large artisanal operator.*" (Table 2, PS-20201101).

After the ministerial reshuffling of 26 September 2015, the fact that the Minister of the Environment was replaced gave the protesters new hope and encouraged them to take a harder position and demand for the cancellation of Order No. 050 whose content, they felt was not in line with efforts to introduce 'good' governance in the forest sector. The protesters coalition held several sessions to coordinate their position. Some of the sessions were held in the Nganda centre and at the head office of CODELT, an environmental defence NGO. Following these sessions and continued pressure and demands from civil society coalitions, two new ministerial orders (084 and 085) were signed on October 29, 2016. The protesters participated considerably in drafting the two new orders, which were supported by all parties. Order No. 084 revoked the disputed Order No. 050 and set the limit to the size of the land that could be allotted to a second category artisanal exploitation at 50 hectares, rather than the previous 500 hectares. The second order, no. 085, signed by the new minister spelt out the procedure for creating a new forest management unit (UFA), management conditions, and the conditions for covering the socio-economic needs of the communities around the UFA.

Apart from these specific examples of conflict of interests in the forest administration, Table 3 summarizes the formal and informal interests of key actors of the forest policy reform.

1 **Tableau 3: Overview of the formal and informal interest of the key actors of forest governance reforms in DRC**

Actors	Major formal interest	Major informal interest	Power element used
Congolese bureaucracies (Presidency, Government, Ministry in charge of forests)	To improve forest governance in internalising global environmental and sustainability regimes and related norms	Capture external funding Receive support from international organisations, Fostering a sovereign use of forest resources ; encouraging forest exploitation for economic purposes ; preserving rent seeking for political and military elites Challenging state authority ; Gaining international support	Discourse, promises and asymmetric information to resist domination, Coercion ; discretionary power ; erratic law implementation
International organisations (IMF, WB)	Aligning forestry sector with governance principles ; Internalising conventions that promote sustainable forest management Formalise the timber processing sector identified as a high economic potential sector to enable the country pay its debts	Imposing an international agenda on the 'globalisation' of forest governance in DRC Maintaining a strong dependency of the DRC vis-à-vis international actors ;	Financial incentive (loan); conditionality
Bilateral cooperation agencies (Norad, GIZ, AFD, Belgian, Canadian, USAID,)	Help the DRC to manage its forest sustainably ; Promoting 'good governance' in the forest sector.	Maintaining geopolitical influence ; ; influencing domestic policies	Financial incentives ; Dominant information through foreign expertise and capacity building

Multilateral United Nations Agencies (FAO, UNDP, UNEP)	Supporting state bureaucracies in fighting against deforestation ; Promoting sustainable forest management practices	Influencing law formulation ; Influencing policy reform	Expertise
International non-governmental organisations of conservation (IUCN, WWF, WCS, Rainforest, Greenpeace)	Promoting biodiversity conservation	Altering the hegemony of state bureaucracies ; Expanding and reinforcing local civil society organisations	Dominant information through counter-expertise on environmental issues and 'blame and shame' campaign
Congolese Civil Society Organisations	Defending local communities' rights ; Avoiding inequality to the access and use of forest resources	Attracting funding from transnational conservation NGOs ; gaining an international recognition ; increasing their external legitimacy	Advocacy coalition with international NGOs ; blame and shame' campaign
Local communities	Defending their rights to the access and use of forest resources	Improving their livelihood	Advocacy coalition with national and international NGOs
Private sector (Industrial Timber Federation)	Sustainable forest management ; low impact exploitation	Exploiting Forests Without Sustainability Constraints	Providing formal and informal incentives to get forest concessions or avoiding penalties for illegal logging, etc. ; using financial incentives to get support from politicians and other allies.



### *REDD+ as a new way to promote 'good' governance*

The World Bank's early ambition for a forest policy reform agenda for the DRC waned since the inspection panel (Louis Forget, 1996) took a stand in favour of indigenous people in its report in August 2007. It all started with a letter sent on 19 November 2005 by organisations of the indigenous Pygmy people and their supporters to the World Bank. In this letter, petitioners blamed the World Bank for encouraging the Congolese government to prioritise and promote industrial logging exploitations and revise the forest taxation scheme without appropriate forest zoning to guarantee the rights of indigenous peoples. Furthermore, the intervention of the World Bank did not reckon with the post-conflict context (World Bank, 2007; Debroux et al., 2007; Trefon, 2008;). After investigating the Equateur and Orientale provinces, the WB Inspection Panel had, in a report submitted to the Bank on 31 August 2007, ruled in favour of the indigenous Pygmy people and their supporters, while acknowledging that the WB Board of Directors had been misled (World Bank, 2007). The inspection experts estimated that "the future of tropical forests depends on community forests and remuneration for stored carbon. The World Bank has since cautiously retreated into a the role of an economic analyst to the governments, while investing in the REDD+" ( Karsenty, 2020: 13), process in which the DRC has been engaged since 2009.

One of DRC's main strategies for acquiring international funding has been to adopt the discourse of international organisations (donors) in favour of 'good' governance in the forestry sector, including for REDD+ of course and at the same time sabotaging its implementation. Regarding climate change policies, the World Bank has for example included combating climate change in its Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP-2, 2011 (2015) which has been included in the investment phase of its REDD+ process. Thanks to its position in support of climate change control, the Congolese government has already benefited from the multi-donor Central African Forest Initiative (CAFI) since 22 April 2016 when the letter of intent was signed. The caveat was that these funds would be used to fight deforestation by implementing policy reforms that would bring about 'good' governance in forest-related sectors that constitute the seven pillars of the national REDD+ strategy, namely forestry, agriculture, energy, land use planning, land use, demography, and governance.

Although the Congolese government agreed in principle to the CAFI initiative by signing the letter of intent, the forest administration's second thoughts about the status of logging concessions granted during the political instability period (*période de transition*) have often impeded the efficient roll out of the initiative. The CAFI Board of Directors has often considered the moratorium as a “major prerequisite to its support for the Congolese forest sector and the implementation of the REDD+ mechanism. According to them, this moratorium aimed at improving the governance would contribute to the achievement of conditions needed to lift the moratorium, all the while making it possible to fight illegal operations and address some of the causes of deforestation”<sup>19</sup>.

*On the involvement of local population and pygmies in ‘good’ forest good governance*

Community forestry for instance was considered as a new approach wherein management contracts between the government and local communities held the latter responsible for managing their own forestlands, which would contribute to good forest governance and local development in DRC ( Debroux et al., 2007; Buttoud and Nguinguiri, 2016).

Community forest development started in DRC in 2005 prompted by the FAO’s recommendations on forest management. The Congolese government, through its forestry administration, had requested FAO assistance in developing community forestry (Maindo & Kapa, 2014). This led to the 2007-2012 FORCOM (community forestry) project developed and funded by Belgian Technical Assistance (CTB). Alongside FORCOM, an NGO called Forests Monitor developed a project called FORCOL (local community forests) that was funded in 2009 by the British government through its Department for International Development (DFID) for an 18-month period (Samyn et al, 2010). The decree defining the terms and conditions for allocating community forests was published in 2014. The Ministerial order on the management and exploitation of local community forest concessions was published two years later, in 2016. In other countries in the Congo Basin, such as Cameroon, the community forestry system is usually organised around one component, while in DRC the system is structured around two : the local communities’ forest concessions and the local communities’ forests. The purpose of the two

---

<sup>19</sup><https://www.cafi.org/content/cafi/fr/home/all-news/CAFI-Statement-illegal-logging-concessions-DRC-Feb-2018.html> consulté le 8 Avril 2021

components is to increase the local communities' participation and responsibility in forest management and operations and thereby enable the forest sector to contribute more to local development. But some evaluations of the community forestry in DRC emphasize that there are many obstacles to the implementation of the process, which make it difficult to reach the goals, especially to improve the participation and the local development of the riparian populations (Buttoud and Nguinguiri 2016; Lescuyer et al. 2019). In addition, some members of the Barumbi Tshopo community forest in the Bafwasende Territory, Tshopo Province, felt the goals were unrealistic and that the advantages of community forestry that were presented were pies in the sky.

## DISCUSSION

In this paper, we analysed the various attempts made by international organisations to establish 'good' governance in the forestry sector, either through unilateral efforts or through coalitions with other non-State actors involved in DRC forest governance. The following results partly confirm our hypothesis that international organisations such as the World Bank have a strong impact on DRC through various tools of pressure and power designed to impose 'good' governance in DRC forests.

We have wondered if the DRC political decision-makers and elites use socio-political chaos and crises to parry the domination of international organisations and sometimes impose their own private agendas on the forest sector. In most cases, this resistance to international demands for 'good' governance is often disguised in more, or less, sincere rhetoric to defend national sovereignty, when confronted with proponents of reform policies that camouflage intervention strategies in the governance of the natural resources in DRC. This tendency is not unique to DRC. Bayart (2000) stressed the extraversion capacity of developing countries to resist international demands even during the structural adjustment programs imposed by the international financial institutions. In the Central African forest governance sector, decision makers often resist attempts at external domination by using institutional and structural weak points of countries under pressure. In Cameroon, for instance, the resulting more or less subtle tensions often turn into a *cunning government* (Ongolo and Karsenty, 2015) where the formerly dominated actors use cunning to oppose their dominating counterparts. Taking the example of environmental cooperation between countries in the Congo Basin and certain

partners in the West, Nago and Krott, (2020) document similar situations in north-south relations in the fight to control climate change.

Studies conducted in Central Africa, e.g. Cameroon, indicate that the reform measures supported by the World Bank, as of the early 1990s, were not able to bring about in-depth changes to the forest sector governance system (Fournier and Karsenty, 2008; Karsenty, 2017). In the DRC, frequent violations of the moratorium, and disputes concerning the Ministerial orders on small-scale timber operations are telling examples of the quasi-legal strategies that the government and their political allies, or the economic sectors can use to avoid external requirements that might compromise their interests. Denunciation by civil society organisations that benefit from media coverage of their “blame and shame” campaigns sometimes manage to expose murky natural resources practices very commonly found in Central Africa, especially in DRC. But in most cases, the other better structured counter-forces, whose main role should be to control government actions (parliaments) and/or ensure strict application of the law (Judiciary) very rarely try to improve the governance methods and practices applied to natural resources. Trying to reverse this withdrawal, together with a substantial improvement of education system related to forestry and natural resources governance, are two of the biggest challenges to meet global sustainability, if the rule of law is to be adopted in countries like DRC. Such a change in the governance of forestlands is particularly needed in this country since private interests and informality are the overriding factors in the forest-related governance processes.

## **CONCLUSION**

This paper examines the reasons for the failure of forest governance in the Democratic Republic of Congo (DRC) and the politics involved. It hypothesises that international organisations and transnational conservation NGOs tried to employ power strategies including financial incentives, dominant information and forest policy expertise, to impose ‘good’ governance in the Congolese forestry sectors. However, the attempts of international organisations to dominate have been countered by the skilful strategies of domestic decision-makers and political elites who want the ‘undesired’ forest policy reforms to lose so that their private interests and their ‘quest for sovereignty’ can win.

Our research used theoretical and empirical approaches to show that the influence of

international actors in DRC forestland governance is made either autonomously or through the formation of sporadic coalitions with *inter alia* logging companies and local NGOs. More specifically, the domination power strategies of international actors in DRC include : i) incentive-based strategies (conditionality of international aid, intermittent and targeted allocations of international funding through projects, promises of support, etc.) and ii) domination by information (policy reforms based on external expertise, “blame and shame” campaigns in coalitions with conservationist NGOs and media), etc.

In DRC forest policy processes, each category of actors sought to make its interests prevail (formal/informal). The resulting political rivalries worsened the governance crisis and the related policy failures. Admittedly however, the intervention of international organisations, especially the World Bank sometimes led to symbolic policy changes, although often reversible, in the forestry sector.

In this paper, we have shown that the governance crisis that has plagued the DRC forest sector since the 1980s, has not been overcome by the intrusive ‘good’ governance interventions mobilized by the international organisations. The lingering ongoing crisis in forestry sector is the result of several forms of opposition by State bureaucracies and political elites to the injunctions of ‘good’ governance promoted by international actors and their allies.

To reverse this trend will require the revision of the forest law and implementation measures to acquiesce to the new demands for the preservation of biodiversity ; compliance with the law on the allocation of forest concessions ; stronger forest controls ; consideration of the needs of local populations and indigenous people, etc. In short, the major challenge facing the Congolese State is to meet global sustainability goals at the national level. This goal is inextricably linked to the State’s capacity and the political interest of its policy-makers and ruling elite to implement the rule of law in other words, national legislation in the forest sector. It is essential to enhance governance processes and forestland sustainability through greater institutional capacity building combined with substantial improvements in the DRC education system.

## Acknowledgments

The authors acknowledge Le Mans University and Pays de Loire region in France for financing the PhD research of the first author of this paper. The authors are also grateful to the Volkswagen Foundation, which supported this research through the project “The forestry sector as an inequality machine ? Agent, agreements and global politics of trade and investment in the Congo basin” – A.Z. 96 964 (FOREQUAL). We are very thankful to Tilly Gaillard for thoroughly editing this paper. We warmly thank the anonymous reviewers of this paper for their valuable comments and suggestions.

## REFERENCES

- Ali, M. (2019). Governance and Good Governance: A Conceptual Perspective. *Journal of Public Administration and Governance*, 10(1), 65–77.
- Aquino, A., & Guay, B. (2013). Implementing REDD+ in the Democratic Republic of Congo: An analysis of the emerging national REDD+ governance structure. *Forest Policy and Economics*, 36, 71–79. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2013.04.003>
- Bayart, J. F. (2000). Africa in the world: A history of extraversion. *African Affairs*, 99(395), 217–267.
- Bernstein, S., & Cashore, B. (2012). Complex global governance and domestic policies: Four pathways of influence. *International Affairs*, 88(3), 585–604.
- Betsill, M., & Corelle, E. (2001). NGO Influence in International Environmental Negotiations: A Framework for Analysis. *Global Environmental Politics*, 1(4), 65–85.
- Burnley, C. (2011). Sustainable Development Law & Policy Natural Resources Conflict in the Democratic Republic of the Congo: A Question of Governance? *Sustainable Development Law & Policy*, 12(1), 7–11.
- Burns, S. L., Krott, M., & Sayadyan, H. Y. (2017). The World Bank Improving Environmental and Natural Resource Policies: Power, Deregulation, and Privatization in ... *World Development*, January, 10.
- Buttoud, Gerard, & Nguingiri, J.-C. (2016). La gestion inclusive des forêts d’Afrique centrale : passer de la participation au partage des pouvoirs. In *La gestion inclusive des forêts d’Afrique centrale : passer de la participation au partage des pouvoirs*

- (Issue July, p. 18).
- Buttoud, Gérard, & Nguinguiri, J.-C. (2016). L'avenir des modes de gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale. In G. Buttoud & J. C. Nguinguiri (Eds.), *La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale: Passer de la participation au partage des pouvoirs* (pp. 225–235). FAO-CIFOR.
- Clément, J. (1994). Les programmes d'Action Forestiers Nationaux. *Aménagement et Nature*, 115, 81–86.
- Code forestier. (2002). *Loi n°011/2002 du 29 Aout 2002 portant Code forestier*.
- Correia Amaral, F. C. (2015). *Des relations impossibles : Conflits associés à la mise en œuvre d'une gestion durable des forêts en RDC*.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*, (Editions d).
- de la Harpe, S., Rijken, C., & Roos, R. (2008). Good Governance. *Potchefstroom Electronic Law Journal (PELJ)*, 11(2).
- de Villers, G. (2010). Le Congo/Zaïre indépendant : Permanences et changements. *Outre-Mers*, 97(368), 177–193.
- Debroux, L., Topa, G., Hart, T., Kaimowitz, D., Karsenty, A., Abdon, A., & Bravi, C. (2007). *Forests in post-conflict Democratic Republic of Congo: analysis of a priority agenda*.
- Dkamela, G. P., Brockhaus, M., Djiegni, F. K., Schure, J., & Mvondo, S. A. (2014). Lessons for REDD+ from Cameroon's past forestry law reform: A political economy analysis. *Ecology and Society*, 19(3), 30.
- Doherty, E., & Schroeder, H. (2011). Forest tenure and multi-level governance in avoiding deforestation under REDD. *Global Environmental Politics*, 11(4), 66–88.
- Doornbos, M. (2006). 'Good Governance': The Metamorphoses of a Policy Metaphor. *Global Forces and State Restructuring*, 57(6), 73–92.
- Doumenge, C. (1990). *conservation des ecosystemes du Zaire.pdf* (UICN (ed.)). UICN.
- Ehrenstein, V. (2013). Les professionnels de la préparation. Aider la République Démocratique du Congo à réduire sa déforestation : Programme redd+. *Presses de Sciences Po "Sociologies Pratiques,"* 27(2), 91-104.
- Ekoko, F. (2000). Balancing politics, economics and conservation: The case of the Cameroon Forestry Law reform. *Development and Change*, 31(1), 131–154.
- Elahi, K. Q. I. (2009). UNDP on good governance. *International Journal of Social Economics*, 36(12), 1167–1180.

- Etzioni, A. (1975). *A Comparative Analysis of Complex Organizations: On Power, Involvement, and Their Correlates* (F. Press (ed.); 2nd, illustr ed.).
- FAO. (2003). *Situation des ressources génétiques forestières de la République démocratique du Congo*.
- Foucault, M. (1978). *On Governmentality, Lecture at the College de France*. In *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (G. BURCHELL, C. GORDON, & P. MILLER (eds.)). Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Gisselquist, R. (2012). *Good governance as a concept, and why this matters for development policy*.
- Gordon, C. (1980). Power-Knowledge: selected interviews & other writings (1972- 1977) by Michel Foucault. In C. Gordon (Ed.), *Pantheon Books*. The Harvester Press, Press. [https://doi.org/10.1007/978-1-4614-5583-7\\_438](https://doi.org/10.1007/978-1-4614-5583-7_438)
- Grindle, M. S. (2010). "Good Governance: the inflation of an idea". In *Harvard University, Cambridge* (Vol. 19, Issue 3). <https://doi.org/10.5874/jfsr.19.225>
- Hansen, C. P., Lund, J. F., & Treue, T. (2009). Neither fast, nor easy: The prospect of reduced emissions from deforestation and degradation (REDD) in Ghana. *International Forestry Review*, 11(4), 439–455.
- Hoogeveen, H., & Verkooijen, P. (2010). *Transforming Sustainable Development Diplomacy: Lessons Learned from Global Forest Governance* [Wageningen University]. [https://books.google.com/books/about/Transforming\\_Sustainable\\_Development\\_Dip.html?id=h3dSAAACAAJ&pgis=1](https://books.google.com/books/about/Transforming_Sustainable_Development_Dip.html?id=h3dSAAACAAJ&pgis=1)
- IUCN. (1976). *Report of the 12th General Assembly*.
- Kabamba, P. (2010). 'Heart of Darkness': Current images of the Democratic Republic of the Congo and their theoretical underpinning. *SAGE Publications*, 10(3), 265–301.
- Karsenty, A. (2017). The World Bank's endeavours to reform the forest concessions' regime in Central Africa: Lessons from 25 years of efforts. *International Forestry Review*, 19, 64–79.
- Karsenty, A. (2020). Géopolitique des forêts d' Afrique centrale. *Hérodote, Revue de Géographie et de Géopolitique*, 179, 108–129.
- Karsenty, A., & Fournier, P. (2008). Etats "Défaillants": Le secteur forestier en Afrique.



- Cairn.Info*, 36(143), 43–57.
- Katsamunskaja, P. (2016). The Concept of Governance and Public Governance Theories. *Economic Alternatives*, 2, 133–141.
- Keping, Y. (2018). Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 11(1), 1–8.
- Krott, M. (2005). Forest policy analysis. In *European Forest Institute*. <https://doi.org/10.1007/1-4020-3485-7>
- Krott, M., Bader, A., Schusser, C., Devkota, R., Maryudi, A., Giessen, L., & Aurenhammer, H. (2014). Actor-centred power : The driving force in decentralised community based forest governance. *Forest Policy and Economics*, 9. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2013.04.012>
- Lateef, K. S. (2016). *Evolution of The World Bank's Thinking on Governance*. January, 44.
- Lawson, S. (2014). Illegal Logging in the Democratic Republic of the Congo. *Chatham House*, 29.
- Lescuyer, G., Kakundika, T. M., Lubala, I. M., Ekyamba, I. S., & Tsanga, R. (2019). Are community forests a viable model for the Democratic Republic of Congo ? *Ecology and Society*, 24(1), 15.
- Louis Forget, M. (1996). Le « panel d'inspection » de la Banque mondiale. *Annuaire Français de Droit International*, 42, 645–661.
- Maindo, A., & Kapa, F. (2014). La foresterie communautaire en RDC: Premières expériences, défis et opportunités. *Tropenbos International RD Congo*, 159.
- Majambu, E., Nziavake, S., Hangi, R., Mampeta, S., Kipute, D. D., & Sonwa, D. J. (2020). *Governing wildlife resource in DRC : Challenges of local actors in Rubi-Tele hunting domain*. [www.tufs.ac.jp](http://www.tufs.ac.jp)
- Malele Mblala, S. (2010). *Analysis of forest financing in the Democratic Republic of Congo* (Issue August).
- Mampeta Wabasa, S. (2017). Repenser Le Rôle Des Institutions De Conservation De La Nature À L'ère De La Globalisation En Afrique: À propos du parc national de la Salonga (RDC). *European Scientific Journal, ESJ*, 13(11), 92.
- Marquant, B., Mosnier, A., Bodin, B., Dessard, H., Feintrenie, L., Molto, Q., Gond, V., & Bayol, N. (2015). Importance des forêts d'Afrique centrale. In C. de Wasseige, M. Tadoum, R. Eba'a Atyi, & C. Doumenge (Eds.), *Les Forêts du Bassin du Congo* (p.

128).

- Mayaux, P., Pekel, J. F., Desclée, B., Donnay, F., Lupi, A., Achard, F., Clerici, M., Bodart, C., Brink, A., Nasi, R., & Belward, A. (2013). State and evolution of the African rainforests between 1990 and 2010. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 368(1625). <https://doi.org/10.1098/rstb.2012.0300>
- Mintrom, M., & Vergari, S. (1996). Advocacy coalitions, policy entrepreneurs, and policy change. *Policy Studies Journal*, 24(3), 420–434. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1996.tb01638.x>
- Muzong Kodi. (2008). Corruption and governance in the DRC during the transition period (200-2006). In *Institute for security studies* (Issue 148). [https://doi.org/10.1007/978-3-662-61285-9\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-662-61285-9_8)
- Nago, M., & Krott, M. (2020). Systemic failures in north – south climate change knowledge transfer : a case study of the Congo Basin. *Climate Policy*, 0(0), 1–14.
- Nanda, V. P. (2006). The “good governance” concept revisited. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 603, 269–283.
- Ochieng, R. M., Visseren-Hamakers, I. J., Arts, B., Brockhaus, M., & Herold, M. (2016). Institutional effectiveness of REDD+ MRV: Countries progress in implementing technical guidelines and good governance requirements. *Environmental Science and Policy*, 61, 42–52.
- Ongolo, S., & Karsenty, A. (2015). The politics of forestland use in a cunning government: lessons for contemporary forest governance reforms. *International Forestry Review*, 17(2), 195–209.
- Osmont, A. (1998). La «governance» : concept mou, politique ferme. *Les Annales de La Recherche Urbaine*, 80(1), 19–26.
- Oyono, P. R. (2004). One step forward, two steps back? Paradoxes of natural resources management decentralisation in Cameroon. *Journal of Modern African Studies*, 42(1), 91–111.
- PAFT\_RDC. (1989). *Plan d’Action Forestier Tropical du Zaïre. Foresterie et utilisation des terres: reboisement et foresterie rurale (1ère partie: reboisements)*.
- Plumptre, T., & Graham, J. (1999). Governance and Good Governance : International and Aboriginal Perspectives. *Journal Of Policy And Administration*, 1–27.
- Pourtier, R. (2002). The Congo (DRC) amid war and plunder. *Bulletin de l’Association de*

- Géographes Français*, 79(2), 251–263.
- Rahman, M. S., & Giessen, L. (2017). Formal and Informal Interests of Donors to Allocate Aid: Spending Patterns of USAID, GIZ, and EU Forest Development Policy in Bangladesh. *World Development*, 94, 250–267.
- RDC-MECNT. (2003). *Agenda prioritaire pour la relance du secteur forestier* (p. 6). Ministry of Environment, Nature Conservation and Tourism (MENCT).
- RDC-PNFoCo. (2003). *RD Congo Plan national forets et Conservation*.
- Renaud, G. (1995). Le formel et l’informel : une tension créatrice continue. *Théologiques*, 3(1), 129–152.
- Sabatier, P. A. (1987). Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change. In *Knowledge* (Vol. 8, Issue 4).
- Sabatier, P. A. (1999). A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes. In *Theories of the Policy Process*.
- Sakata, G. (2008). *Le Droit Forestier en République Démocratique du Congo*. <http://www.fao.org/legal/prs-ol/paper-e.htm>
- Samyn, M. J., Karpe, P., & Mampeta, S. (2010). *Projet de développement et de la mise en œuvre de la Foresterie Communautaire en République Démocratique du Congo*.
- Santiso, C. (2014). Good Governance and Aid Effectiveness : The World Bank and Conditionality. *The Georgetown Public Policy Review*, 7(1), 22.
- Schoener, W. (1997). Non-Governmental Organizations and Global Activism: Legal and Informal Approaches. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 4(2), 10.
- Schusser, C., Krott, M., Movuh, M. C. Y., Logmani, J., Devkota, R. R., Maryudi, A., & Salla, M. (2016). Comparing community forestry actors in Cameroon, Indonesia, Namibia, Nepal and Germany. *Forest Policy and Economics*, 68, 81–87.
- Seymour, F. J., Dubash, N. K., Brunner, J., Ekoko, F., Filer, C., Kartodihardjo, H., & Mugabe, J. (2000). *The right conditions: the World Bank, structural adjustment, and forest policy reform*. World Resources Institute. World Resources Institute. [papers2://publication/uuid/6C72F003-63A5-4B52-AABB-0DEC00C7EF18](https://publication/uuid/6C72F003-63A5-4B52-AABB-0DEC00C7EF18)
- Sharpe, B. (1998). ' First the Forest ' : Conservation , ' Community ' and ' Participation ' in South-West Cameroon. *Journal of the International African Institute*, 68(1), 25–45.
- Stephens, M. (2015). *Rapport sur l’étude de cadrage du Secteur Forestier en RDC*.

- Trefon, T. (2008). La réforme du secteur forestier en République démocratique du Congo : défis sociaux et faiblesses institutionnelles. *Afrique Contemporaine*, 3(227), 81–93.
- Trefon, T. (2009). Public service provision in a failed state: Looking beyond predation in the Democratic Republic of Congo. *Review of African Political Economy*, 36(119), 9–21.
- Trouvé, J. (1995). *Les politiques publiques en matière de forêts dans l' Afrique francophone subsaharienne* (Issue October).
- Tsayem, D. M., Sufo-Kankeu, R., & Sonwa, D. J. (2020). Analysing the narrative and promises of “avoided deforestation” implementation in Central Africa. *International Forestry Review*, 22(2), 257–268.
- UICN. (2010). *Parcs et réserves de la République Démocratique du Congo : Evaluation de l'efficacité de la gestion des aires Protégées*.
- Viard-crétat, A. (2015). *La déforestation évitée Socio-anthropologie d' un nouvel « or vert » Entre lutte contre le changement climatique et aide au développement, du laboratoire guyanais à l'expertise forestière au Cameroun*. Ecole de hautes études en sciences sociales.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society*. University of California Press.
- Winterbottom, R. (1990). Takings stock: The Tropical Forestry Action Plan After Five Years. In *World Resources Institute* (Issue January).
- World Bank. (1989). *Sub-Saharan Africa: From crisis to Sustainable Growth. A long term perspective study*.
- World Bank. (1994a). *A strategy for the forest sector in sub-Saharan Africa*. World Bank Technical.
- World Bank. (1994b). Governance: The World Bank's experience. In *World Bank*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf>
- World Bank. (2007). *RD Congo: les peuples autochtones contestent la politique forestière de la Banque mondiale*.
- WWF. (2012). *L'analyse de l'expérience de la réforme du secteur forestier pour tirer des leçons nécessaires et contribuer au processus de la réforme du secteur minier en RDC*.

## CHAPITRE 2

## CHAPITRE 2 : THE EFFECT OF POLICY DISCOURSE ON THE GOVERNANCE OF DEFORESTATION AND FOREST DEGRADATION REDUCTION IN THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO

Eliezer MAJAMBU <sup>a, b, c</sup> Moïse TSAYEM DEMAZE <sup>a</sup>, Sufo-kankeu Richard <sup>a</sup>, Denis Jean SONWA <sup>c</sup>, Symphorien ONGOLO <sup>d, e</sup>,

<sup>a</sup> *Département of Geography, Le Mans University, France*

<sup>b</sup> *Département of political Science, Université Officielle de Mbujimayi, Democratic Republic of Congo (DRC).*

<sup>c</sup> *International Forestry Research Center (CIFOR) Yaoundé*

<sup>d</sup> *IRD - SENS, Université de Montpellier Paul-Valéry 3, Montpellier, France*

<sup>e</sup> *Nature and forest conservation Policy, University of Göttingen, German*

✉ **Corresponding author**

[Eliezer.Majambu@univ-lemans.fr](mailto:Eliezer.Majambu@univ-lemans.fr)

 [0000-0002-4435-624X](https://orcid.org/0000-0002-4435-624X)

### Abstract

The international initiative to combat deforestation and forest degradation, known as REDD+, was put on the DRC agenda following actors' policy discourse aimed at convincing of its effectiveness. This paper employs discursive institutionalism (DI) as a theoretical and analytical framework to analyze a set of selected policy documents on REDD+ issue and to assess the effects of policy discourse on deforestation reduction governance in DRC. From an empirical perspective, interviews with key actors involved in the DRC REDD+ processes and field observations show that four main types of discourse accompanied the adoption of REDD+ in the DRC: a discourse promoting REDD+, through its forest conservation component, as a policy instrument that would bring in significant financial resources to the DRC forest-related state bureaucracies, a discourse that considers REDD+ as an efficient mean of reducing poverty while promoting sustainability through a "green development", a discourse presenting REDD+ as a way of reducing marginalisation of local communities and indigenous peoples by recognising their customary rights, a discourse promoting REDD+ as a tool for territorial planning and governance. In addition, the paper points out a strong link of DRC REDD+ policy discourse

to three types of governance approaches: organisational and fiduciary governance, territorial governance, local development and benefit sharing governance. Our analysis also shows that political discourse has played a significant role in the adoption of substantial policy whose effects on deforestation have yet to be seen.

**Keywords:** Forest governance, Deforestation, REDD+, Policy discourse, Discursive institutionalism

## 1. INTRODUCTION

Forest and carbon sequestration have become fundamental themes in the discourse on climate change governance. This discourse finds its basis in the Kyoto Protocol which recognized the role of forest as carbon sinks (Bastakoti and Davidsen, 2017). This discourse was further propelled through the proposal supported in 2005 by New Guinea and Costa Rica at the 13<sup>th</sup> conference of the Parties under the United Nations Framework Convention on Climate change -UNFCCC- (Den Besten et al., 2014). The main idea of the proposal was to convince developed countries to pay financial compensation to developing countries for the ecosystem services that their tropical forest provide to the humanity. In 2007, Congo Basin countries had convinced other participants of the need to take deforestation and forest degradation into account in the climate agreement under negotiation (Den Besten et al., 2014). The position of these countries was accepted and strengthened by the Bali plan's which recognises the role of tropical forests in the struggle against climate change (UNFCCC, 2008). This recognition led to the adoption of reducing emissions from deforestation and forest degradation (REDD+) mechanism. REDD+ is a policy instrument for mitigating climate change by compensating tropical countries for preserving (and augmenting) their standing forests (Mohammed and Inoue, 2016; Angelsen et al., 2012). It entails changes in economic and governance frameworks, removal of perverse incentives, and policy reforms within and beyond the forestry sector in a manner that counters the direct and the underlying causes of deforestation and forest degradation (Brockhaus and Angelsen, 2012). As a climate change mitigation policy, REDD+ is both a material phenomenon and a discourse (Farbotko and Lazrus, 2012). In Central Africa, the rise of the REDD+ has had repercussions in some countries, especially in the Democratic Republic of Congo (DRC). Some of studies focusing on REDD+ in DRC have analysed the national governance structure built for its implementation, conflicts among actors participating in formulating a national REDD+ policy and in

monitoring REDD+ projects (Pham et al., 2021; Kengoum et al., 2020; Schmitt and Mukungu, 2019; Aquino and Guay, 2013). Other studies have analyzed the issue of knowledge transfer and its effect on deforestation monitoring (Sufo Kankeu et al. 2020), as well as forest-based carbon market failure in areas of limited statehood (Reyniers, 2021), and the trap of a permanent preparation process which characterized the agenda setting of REDD+ (Ehrenstein, 2013).

Studies that broach the REDD+ issue from the perspective of the actors' discourse offer rather incomplete analyses using global or regional comparative approaches (Bastakoti and Davidsen, 2017; Gebara et al., 2017; Di Gregorio et al., 2014; Fobissie et al., 2014; Somorin et al., 2012). To date, there is only one study that analysed REDD+ from a discourse perspective (media document analysis) in DRC (Kengoum et al., 2014). Apart from this study focusing on REDD+ media discourse which we used in this paper as a good starting point, there is no rigorous study that questions the connection between what REDD+ key actors have to say and the resulting institutional changes to forest governance aimed at tackling deforestation in DRC. More specifically, the purpose of this paper is to question the effects of different types of discourse on REDD+ in DRC and to analyse its impact on the dynamics or status quo of the public response to tackling deforestation in this country. To this end, we seek to show how REDD+ policy discourse, as expressed by international and national actors, has contributed to the structuring of deforestation reduction governance in DRC.

Almost 67% of the total Congo Basin rainforest lies in DRC. This amounts to over 107 million hectares (Mayaux et al., 2013; FAO, 2020). Global Forest Watch<sup>20</sup> reported that DRC lost 350 ha or 1.7% of its primary rainforest between 2002 and 2020, equivalent to 42% of all deforestation during that period. Several direct causes lie behind the persistent increase in deforestation in this country, including subsistence farming, illegal industrial timber extraction and fuelwood production. The indirect causes of the destruction of DRC forests include a defective governance system, the lack of a national forest land-use plan, rapid population growth and high levels of poverty (MECNT, 2012). With regard to the last two indirect causes, it should be noted that the DRC has a population of over 90 million with an estimated growth rate of 3.2% in 2019 (INS - RDC, 2021). From the socio economic point of view, the DRC's picture does not deviate significantly from the trend observed since its independence in 1960. Indeed, at the level of the real sector, the

---

<sup>20</sup> <https://www.globalforestwatch.org> consulted on 24 November 2021.



agricultural and extractive sectors are the main pillars of economic activity, accounting for 45.1% and 43.9% of gross domestic product (GDP) in 2018 and 2019 respectively (Kibala Kuma, 2020). Despite the importance of agriculture in GDP, 75% of the population is food insecure (Kibala Kuma, 2020). The government's efforts to reverse this reality are still struggling to have an impact on the daily lives of the Congolese people. The Congolese government's pioneering and enthusiastic commitment to REDD+ made the DRC case study specially interesting. We focused on analysing the different types of policy discourse on REDD+ and their effects on the governance of deforestation and forest degradation reduction. How does policy discourse on REDD+ affect or change the governance of deforestation reduction in DRC? Through this question, we will analyse the construction of those policy discourses at domestic spheres, while linking them to the actors' interests who carried them. We will then show how key actors involved in the related processes have fostered their interests within REDD+ towards adoption or rejection of specific rules and governance arrangements aimed at reducing deforestation and forest degradation.

This study is based on the hypothesis that different types of discourse on REDD+ have contributed to the emergence of forest governance that is capable of addressing deforestation in DRC. Our understanding of deforestation reduction governance is based in part on the work of Fischer et al. (2020, 2021) and Davis et al. (2013), who express the view that deforestation reduction governance can be defined as all formal and informal, public and private regulatory bodies, that is to say institutions established according to rules, norms and principles, and decision-making procedures that adjust the power relationships of forest-sector actors and consequently reduce their negative impact on the forest.

Following this introduction, we set out theoretical and analytical framework underpinning our analysis. We present data-collection method and the connection between this method and the analytical framework, which serves as a common thread in the presentation of the results.

## **2. THEORETICAL AND ANALYTICAL FRAMEWORK**

This paper employs discursive institutionalism (DI), developed notably by Phillips et al. (2004) and Schmidt (2010), as the main theoretical and analytical framework. DI aims at exploring how political actors bring change to institutions. The basic proposition of DI is that institutions are defined by ideas, which actors of the institution put forward in public debates (Zurnic, 2014). DI analysis allows us to scrutinize the ideas and discourse

generated by actors and circulated within institutions (Buijs et al., 2014; Arts and Buizer, 2009; Schmidt, 2008). The notion of ‘ideas’ in this paper refers to the empirical-based definition highlighted by Brockhaus and Angelsen (2012) as a set of concepts or mental constructions, ideologies or thoughts put forward to influence individual behaviours and actions. DI analysis is developed from neo-institutional literature on social change and draws attention to policy processes that are the result of a social and institutional context (Buijs et al., 2014; Peters et al., 2005). In order to understand the principle of institutional change in DI, it is necessary to understand institutions as a given environment in which political actors think, speak and act. At the same time, institutions are contingent on the thoughts, words and action of actors (Zurnic, 2014).

### 3. Policy Discourse

In the policy study area, the notion of *policy discourse* is described as a ‘specific ensemble of ideas, concepts, and categorizations that are produced, reproduced, and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities’ (Hajer, 1995:44). With this in mind, Nielsen (2014) highlighted that the role of discourse consists in producing meaning about a physical reality, such as a forest, or a related process like deforestation. Discourses frame certain problem; they distinguish some aspects of a situation rather than others (Hajer, 1993).

In analysing environmental and forest policy, studies using DI have shown how the naming and framing of environmental problems have often been the result of discursive processes (Di Gregorio et al., 2017; Somorin et al., 2012). It is only through the institutionalization of the discourse that social change can come about (Buijs et al., 2014). DI does not assume that discourse is the only dimension of political life, but that discourse should be taken into account, together with structural constraints, in the analysis of politics. The discursive institutionalists give weight to the logic of communication and the interactive process of conveying ideas, which give dynamic to their explanation of institutional change (Zurnic, 2014).

### 4. Institutionalization

The notion of institution – the key word behind ‘institutionalization’ – in the forest policy study area domain refers to a set of specific outputs or outcomes of policy processes. Similarly, institution can be understood as a product of the discursive activity that influences actors’ actions (Schmidt, 2008). Institutions are defined by ideas and the way these

ideas are communicated by individuals. DI conceptualises the institution both as fixed and contingent, which makes the idea of an institution less structural than in other approaches within institutional theory (Zurnic, 2014). Institutions are defined as ‘the rules of game the purpose of which is to define the way the game should be played [...]’ (North, 1990:3).

From a more specific policy process perspective, institutionalization refers both to the emerging and relatively stable process of defining a policy problem and to the related selective approach aimed at solving the problem defined (Arts et al., 2006).

DI analysis supports the view that new forms of discourse and the ideas they represent may undermine or reshape existing institutions and thereby bring institutional change (Ochieng et al., 2018; Schmidt, 2008, 2010; Arts and Buizer, 2009). With its focus on the substantial content of ideas and discourse, this approach has the greatest potential for providing insight into the dynamics of institutional change by explaining the preferences, strategies and normative orientations of actors (Schmidt, 2008).

Ideas and discourse are considered as one of the triggers of institutional change (Ochieng et al., 2018). Discourse “is not just ideas or text (what is said) but also context (where, when, how and why it was said)” (Schmidt, 2008:3). Ideas, concepts, and categories that constitute a discourse can vary in character; they can be normative or analytic convictions; they can be based on historical references; they can reflect myths about nature. As such, discourse provides the tools with which problems are constructed (Hajer, 1993).

In the specific case of REDD+ initiative, some researchers have highlighted that the forms of policy discourse and their related ideas have been used to legitimize the pursuit of actors ‘interests’ (Brockhaus and Angelsen, 2012). To establish actors ‘interests’, DI analysis distinguishes between two domains of the public sphere in which discursive interactions take place: the policy sphere and the politics-driven sphere (Zurnic, 2014). The former is characterized by a *coordinative* discourse, which brings together the wide range of policy actors – such as epistemic communities of elites, advocacy coalitions of elites, advocacy networks of activists, entrepreneurs or mediators who serve as catalysts for the ideas of such discursive communities. The latter is characterized by a *communicative* discourse between the aforementioned political actors and the public involved with the issues that were agreed upon in the coordinative discourse. This category also encompasses the wide range of political actors who bring the ideas developed in the context of the coordinative discourse to the public for deliberation and legitimation (Schmidt, 2008, 2015).

Furthermore, the institutionalization of discourse is made possible when the story lines

articulated by a coalition are applied to the policy process, for instance through outputs such as policy documents (Hajer, 1995). In other words, institutionalization can also be seen as the establishment of updated policy beliefs in a specific domain such as the forest (Scholten, 2017). According to Buijs and al. (2014), institutionalization depends on the relationship between discourse and social action, and assumes that social action is underpinned and defined by texts such as laws and guidelines that describe and communicate those actions. They suggest that a discourse is more likely to become institutionalized if it is internationally coherent, presenting a unified social reality, is supported by a broader (external) discourse that is not highly contested. Behind the discourse, there are actors that have power on the one hand and high levels of legitimacy on the other hand.

### 5. Linking policy discourse to institutionalization

Linking policy discourse to institutionalization consists of analysing the process through which discourse is successfully institutionalized. It involves analysing the dynamics of discourse coalitions and structures of power as well as considering the participating actors. It is the ideational crisis that is conducive to institutional change, and this can only take place on one condition: that two alternatives form of discourse exist.

Building on the works of Ochieng et al. (2018), this paper considers that the policy discourse on reducing deforestation in DRC can be seen as institutionalized when (1) deforestation and related concepts are formulated in national policy discourse in the form of new aims, scope and strategies for reducing deforestation or stabilizing it; (2) new actors are mobilized; (3) additional resources are needed; and (4) new rules are developed to formally embed the fight against deforestation and the role of different actors in regulatory measures.

Using this theoretical and conceptual framework, Pedersen (2009) emphasises that the study should highlight the relationship between actors and their discourses, but also, the expected outcome of actors who try to influence object (in this case, the deforestation reduction governance), the purpose of their action, and finally, the temporal dimension by which these relationships are framed.

### 6. EMPIRICAL METHOD

An analysis of reports and working documents (Table 1) was undertaken to understand the effects of different types of REDD+ policy discourse on deforestation reduction governance in DRC. Documents analysed were produced by national bodies responsible for

REDD+, bilateral and multilateral partners, international non-governmental organisations (INGOs), and national environmental civil society organisations (NECSOs).

**Tableau1 : List of key public Policy documents analysed**

Document Title	Document Type	Institution Author	Year Published
Readiness Plan Idea Note (R-PIN)	Working document	DRC Ministry of Environment, Conservation of Nature and Tourism (MECNT)	2008
REDD+ Potential of DRC	Report	MECNT	2009
Readiness Preparation Plan (R-PP)	Working document (2010-2012)	MECNT	2010
Inventing REDD+	Information document	MECNT	2010
National Programme Document	Report	UN-REDD	2010
The REDD+ Process in DRC: Progress of Management Bodies and Major Constraints	Report	MECNT	2010
Real-time Evaluation of Norway's International Climate and Forest Initiative Contributions to National REDD+ Processes 2007-2010	Report	NORAD	2010
Joint Mission of the Forest Investment Programme	Report	MECNT	2011
Communication at the Heart of Improved Forest Governance	Report	MECNT	2011
The Economic Policy of the REDD+ Process in DRC	Report	World Bank/FCPF	2011
Year review	Report	UN-REDD	2011
National REDD+ Framework Strategy of Democratic Republic of the Congo	Working document	MECNT, UN-REDD and FCPF	2012
DRC Mid-term Progress Report and Request for Additional Funds from the Forest Carbon Partnership Facility, FCPF	Report	CN-REDD	2013
DRC National REDD+ Investment Plan Operational Manual	Working document	FONAREDD	2013
Analysis of the Forest Governance Framework in Democratic Republic of the Congo in the Context of REDD+: Initial Analysis and Intervention Proposals	Consultancy report	MECNT	2013
DRC National REDD+ Investment Plan (2013-2015)	Working document	FONAREDD	2013
DRC National REDD+ Investment Plan (2015-2020)	Working document	FONAREDD	2015
Civil Society Brought Together for REDD+ in Democratic Republic of the Congo	Report	UNPD and Rainforest Foundation Norway	2015
Annual Report	Report	FONAREDD	2019
CAFI 2020 Consolidated Annual Report	Report	UNPD	2021

Of these documents, those dealing exclusively with DRC were read in their entirety. For the remainder, only those pages devoted to DRC were consulted. Using the immediate history approach, information was drawn from these reports and supplemented with information from scientific papers. In addition, a total of 25 details interviews were conducted, with a sample of key actors involved in the REDD+ process in DRC (Table 2).

**Table 2: List of key actors in the REDD+ process in DRC who were interviewed**

Actor group/Structure	Affiliation	Number of Interviewees	Date of Interview and Code Assigned
DRC administration involved in REDD+	Ministry for the Environment and Sustainable Development (MEDD), REDD+ National Fund (FONAREDD), National REDD+ Coordination (CN-REDD), DRC National Forest Investment Programme Coordination Unit, National Land Reform Commission (CONAREF)	11	Congolese civil servant CCS-20201020 20201021 20201101  20201130 20210421
National environmental civil society organisations	Council for the Defence of the Environment through Legality and Traceability (CODELT), African Women’s Network for Sustainable Development (REFADD), Congolese Organization of Ecologists and Friends of Nature (OCEAN), BVGRN-ASBL, Renewed REDD+ Climate Task Force (GTCR-R), Economic Governance and Democracy Network (EGDN)	12	NECSO 20201023 20201204 20210106 20210319 20210408 20210421 20210523
Private sector	Wood Industry Federation	1	PS-20201101
Regional organisation (DRC-R. O)	COMIFAC (National Coordination, DRC)	1	R.O-20201203
<b>Total</b>		<b>25</b>	



The interviews were held in person between October 2020 and May 2021. They dealt with the motivations that led DRC to put REDD+ on its governmental agenda, the agenda defended by each category of actors, the underlying discursive changes and their effects on the governance of deforestation and forest degradation reduction in DRC. The interviewees were selected on the basis of the following criteria: (1) a knowledge of the REDD+ process in general and of the policies relating to reducing deforestation in particular; (2) present or past involvement in national discussions on REDD+. The strict application of these conditions conducted us to selected interviewees on the basis of snowball sampling strategy that allows access to information-rich cases or “key informants”(Atkinson and Flint, 2001).

Qualitative informations gathered from that sample of key actors including FONAREDD, the National REDD+ coordination officials, national non-governmental organisations, the president of the federation of industrial logging companies, and the Renewed REDD+ Climate Task Force’s coordinator, was processed using abductive coding approach (Eriksson and Lindström, 1997). This approach offers a more creative way to the analysis by combining insights from deductive and inductive reasoning. Firstly, we employed a more deductive approach, i.e. we used the analytical concepts to filter the text after transcription and identify the important information. To do this, we had to transcribe and reorganise the interview notes and the observed facts. This approach allowed us to group interviewed actors into categories. For anonymity reasons, a code was attributed to each of these categories. The information gathered from the interviewees was compared with that drawn from the reports of different organisations involved in the REDD+ process in DRC. The aim was to identify and analyse the impacts of each type of discourse on the establishment of the governance that can contribute to deforestation reduction in DRC.

The interviews were held in person between October 2020 and May 2021. They dealt with the motivations that led DRC to put REDD+ on its governmental agenda, the agenda defended by each category of actors, the underlying discursive changes and their effects on the governance of deforestation and forest degradation reduction in DRC. The interviewees were selected on the basis of the following criteria: (1) a knowledge of the

REDD+ process in general and of the policies relating to reducing deforestation in particular; (2) present or past involvement in national discussions on REDD+. The strict application of these conditions conducted us to selected interviewees on the basis of snowball sampling strategy that allows access to information-rich cases or “key informants”(Atkinson and Flint, 2001).

#### **4. RESULTS**

##### ***Construction and impact of types of REDD+ discourse in DRC***

The analysis of policy documents produced between 2009 and 2021 on REDD+ in the DRC, supplemented by interviews conducted in 2020 and 2021, allowed us to identify 4 types of discourse on REDD+ supported by external and internal actors. The 4 types of discourse identified are related both to discourses as content, which is the substantive content of ideas and discourse as process, which involves the interactive processes that serve to generate those ideas and communicate them to the public (Schmidt and Radaelli, 2004).

The first type of discourse perceives REDD+ as a means of remuneration through the sale of carbon (figure 1). This discourse, which first circulated internationally, was underpinned by idea that REDD+ mechanism was a low-cost means to mitigate climate change in the short term (Stern, 2006). The promotion of this discourse was supported by the World Bank. It was circulated by multilateral organisations, including UN-REDD and the Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) of the World Bank, the international organisations of conservation (CCS-20210421), and the carbon standards (Tsayem Demaze et al., 2020; Blum and Eva, 2019;). The circulation of this discourse within DRC institutions was facilitated by DRC officials who, by promoting it, gave rise to another type of discourse that seemed to better represent their interests.

The second type of discourse is the one that presents REDD+ as a tool for poverty reduction and for development promotion (figure 1). The initiator of this second type of discourse on REDD+ is the former Minister in charge of environment. To this end, the interview conducted with the head of Renewed REDD+ Climate Task Force (GTCR-R), reveals that *“it is the Minister in charge of the environment who, on his return from*

*conference of parties held in Bali (CoP 13), made us see that REDD+ is a mechanism that could boost the country's development while combating deforestation".*

This expectation is clearly reflected in the DRC's Readiness Plan Idea Note (R-PIN). In this document, the Minister in charge of environment emphasised that : *"REDD will provide several socio-economics benefits: development support, reserve for non-wood forest resources for the local population"*(MECNT, 2008:20). This attractiveness of the financial promises associated with the economics of REDD+ finally led DRC to focus its interest on this initiative while it was still being discussed at international level. In its report on the REDD+ process in DRC published in 2010 and analysed in this study, the Norwegian International Development Agency emphasized that *'It is a major expectation of DRC that carbon and climate compensation funds will contribute to financing DRC's Marshall Plan of the "Cinq Chantiers": employment, housing, water and electricity, health, education and infrastructure'* (Norad, 2010:21).

It is on the basis of this second type of discourse and the hope it offered that REDD+ administration was finally formally established by prime ministerial decree No.9/40 on 26 November 2009. The decree created four bodies: –the National REDD+ Committee as the decision-making body, the National REDD+ coordination (CN-REDD) as the body responsible for coordinating REDD+ activities on a day-to-day basis, the REDD+ inter-ministerial committee, and the scientific advisory committee responsible for planning and for technical and scientific expertise.

In December 2009, following the establishment of these REDD+ governance bodies, McKinsey consultancy was recruited by the Environment Minister and tasked with conducting a study of REDD+ potential in DRC. The results of this study revealed the potential in DRC to exceed 400 million tonnes of CO<sub>2</sub> per year in the period up to 2030 (MECNT, 2010). The conclusions of the McKinsey study played a double role. On the one hand, they served to reinforce the second type of discourse, and on the other hand, they served as solid foundation for the DRC government's environmental diplomacy in order to lobby different partners and secure the funding required to continue the process.

The availability of multilateral agencies to provide DRC with REDD+ support, the results of the McKinsey report into REDD+ potential in DRC, and the speed with which the UN-REDD programme funded the drafting of the R-PP reassured the government and NECSO

actors who argued that *'on the basis of the report on DRC's REDD+ potential produced by McKinsey, we understood that it would be useful in DRC to shift course slightly. We understood that by combining the three elements of the historical reference level, the capacity of DRC to sequester carbon and its geostrategic position, there was the possibility of earning as much as 5 USD per tonne of carbon'* (NECSO-20201204, 20201023; CCS-20201101). While reinforcing the second type of discourse promoted by DRC's government and supported both by national and international non-governmental organisations, this argument gave rise to a third type of discourse on REDD+ among national non-governmental organisations (figure 1).

This third type of discourse aims at recognising the role played by local communities and indigenous peoples as forest protectors. For these national organisations, especially the Renewed REDD+ Climate Task Force, *"local communities and indigenous peoples 'activities do not have a significant impact on the degradation of forest cover. Notwithstanding that, the local communities and indigenous peoples remain poor and marginalised. Thus, REDD+ should help change this reality"*. Moreover, this type of discourse left doubtful about some aspects of the McKinsey report. To maintain that local communities were the principal agents of deforestation as highlighted in the McKinsey report was to turn victim into perpetrator (NECSO, 20201204). To achieve consensus, other studies were envisaged by the National REDD Coordination (CN-REDD). They were conducted by FAO, UNEP and NECSOs between 2010 and 2011. The results of these studies arrived at the same conclusions as the McKinsey report by placing shifting slash-and-burn agriculture at the top of the list of direct causes of deforestation in DRC (MECNT and UN-REDD, 2012). According to Schmidt (2008), the contestation is the key characteristic of discursive institutionalism. Because the political and programmatic ideas that constitute it often given rise to discussions and debate.

DRC's early and willing commitment to the REDD+ process meant it was selected in June 2010 as one of the pilot countries of the Forest Investment Program (FIP). In a letter sent to FIP in July 2010, DRC confirmed its interest in participating in the programme. This confirmation thus enabled the FIP joint mission to be in Kinshasa in February 2011 to initiate dialogue with the government and to support it with drawing up the investment plan (MECNT, 2011a). The main objective of the plan was to underpin the process by

providing the funding that would enable investment in REDD+ in line with the priorities identified in the national strategy.

From 2011 to 2014, several workshops, called REDD+ Universities, were held by the National REDD coordination in DRC with financial support from external partners including the World Bank's Forest Carbon Partnership Facility and UN-REDD programmes. The practical purpose of these workshops was twofold: to spread the word about REDD+ and to encourage DRC to integrate aspects of REDD+ into other sectors of national life. In addition, DRC's commitment to the second of these aims was constituted at a top-level forum held in October 2011 in Kinshasa.<sup>21</sup> The organisation of these workshops enabled the DRC government to reinforce its discourse on REDD+ by promoting the concept of green development. Speaking on behalf of the President of the republic, Mr KOYAGIALO NGBASE stressed that: *"we are working on a green economy and this is the path chosen by the DRC. However, our country is subject to the poverty of the population, which is subject to conflict and bruised by along war. To this end, the infrastructure needs of the DRC are of great importance."*<sup>22</sup>

However, the country's commitment to the green development route in the context of REDD+ and the preliminaries thereby required dispelled the illusion held by national actors that the benefits of REDD+ would be imminently forthcoming (CCS-20201130; NECSO-20210319; PS-20201101). This turnaround was the result of another type of discourse, the fourth (figure 1). This fourth discourse promoted REDD+ as an opportunity tool for territorial planning and forest land governance. It is worth noting that the second and third types of discourse emerged at the same time, but in a timid manner. It was increasingly confirmed in 2011. According to the document analysed, this fourth type of discourse emanated from the UNDP technical advisors and experts within the DRC National REDD Coordination who, from 2011, *"encouraged DRC to position REDD+ as part of a broader vision focused notably on improving land planning and forest governance, developing the value of standing rather than felled forests and multiplying the*

---

<sup>21</sup> [https://archive.pfbc-cbfp.org/actualites/items/Forum\\_de\\_haut\\_niveau-Kinshasa-F.html](https://archive.pfbc-cbfp.org/actualites/items/Forum_de_haut_niveau-Kinshasa-F.html) [in French] consulted on 10 November 2021.

<sup>22</sup> [https://archive.pfbc-cbfp.org/actualites/items/Forum\\_de\\_haut\\_niveau-Kinshasa-F.html](https://archive.pfbc-cbfp.org/actualites/items/Forum_de_haut_niveau-Kinshasa-F.html) [in French] consulted on 02 February 2023.

projects likely to benefit from the different forms of funding circulating around the world, which reportedly totalled as much as 500 billion USD” (MECNT, 2011b:8).

This fourth type of discourse led REDD National Coordination, in partnership with CARPE<sup>23</sup>/USAID and IUCN, to organize a workshop in November 2012 to establish a diagnosis of the forestry sector in DRC. According to the document produced by Edouard Bonkougou, the consultant recruited to carry out this work on behalf of the MECNT, the objective of this diagnosis was to analyse forest governance using the tool produced by the World Bank’s forest programme and thereby identify which reforms to introduce to establish the REDD+ process in DRC (Bonkougou, 2013). The proposals that emerged from this diagnosis and the results of studies undertaken from 2010 onwards, including analysis of the legal and institutional implementation framework, led DRC to embark on a drive to reform its institutions, with a particular focus on environmental concerns. This commitment was revealed in particular by the inclusion of REDD+ in the following strategic documents: The Poverty Reduction and Growth Strategy (DSCR-2) for the period 2011-2015, and the National Strategic Development Plan for 2019-2023.

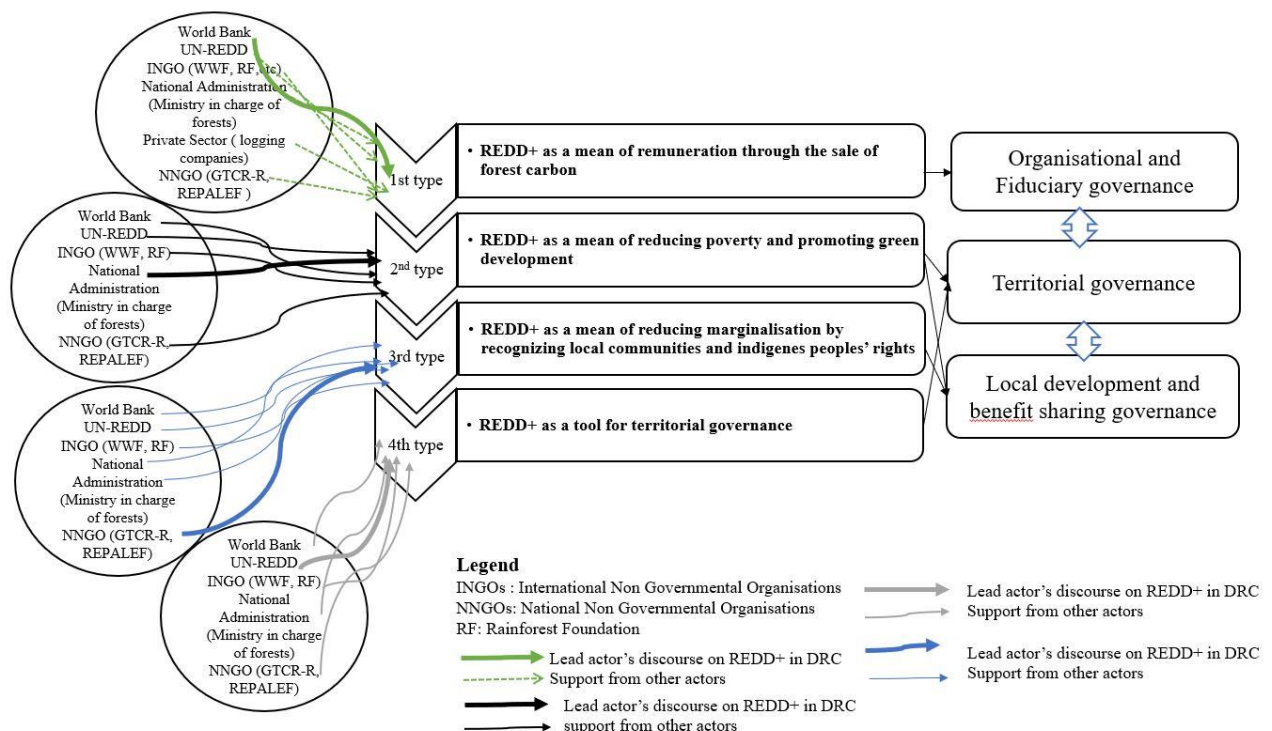


Figure 1: Four types of discourse on REDD+ in DRC.

<sup>23</sup> The Central African Regional Program for the Environment (CARPE) was launched in 1995 by the US International Development Agency (USAID). It is concerned with conservation in Central Africa.

As regards the impact on deforestation reduction governance, some of these discourses, including that relating to forest land planning and forest governance led DRC to launch land reform, whose policy document and related law were adopted respectively on 15 April and 16 September 2022 by the Council of Ministers. Beyond this specific example, it should be noted that the first type of REDD+ discourse relating to the sale of forest carbon had convinced some private sector companies, including JADORA and Wildlife Works Carbon, located in the provinces of Tshopo and Mai-Ndombe respectively, to opt for conservation. However, the hope of other actors (government and external actors) that the industrial forestry sector would become strongly involved in REDD+ by conserving a large part of its forest concessions have gradually faded. The forest conservation dimension of REDD+ is until now of little interest to the private sector's timber industry federation which considers that applying the sustainable management regulations is enough (PS-20201101). Some NECSO members feel that this waning interest reflects the weakness of the REDD+ process in DRC. In the beginning, the focus was to be on activities that demonstrated the financial benefits of REDD+ in order to attract private-sector investments. But this never happened. The country is more focused on development aid to achieve the REDD+ targets, an option that had previously been rejected (NECSO-20210319).

The four types of discourse we identified and analysed have contributed significantly to the structuring of the deforestation reduction governance in DRC. Decrees and laws that structure this governance can be classified into three groups, corresponding to three types of governance (figure 2): organisational and fiduciary governance, territorial governance and governance of local development and benefice sharing.

For example, the laws and regulations related to each type of governance include decree n°9/40 of 26 November 2009 creating National REDD coordination, the adoption of the land law by the council of ministers of 16<sup>th</sup> September 2022, and the publication of ministerial order in 2018 setting out the approval procedure for REDD+ investment and the implementation of Local Development Committees (LDCs) in REDD+ projects areas.

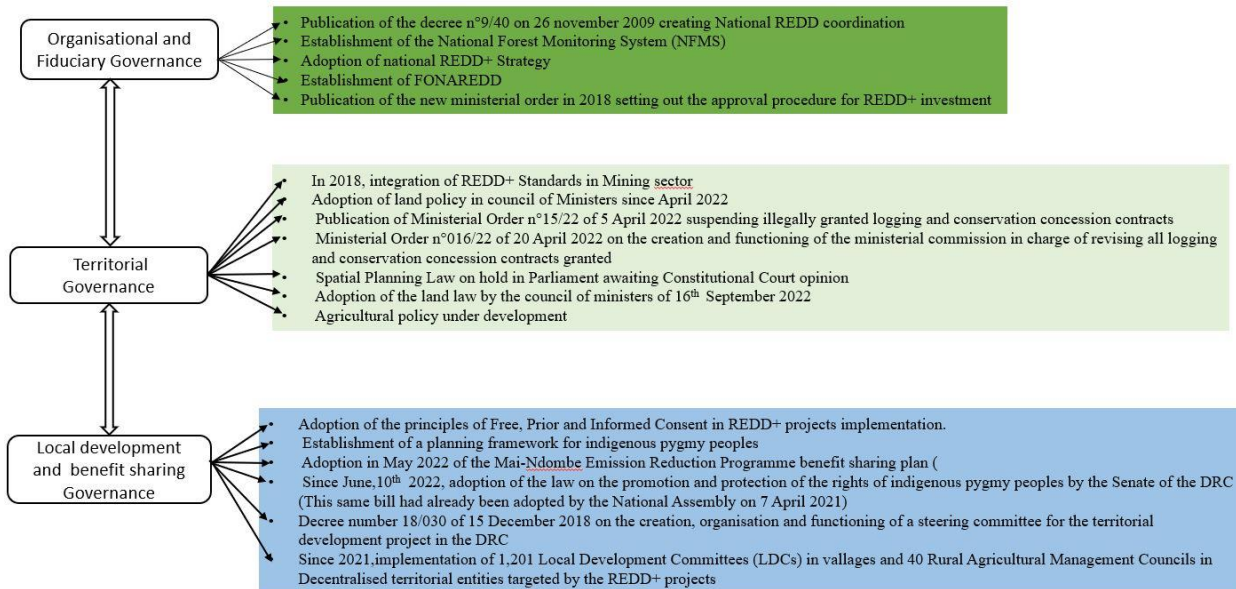


Figure 2: Types of governance generated by the 4 types of discourse on REDD+ in DRC

Despite the governance that has been set up, which can be considered as a progress (figure 2), some actors hide behind the objectives of REDD+, including forest conservation, in order to perpetuate practices that prevent the reduction of deforestation. This is the case with the signing of six ministerial orders in September 2020 granting forest conservation concessions totalling 1 376 375 hectares that has constituted a stumbling block both for national and international non-governmental organisations because of the lack of transparency that has characterized the process of their granting. These organisations have not concealed their dissatisfaction from the President of the Republic who, during a Council of Ministers on 15 October 2021, ordered the Deputy Prime Minister and Environment Minister to suspend all questionable contracts while awaiting the outcome of the audit. Published on 1 April 2022, the report of this audit led the Minister in charge of the Environment and Sustainable Development to take a series of measures. It is the publication of Ministerial Order n°15/22 of 5 April 2022 suspending illegally granted logging and conservation concession contracts. At the same time, she also issued Ministerial Order n°016/22 of 20 April 2022 on the creation and functioning of the ministerial commission in charge of revising all logging and conservation concession contracts granted to date by the DRC.

It is important to emphasize that the momentum created by the types of discourse surrounding REDD+ within deforestation reduction governance has significantly contributed to reconfiguring the landscape of the actors involved.



### ***Actors' power and positioning within REDD+ in DRC***

The interaction of actors involved in REDD+ and their discourse contribute not only to the evolution of the process but also to giving it its particular character. The two categories (external and internal) of actors involved in the national REDD+ process in DRC exerted their influence on it related to the resources at their disposal. The resources in terms of technical and financial capacities of the first category of actors enable them to influence the REDD+ process in several ways. This influence, which constitutes the impact of the REDD+ discourse in its various forms, can be perceived in the capacity-building workshops organized for the benefit of national actors. To this can be added the way the rules that govern their chain of expenditure are applied, the virtual absence of accountability towards the congolese government, and unilateral changes to the rules, such as the suspending of funding (CCS- 20201020).

For the NECSOs interviewed, this situation is the logical consequence of the discourse emanating from international partners regarding the lack of national skills and the crisis in governance (NECSO-20210408). The typology of above-mentioned discourse has allowed the UN agencies to have a dominant position in the emerging governance for deforestation reduction in RDC (Table 3).

**Tableau 3 : Integrated REDD+ Project**

No.	Provinces involved	Implementation Agencies
1	Ex Eastern Province (TSHOPO, ITURI, BAS-UELE)	UNDP (United Nations Development Programme)
2	MANIEMA	GIZ (German Agency for International Cooperation)
3	MONGALA	ANABEL (Belgian Development Agency)
4	EQUATEUR	FAO and WWF (Food and Agriculture Organization of the United Nations and World Wildlife Fund)
5	KWILU	JICA (Japan International Cooperation Agency)
6	MAI-NDOMBE	World Bank

7	SUD-UBANGI	Originally entrusted to World Bank which withdrew. Currently, the programme is run by ENABEL.
---	------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------

---

*Source: FONAREDD, (2019) and UNDP, (2021).*

This dominant position is contradictory with the objectives of the partnership established with REDD+ international actors consisting in strengthening the skills of national actors. At the same time, these international partners had praised DRC for being a model country during its REDD+ preparation process (NECSO-20210106, 20210408).

It must be said that the domination of the REDD+ national scene by international actors can be explained by examining the eligibility criteria adopted by FONAREDD. The criteria limit eligibility to UN agencies, bilateral and multilateral agencies and international NGOs that understand REDD+ and the DRC context. These excessively narrow criteria take into account the technical and fiduciary capacities of the aforementioned organisations. National and local organisations, most of which are organised as consortia (particularly for PIREDD financed by FONAREDD through CAFI funding), serve as local implementing partners (LIPs) to the international organisations.

Despite the involvement of the LIPs, the NECSOs are clearly dissatisfied, as can be seen in their position paper<sup>24</sup> dated 21 December 2020 in which these national organisations stress the importance of favouring congolese entities that have the capacity and experience needed to carry out climate change adaptation and mitigation projects, instead of using exclusively foreign intermediary organisations. NECSOs' concern is well founded. However, this situation stems from the FONAREDD's governance system, as described in the operational manual (FONAREDD, 2013), suggests that bilateral and multilateral agency rules are generally used to implement REDD+ programmes.

This situation highlights the unequal power relations between national and international organisations in the structuring of deforestation reduction governance in DRC. These international organisations which are essentially made up of actors with internationally recognized expertise, behave as real policy entrepreneurs (Roberts and King, 1991),

---

<sup>24</sup> Civil Society Organisations' position paper and note on the Nationally Determined Contribution (NDC)

insofar as they discursively invent and negotiate political solutions to reduce deforestation in DRC.

In 2012, when FONAREDD was set up, the donor agencies and the government decided to ensure that international standards would be respected by entrusting management to an interim agency. As result, FONAREDD operations are strongly influenced by UNDP rules, until the country has the fiduciary management capacity to meet international standards and requirements (Transparency International, 2015; CCS-20201101).

Beyond the above reality, it should be noted that the DRC's government, under the auspices of MEDD, influences the REDD+ process through the dual nature of its position. On all fronts, the government is trying to mobilize funds needed to implement REDD+. This is evident in the discourse drawing donor agencies' attention to the need to invest in local development in order to protect the forests. For example, the slogan '*Country-based solutions to climate change*' became the recurrent theme of the DRC delegation's discourse at the 26<sup>th</sup> Conference of the Parties (COP 26) in Glasgow. However, the efforts expended to mobilize funds are casting doubts on the results expected from REDD+. The current situation with REDD National Coordination operations, which seem to be impeded by FONAREDD, has added to these doubts. FONAREDD which, moreover, lacks legal personality, should stick to its original role, that of fund-raising, since it does not have the technical capacity to monitor and evaluate REDD+ programmes/projects, a role that normally devolves to REDD National Coordination. It is unfortunate that REDD National Coordination's mission was not redefined following the preparatory phase, as was originally planned (CCS-20201130; NECSO-20210421).

The different types of discourse on REDD+ have also contributed to the repositioning and rebalancing of power relations within NECSOs whose role is to defend local populations and indigenous Pygmy peoples and speak on their behalf to the government and donor agencies. The participatory nature of the REDD+ process led to the establishment of the GTCR-R, the thematic group composed of all NGOs interested in climate issues in general and REDD+ in particular. The GTCR-R was created in 2015 after a lengthy mediation process led by UNDP and the Rainforest Foundation Norway (UNDP and Rainforest Foundation Norway, 2015). Despite the apparent resolution of the NECSO leadership

conflict, the organisations lost credibility. This led to the strengthening of other influential civil society organisation (CSO) networks, notably the Network of Indigenous and Local Peoples for the Sustainable Management of Forest Ecosystems in DRC (REPALEF-DRC), and the National League of Indigenous Pygmy Associations of Congo (LYNAPYCO), which are distinct from other CSO networks. Moreover, thanks to the lobbying and the support of the Network of Parliamentarians for the Sustainable Management of Central African Forest Ecosystems, the REPALEF-DRC and LYNAPYCO succeeded in having the proposed law on the protection of indigenous Pygmy peoples which has been published in November 2022.

It should be noted that the power relationships between national and international actors determine, *a priori*, the rules that DRC must now respect in order to obtain the funding needed for effective governance of the fight against deforestation.

### ***Rules to operationalize the fight against deforestation in the DRC***

The attention paid by external and internal actors to different types of REDD+ discourse at national level has given DRC the ability to identify sectors where it could effectively intervene to fight deforestation. Besides committing to the seven sectors or pillars that form the basis of the REDD+ framework strategy, DRC has made commitments that are likely to consolidate the governance of reducing deforestation. Most of these commitments are contained in the REDD+ framework strategy, the nationally determined contribution (NDC) for the period between 2021-2030, the country programme submitted to the Green Climate Fund (GCF) in 2019, the REDD+ investment plan (2015-2020), and the two letters of intent signed between DRC's government and CAFI (one was signed in April 2016 and has already expired, and the other was signed in Glasgow in November 2021 for the period from 2022 to 2031). To operationalize these commitments, they first have to be translated into norms which thereby contribute to consolidating deforestation reduction governance. According to the strategic documents mentioned above, norms resulting from these commitments will be used in forest policy formulation and implementation, forest zoning, finalizing and deploying a policy on local management of natural and forest resources, and extending protected areas. In addition, the moratorium on industrial logging is still in place. Due to weak governance in DRC, it will take considerable time to establish the preconditions for operationalizing these norms. The

decisive element will be substantial funding from bilateral and multilateral partners. Most funding commitments had been given post-2005, and fulfilling some specific ones was indicated as a precondition for ending the moratorium. During the interviews, REDD+ government officials stressed that operationalizing these commitments would require not only financial, but also technical and human resources (CCS-20201020).

### ***Additional resources to fight deforestation in DRC***

One of the effects of the REDD+ discourse was to provide DRC with access to additional financial and technical resources, on the one hand, and to increase the capacity of its human resources on the other.

Previously, most of the financial resources for forest management in DRC were provided by traditional development aid partners who focused mainly on conservation areas. This was the case with USAID's CARPE I programme which, in 2009 and 2010, essentially concentrated on the sustainable management of conservation areas, such as the Salonga and Maiko National Parks and the Tayna Nature Reserve, and the creation of the Ramsar site -Télé and Tumba Lakes- (US Forest Service, 2011).

As a result of REDD+ discourse, partners' interventions now take into account certain aspects of reducing deforestation, including community forest management, sustainable forest management and improved forest sector governance (US Forest Service, 2011). In addition to this small number of bilateral partner interventions, DRC benefits from specific financial resources that enabled it to start the REDD+ investment and performance-based phase. These financial resources have been obtained from the FIP and the CAFI. Initial FIP funding of 60 million USD was spent mostly in the supply basins of (1) Kinshasa, (2) Kananga/Mbujimayi, and (3) Kisangani. Since 2014, FIP funds have also been allocated to two integrated projects in Mai-Ndombe Province, which had been approved by the World Bank's Board of Directors via the Improved Forest Landscape Management Project (IFLMP). In 2018, CAFI, through FONAREDD, granted IFLMP 30 million USD to implement the integrated REDD+ project in Mai-Ndombe Province<sup>25</sup>. An additional 6.2 million USD was provided by the Global Environment Facility (GEF) to consolidate investments in the same province. Furthermore, in 2016, FCPF approved the Emission Reduction Program (ERP) in Mai-Ndombe Province. This programme was designed

---

<sup>25</sup> <https://www.pifrdc.org/pgapf>

to bring about a reduction of approximately 29 million tonnes of CO<sub>2</sub> over five years (FCPF, 2016).

Since April 2016, CAFI, through FONARED, has been funding integrated REDD+ projects in 8 of the 26 DRC provinces. This funding of approximately 200 million USD was released after a letter of intent was signed and has enabled DRC to enter the performance-based payment phase (UNDP, 2021). With the second letter of intent signed in Glasgow during COP26, REDD+ activities can now be carried out in all other provinces.

Using funding notably from CAFI, DRC has begun activities under the National Forest Monitoring System (NFMS) and its various pillars, such as the National Forest Inventory (NFI), the Satellite Land Monitoring System (SLMS) and the Greenhouse Gas Inventory (GHGI).

This effort to reduce deforestation is associated with the need for capacity building to better meet the challenges. People in various socio-professional categories have benefited from capacity-building activities. Between 2010 and 2020, more than 200 young congolese received master's degree level training in biodiversity management<sup>26</sup> funded by the EU. This training has provided DRC with the human resources needed to manage deforestation issues and to make up for the labour shortage observed in forest administration since the early 2000s (FAO, 2003). However, because of the systemic constraints on how forestry administration in particular is organized (Aquino and Guay, 2013), these qualified individuals prefer the more rewarding jobs offered by international organisations.

## **5. DISCUSSION**

Using mainly Discursive Institutionalism framework, this study reveals that the governance of deforestation reduction through REDD+ mechanism in DRC is a result of different types of discourse that actors involved in this process put forward in public debates. As highlighted by Hajer (1995), discursive institutionalism allows to understand that the definition of policy problems is always a political act. This is demonstrated throughout this study in that different types of discourses identified have coexisted alongside each

---

<sup>26</sup> <https://www.slideshare.net/CIFOR/renforcement-des-capacits-et-rduction-de-la-dforestation-en-rdc>

other throughout the REDD+ process. This coexistence could be interpreted as the proof that the expectations of all actors involved in REDD+ in the DRC have been taken into account. This would create a clear difference between this case analysed here and that of Maarten Hajer who found that the discursive practices of the ecological modernization coalition triumphed over those of the technocratic coalition (Hajer, 1993).

However, the coexistence of the four types of discourse on REDD+ identified in this paper is the result of the circumstantial coalitions that the powerful actors such as international organisations have created to secure their respective agendas. The allegiance of national actors to the discourse promoted by international organisations such as World Bank led them to replace the short-term REDD+ vision with a long-term intersectoral one which considers all types of discourse. It should be stressed that this vision has been supported by some external actors including the World Bank, UN-REDD programme and international NGOs such as the Rainforest Foundation. As Reyniers (2022) point out, this docility on the part of the congolese government has largely contributed to the emergence of a success story within multilateral agencies describing the DRC as “un bon élève de la REDD+” (a good student of REDD+).

This support has simply allowed DRC’s REDD+ process to make progress in a situation similar to that observed in Nepal where through the actors’ power relations, the external discourse on REDD+ has strengthened and challenged local governance (Bastakoti and Davidsen, 2017). However, thanks to the REDD+ process, the voice of national NGOs is increasingly being heard, and in some cases, considered (Pham et al., 2021). This is the case of the discussions on the benefit-sharing plan of the Maï-Ndombe jurisdictional programme which, in its initial version, provided for 2% and 1% to be paid to indigenous peoples and local communities respectively for their historical non-responsibility in deforestation. Through their letter of 06 June 2017, the Renewed REDD Climate Task Force questioned this sharing which, according to them, was not fair (GTCRR, 2017). Thanks to their lobbying, which is in line with discourses that support REDD+ as a tool for local development and benefit sharing governance, and a tool for reducing marginalization of local people, this sharing plan was revisited and the final version adopted in June 2022, which otherwise did not make any major changes. Despite the increased power of national NGOs, REDD+ process remains largely dominated by bilateral and multilateral agencies. This reality leads us to mention two reasons that explain the domination of

bilateral and multilateral agencies on the national REDD+ scene. First, the hybrid nature of REDD+ in DRC (Aquino and Guay, 2013) means that external partners (bilateral and multilateral agencies) provide funds for policy reforms to support the development of a policy framework for both REDD+ implementation and the establishment of new national institutions, and for the development of legislative and technical tools for forest monitoring and carbon accounting (Reyniers, 2021). Seen in this light, the presence of partners is inevitable since they provide the financial support for REDD+ projects that they implement. The roots of this lie in DRC's political history which shows that the country has always relied on the financial and technical support of its foreign partners to implement environmental policies (Majambu et al., 2021; Reyniers, 2021). In such situations, the partner who provides even partial project funding and who at the same time is responsible for implementing the project may not be accountable to the national authorities. This situation is not unique to REDD+ in DRC. In their study of North-South cooperation on climate change adaptation projects, especially in the Congo Basin, Nago and Krott (2020) reported similar situations. For example, authors reveal the lack of accountability of UN agencies towards beneficiary countries involved in the adaptation projects.

## **6. CONCLUSION**

The purpose of this paper was to question the effects of different types of discourse on REDD+ in DRC and to analyse its impact on the dynamics or status quo of the public response to tackling deforestation in DRC. To this end, we seek to show how the REDD+ policy discourse, as expressed by international and national actors, has contributed to the structuring of REDD+ in DRC. Our main hypothesis was that different types of discourse on REDD+ have led to the effectiveness of forest governance and more specifically, in reducing forest loss while promoting sustainability in the DRC forest-related sector. We have identified a policy discourse on REDD+ process in DRC that includes four types of discourse: 1) a discourse promoting REDD+, through its forest conservation component, as a policy instrument that would bring in significant financial resources to the DRC forest-related state bureaucracies, 2) a discourse that considers REDD+ as an efficient mean of reducing poverty while promoting sustainability through a 'green development', 3) a discourse presenting REDD+ as a way of reducing marginalisation of



local communities and indigenous peoples by increasing the recognition of their customary rights; 4) discourse promoting REDD+ as a tool for territorial planning and forest land governance. These discourses have influenced major institutional changes induced by the governance of REDD+ in DRC. However, those changes remain poorly implemented due to a set of governance weaknesses, conflicting actors' interests and lack of long-term policy measures that characterised forest-related policies in DRC. Based on the above-summarised result, our hypothesis is partially validated, and should be nuanced since institutional changes generated have not yet been efficiently implemented. Our results shown more precisely how policy discourse on REDD+ have led to formal commitments of DRC policy-makers to fight deforestation by setting up three types of governance processes. This included organisational and fiduciary governance, which has been achieved through the establishment of specific REDD+ bodies, territorial governance resulting from the adoption of land policy and spatial planning documents, and local development and benefit sharing governance. However, those governance processes remain poorly implemented despite their intended overall objective aimed at contributing to reducing deforestation and improving living conditions of local populations. The weak implementation of this multi-objective governance does not augur for the effectiveness and success of the fight against deforestation in the DRC.

The main contribution of this paper is to have identified different types of discourse on REDD+ on one hand and highlighted how these discourses influence institutional change conducting to the emerging deforestation reduction governance in the DRC. This has been achieved by combining discourses and institutional context of DRC. Given its potential, we argue that institutional discursive analysis can be mobilised to inform other policy areas beyond the study of REDD+.

### **Acknowledgments**

The authors acknowledge Le Mans University and Pays de Loire region in France for financing the PhD research of the first author of this paper. The authors are also grateful to the Volkswagen Foundation, which supported this research through the project "The forestry sector as an inequality machine? Agent, agreements and global politics of trade and investment in the Congo basin" – A.Z. 96 964 (FOREQUAL).

**Conflicts of Interest Statement:** The authors declare no conflict of interest.

## REFERENCES

- Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W. D., & Verchot, L. V. (2012). *Analysing REDD + Challenges and choices* (A. Angelsen, M. Brockhaus, W. Surndelin, & L. Verchot (eds.)). CIFOR.
- Aquino, A., & Guay, B. (2013). Implementing REDD+ in the Democratic Republic of Congo: An analysis of the emerging national REDD+ governance structure. *Forest Policy and Economics*, 36, 71–79. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2013.04.003>
- Arts, B., & Buizer, M. (2009). Forests , discourses , institutions A discursive-institutional analysis of global forest governance. *Forest Policy and Economics*, 11, 340–347. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2008.10.004>
- Arts, B., Leroy, P., & Tatenhove, J. Van. (2006). Political Modernisation and Policy Arrangements : A Framework for Understanding Environmental Policy Change. *Public Organiz Rev*, 93–106. <https://doi.org/10.1007/s11115-006-0001-4>
- Atkinson, R., & Flint, F. (2001). Accessing Hidden and Hard-to-reach populations: Snowball research strategies. *Department of Sociology, University of Surrey*, 33, 4. <https://sru.soc.surrey.ac.uk/SRU33.PDF>
- Bastakoti, R. R., & Davidsen, C. (2017). Framing REDD+ at national level: Actors and discourse around Nepal’s policy debate. *Forests*, 8(57), 23. <https://doi.org/10.3390/f8030057>
- Blais, M., & Martineau, S. (2006). L’analyse inductive générale : description d’une démarche visant à donner un sens à des données brutes. *Recherches Qualitatives*, 26(2), 1–18. <http://www.recherche-qualitative.qc.ca/Revue.html>
- Blum, M., & Eva, L. (2019). The return of carbon offsetting ? The discursive legitimization of new market arrangements in the Paris climate regime. *Earth System Governance*, 2, 1–8. <https://doi.org/10.1016/j.esg.2019.100028>
- Bonkoungou, E. G. (2013). *Analyse du cadre de la gouvernance forestière en République Démocratique du Congo dans le contexte de la REDD + : Diagnostic de base et propositions d ’ interve ntion.*
- Brockhaus, M., & Angelsen, A. (2012). seeing REDD+ through 4Is A political economy framework. In *Analysing REDD+. Challenges and choices* (Issue January 2012, pp. 15–30). <https://doi.org/10.17528/cifor/005449>
- Buijs, A., Mattijssen, T., & Arts, B. (2014). Land Use Policy “ The man , the administration and the counter-discourse ”: An analysis of the sudden turn in Dutch nature conservation policy. *Land Use Policy*, 38, 676–684. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.01.010>
- Davis, C., Williams, L., Lupberger, S., & Daviet, F. (2013). *Assessing forest.*

- Den Besten, J. W., Arts, B., & Verkooijen, P. (2014). The evolution of REDD+: An analysis of discursive-institutional dynamics. *Environmental Science and Policy*, 35, 40–48. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2013.03.009>
- Di Gregorio, M., Brockhaus, M., Cronin, T., Muharrom, E., Mardiah, S., & Santoso, L. (2014). Talking the talk of change: REDD + discourse in the national media. In *Centre for Climate Change Economics and Policy* (No. 57; Issue 172).
- Ehrenstein, V. (2013). Les professionnels de la préparation. Aider la République Démocratique du Congo à réduire sa déforestation : Programme redd+. *Presses de Sciences Po "Sociologies Pratiques,"* 27(2), 91-104. <https://doi.org/10.3917/sopr.027.0091>
- Eriksson, K., & Lindström, U. Å. (1997). Abduction - A way to deeper understanding of the world of caring. *Scandinavian Journal of Caring Sciences*, 11(4), 195–198. <https://doi.org/10.1111/j.1471-6712.1997.tb00455.x>
- Farbotko, C., & Lazrus, H. (2012). The first climate refugees? Contesting global narratives of climate change in Tuvalu. *Global Environmental Change*, 22(2), 382–390.
- FCPF. (2016). *Forest Carbon Partnership Facility ( FCPF ) Carbon Fund Emission Reductions Program Document ( ER-PD ) ER Program Name and Country : Mai-Ndombe Emission Reductions Program , Democratic Republic of Congo Date of Submission or Revision : November 8 th 2016* (Issue November 2013).
- Fischer, R., Giessen, L., & Günter, S. (2020). Governance effects on deforestation in the tropics : A review of the evidence. *Environmental Science and Policy*, 105, 84–101. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2019.12.007>
- Fischer, R., Tamayo, F., Ojeda, T., Ferrer, R., Dedeker, M., Torres, B., Giessen, L., & Günter, S. (2021). Interplay of governance elements and their effects on deforestation in tropical landscapes : Quantitative insights from Ecuador. *World Development*, 148, 1–13. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105665>
- Fobissie, K., Alemagi, D., & Minang, P. A. (2014). REDD plus Policy Approaches in the Congo Basin: A Comparative Analysis of Cameroon and the Democratic Republic of Congo (DRC). *Forests*, 5(September), 2400–2024. <https://doi.org/10.3390/f5102400>
- Gebara, M. F., May, P. H., Carmenta, R., Calixto, B., Brockhaus, M., & Di Gregorio, M. (2017). Framing REDD+ in the Brazilian national media: how discourses evolved amid global negotiation uncertainties. *Climatic Change*, 141(2), 213–226. <https://doi.org/10.1007/s10584-017-1896-1>
- Hajer, M. (1993). Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The case of Acid Rain in Britain. In Frank Fischer & F. John (Eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (UCL Press, pp. 43–76). <https://doi.org/10.1215/9780822381815-003>
- Hajer, M. (1995). The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process. *Oxford University Press*, 1–19.
- INS - RDC. (2021). *Annuaire Statistique RDC 2020*.
- Kengoum, F, Kabamba, F. M., & Mbelu. (2014). *REDD+ policies in the media: The case of*

*the written press in Democratic Republic of Congo.*

- Kengoum, Félicien, Pham, T. ., Moeliono, M., Dwisatrio, B., & Sonwa, D. J. (2020). Le contexte de la REDD+ en République Démocratique du Congo: Causes, agents et institutions. In *CIFOR Occasioanl paper, Bogor, Indonesia* (Issue November). <https://doi.org/10.17528/cifor/007829>
- Kibala Kuma, J. (2020). Pauvreté et chômage en République Démocratique du Congo : état des lieux , analyses et perspectives. In *Archives ouvertes*. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02909695/document>
- Majambu, E., Demaze, M. T., & Ongolo, S. (2021). The politics of forest governance failure in the Democratic Republic of Congo ( DRC ): lessons from 35 years of political rivalries. *International Forestry Review*, 23(3), 321–337.
- MECNT. (2008). *DRC-Readiness Plan Idea Note (R-PIN)*. [https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/DRC\\_R-PinEng\\_Final.pdf](https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/DRC_R-PinEng_Final.pdf)
- MECNT. (2010). *Le processus REDD+ en RDC: Etat d'avancement, organes de gestion et contraintes majeures*.
- MECNT. (2011a). *Mission conjointe du programme d'investissement pour les forêts*.
- MECNT. (2011b, March). La communication au coeur de la gouvernance forestière améliorée. *Ministère de l'Environnement, Conservation de La Nature et Tourisme*, 1–32.
- MECNT. (2012). *Stratégie-cadre Nationale REDD de la République Démocratique du Congo*.
- MECNT, & UN-REDD. (2012). *Synthèse des études sur les causes de la déforestation et de la dégradation des forêts en République Démocratique du Congo*.
- Mohammed, A. J., & Inoue, M. I. (2016). Understanding REDD+ with Actor-Centered Power approach: A review. *Journal of Biodiversity Management & Forestry*, 05(01). <https://doi.org/10.4172/2327-4417.1000155>
- Nago, M., & Krott, M. (2020). Systemic failures in north – south climate change knowledge transfer : a case study of the Congo Basin. *Climate Policy*, 0(0), 1–14. <https://doi.org/10.1080/14693062.2020.1820850>
- Nielsen, T. (2014). The role of discourses in governing forests to combat climate change. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 14(3), 265–280. <https://doi.org/10.1007/s10784-013-9223-4>
- Norad. (2010). *Real-Time Evaluation of Norway ' s International Climate and Forest Initiative. Contributions to National REDD + Processes 2007-2010 Country Report : Democratic Republic of Congo*.
- North, D. C. (1990). Political Economy of Institutions and Decisions. In *Political Economy of institutions and Decisions*. <https://doi.org/10.1017/cbo9781139175302.016>
- Ochieng, R. M., Arts, B., Brockhaus, M., & Visseren-Hamakers, I. J. (2018). Institutionalization of REDD+ MRV in Indonesia, Peru, and Tanzania: Progress and implications. *Ecology and Society*, 23(2), 8. <https://doi.org/10.5751/ES-09967->

- Pedersen, O. K. (2009). Discourse Analysis. In *International Center for Business and Politics: Vol. I* (No. 65; Issue 65). <https://dx.doi.org/10.4135/9781412961288> Print
- Peters, B. G., Pierre, J., King, D. S., Peters, B. G., & King, D. S. (2005). *The Politics of Path Dependency : Political Conflict in Historical Institutionalism The Politics of Path Dependency : Political Conflict in Historical Institutionalism*. 67(4), 1275–1300.
- Pham, T. T., Kengoum, F., Moeliono, M., & Dwisatrio, B. (2021). Forest governance in DRC: an analysis from actors' participation in REDD+ policy development. *International Forestry Review*, 23(1), 79–89.
- Pham, Thu Thuy, Ngo, H. C., Dao, T. L. C., Hoang, T. L., & Moeliono, M. (2021). Participation and influence of REDD+ actors in Vietnam, 2011–2019. *Global Environmental Change*, 68(December 2020), 1–10. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2021.102249>
- Phillips, N., Lawrence, T. B., & Hardy, C. (2004). Discourse and institutions. *Academy of Management Review*, 29(4), 636–652. <https://doi.org/10.5465/amr.2004.14497617>
- Reyniers, C. (2021). Reducing deforestation and forest degradation in Democratic Republic of Congo : market-based conservation in a context of limited statehood. *Review of African Political Economy*, 0(0), 1–20. <https://doi.org/10.1080/03056244.2021.1997733>
- Reyniers, C. (2022). La success-story de la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts en république démocratique du Congo. *Anthropologie & Développement*, 53, 213–229. <https://doi.org/10.4000/anthropodev.1870>
- Roberts, N. C., & King, P. J. (1991). Policy entrepreneurs: Their activity structure and function in the policy process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1(2), 147–175. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037081>
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism : The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303–3026. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
- Schmidt, V. A. (2010). Taking ideas and discourse seriously : explaining change through discursive institutionalism as the fourth ' new institutionalism .' *European Political Science Review*, 2(1), 1–25. <https://doi.org/10.1017/S175577390999021X>
- Schmidt, V. A. (2015). Discursive institutionalism: Understanding Policy in context. In Franck Fischer (Ed.), *Handbook of critical Policy studies* (p. 17). Cheltenham: Edward Elgar.
- Schmidt, V. A., & Radaelli, C. M. (2004). Policy change and discourse in Europe: Conceptual and methodological issues. In *West European Politics* (Vol. 27, Issue 2). <https://doi.org/10.1080/0140238042000214874>
- Schmitt, C. B., & Mukungu, J. (2019). How to achieve effective participation of communities in the monitoring of REDD+ projects: A case study in the Democratic Republic of Congo (DRC). *Forests*, 10(9), 1–19. <https://doi.org/10.3390/f10090794>
- Scholten, P. (2017). The limitations of policy learning: A constructivist perspective on

- expertise and policy dynamics in Dutch migrant integration policies. *Policy and Society*, 36(2), 345–363. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1322263>
- Somorin, O. A., Peach, H. C., Visseren-hamakers, I. J., & Sonwa, D. J. (2012). The Congo Basin forests in a changing climate : Policy discourses on adaptation and mitigation ( REDD + ). *Global Environmental Change*, 22(1), 288–298. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2011.08.001>
- Stern, N. (2006). The economics of climate change. *World Economics*, 7(2), 465–475. <https://doi.org/10.1093/actrade/9780199583584.003.0006>
- Sufo Kankeu, R., Demaze, M. T., Krott, M., Jean, D., & Symphorien, S. (2020). Governing knowledge transfer for deforestation monitoring : Insights from REDD + projects in the Congo Basin region. *Forest Policy and Economics*, 1–21.
- Tsayem Demaze, M., Sufo-Kankeu, R., & Sonwa, D. J. (2020). Analysing the narrative and promises of ‘ avoided deforestation ’ implementation in Central Africa. *International Forestry Review*, 22(2), 257–268.
- UNDP. (2021). *Consolidated report approved by the CAFI Executive Board* (Issue June).
- UNFCCC. (2008). Report of the Conference of the Parties on its thirteenth session, held in Bali from 3 to 15 December 2007. Addendum Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its thirteenth session. In *UNFCCC* (Vol. 10, Issue 2). [https://doi.org/10.1016/S0378-777X\(83\)80162-0](https://doi.org/10.1016/S0378-777X(83)80162-0)
- US Forest Service. (2011). *Rapport Annuel 2010 Activités USAID / CARPE dans les paysages COMIFAC / PFBC à l ’ appui du Plan de Convergence de la COMIFAC*.
- Zurnic, M. (2014). Discursive institutionalism and Institutional Change. *Filozofija I Drustvo*, xxv(2), 217–234.

## **CHAPITRE 3**

## CHAPITRE 3 : DO DEFORESTATION REDUCTION POLICIES MEET THE NEEDS FOR ENVIRONMENTAL JUSTICE IN THE DEMOCRATIC PUBLIC OF THE CONGO ?

Eliezer MAJAMBU <sup>1,2</sup>, Moïse TSAYEM DEMAZE<sup>1</sup> and Symphorien ONGOLO<sup>3,4</sup>

<sup>1</sup> *Le Mans University (France)-Orcid:* <https://orcid.org/0000-0002-4435-624X>

<sup>2</sup> *Official university of Mbuji-Mayi, the Democratic Republic of the Congo (DRC)*

<sup>3</sup> *IRD-SENS, University of Montpellier Paul-Valéry 3, Montpellier, France (Orcid:* <https://orcid.org/0000-0002-4551-7850>)

<sup>4</sup> *Chair of Forest and Nature Conservation Policy, University of Göttingen, Germany (Orcid:* <https://orcid.org/0000-0003-1530-4640> )

### HIGHLIGHTS :

- The principles of environmental justice are disproportionately taken into account in the DRC's policies documents depending on the circumstances.
- This circumstantial consideration is linked to the interests of the dominant actors.
- This does not predict the effectiveness of REDD+ in the fight against deforestation in Democratic Republic of Congo (DRC).

### Summary

Much recent research suggests that for policies to address environmental degradation successfully they must tackle environmental injustice. This paper questions the validity of this theory in the case of the fight against deforestation in the Democratic Republic of the Congo (DRC). To this end, we have catalogued and analysed the framework policies that provide the structure for REDD+ in DRC as well as the laws, regulations and documents describing the REDD+ projects implemented in the provinces of Tshopo, Bas Uélé, Kwilu, Equateur, Mongala and Mai-Ndombe. Analyses of the laws and descriptive documents were supplemented by an analysis of testimony from expert witnesses who took part in the discussions and/or the process of developing REDD+ framework documents in DRC. Our results show that little attention was paid to the principle of recognition during DRC's discussions in preparation for REDD+. It was belatedly taken into account with the adoption of laws and regulations concerning Free, Prior and Informed Consent (FPIC) and National Social and Environmental Standards. As regards the principle of procedural justice, the World Bank and UN-REDD astutely imposed consideration



of it as a condition for approving DRC joining the REDD+ mechanism. The principle of distribution, which essentially refers to the question of sharing the benefits fairly, was formalised by government ruling (Decree No.047 of May 2018). However, according to the local authorities and populations in forest areas, consideration of benefit-sharing has as yet been unequal and less than fair.

**Key words:** Environmental justice, deforestation, REDD+, forest policies, forest governance, DRC.

### ***Introduction***

The search for solutions with the potential to mitigate climate change has highlighted the importance of tropical forests given their capacity to sequester carbon dioxide, a contributor to global warming (Maguire, 2014; Pokorny et al., 2013). The recognition of the role these forests play in the climate as well as of other goods and services supplied to the planet, such as habitat for forest peoples and biodiversity, led a range of actors to advocate their conservation. Their call stemmed from the fact that developing countries with vast forest potential were engaged in only a limited capacity in enforcing public policies capable of reducing deforestation (Kuusela and Amacher, 2016; McCarthy and Tacconi, 2011). From a global perspective, the fight against deforestation has at times been neglected due to the absence of an international agreement devoted to tropical forests and the fact that international sustainable forest management policymaking has marginalised developing countries (Brédif, 2008; Tsayem Demaze, 2010). Participation by developing countries has become a necessity given that deforestation is essentially happening in their territory, and reducing it would help bring down global greenhouse gas emissions by around 20 % (Cadman et al., 2017). Consequently, REDD+, an initiative devoted to reducing greenhouse gases emitted by deforestation and forest degradation and to increasing carbon storage in the soil and sustainable forest management in developing countries, emerged at the beginning of the 2000s. It was driven in the context of international negotiations to combat climate change. This mechanism, conceived at international level in the context of the activities of the World Bank (FCPF) and the United Nations (UN-REDD+), provides for financial recompense and compensation as a way of motivating developing countries to adopt policies and initiatives that help reduce deforestation (Angelsen et al., 2012). In 2009, the Democratic Republic of

the Congo (DRC) was the first country in Central Africa to make this initiative part of its environmental agenda. Its inclusion on the agenda was followed by the adoption of a series of legal and regulatory texts that led to forest governance specifically devoted to the REDD+ initiative. It also gave rise to projects to reduce deforestation being implemented on a local scale.

Analyses of the links between REDD+ and environmental injustice are few and often highly critical. For Arsel and Büscher (2012), REDD+ is a form of neoliberalisation of nature. It smooths the way for capitalism to expand its interests (Mcgregor et al., 2014). Similarly, Kurang (2020), Jackson and Decker (2020) and Collins (2019) maintain that REDD+ corrupts the values of local populations and replicates certain colonial and slave practices, including land grabbing of community lands and a failure to respect human rights. In contrast, research elsewhere indicates that REDD+ promotes justice for local populations through monetary compensation or payment for environmental services (Lounela, 2015). According to Savaresi (2013), efforts aimed at protecting the identity of local populations in the REDD+ safeguarding measures, which were adopted in 2010 during the 16<sup>th</sup> session of the Conference of the Parties (COP) held in Cancun and translated into policies and programmes by the countries involved, offer a form of global recognition of the rights of local populations. The publications cited below show that there is no consensus on perceptions of how environmental injustices in forest governance have been exacerbated with the advent of REDD+. This lack of consensus can be explained in particular by the fact that the research undertaken did not deploy a common conceptual and analytical framework enabling the multiple angles from which the notion of justice is perceived in varied geographical contexts to be aggregated (Forsyth and Sikor, 2013; Sikor et al., 2014). Nevertheless, environmental justice continues to be increasingly advocated as an indispensable precondition for effective environmental policies, particularly relating to biodiversity conservation and management of protected areas (Dawson et al., 2017; Martin et al., 2015, 2016; Schreckenberget al., 2016).

In several instances, the research that advocates environmental justice analyses it based on the principles defined by Schlosberg (2007 and 2013). These encompass three dimensions: justice relating to recognition, procedure and distribution. We use the same theoretical framework in this paper, as we consider it particularly appropriate for capturing

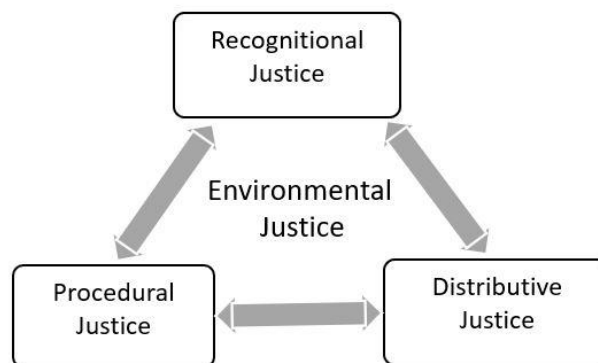
and analysing in detail how relevant the issue of environmental justice is and the level to which it is taken into account (or circumvented) in anti-deforestation policies in DRC. Specifically, this paper seeks to answer the question of whether, in its development and implementation, REDD+ falls within an environmental justice approach to forest governance in DRC.

Environmental policies in DRC, often characterised by profound inequalities (Oyono and Nzuzi, 2006), have led to the marginalising of populations, whose daily survival depends closely on the forests (Ali et al., 2006; Ndambo, 2014). It would seem particularly relevant therefore to understand how REDD+ takes account or otherwise of the principles of environmental justice. At an empirical level, our analysis deals as much with the policies designed to combat deforestation at national level as with the processes of decentralising these policies and how they have been received or opposed at local level. As regards the latter, we are particularly interested in the links between REDD+ and environmental (in)justice in seven provinces of DRC – Tshopo, Ituri, Bas Uélé, Equateur, Mongala, Kwilu and Mai-Ndombe.

Following this introduction, the paper is organised into five sections. We first set out the theoretical and conceptual framework used to create a dialogue between the issue of environmental justice and the context of forest governance and anti-deforestation policies relating to REDD+. We then describe the institutional environment of DRC's forest sector and the methodology of the empirical part of this research. The third section, devoted to the results, shows how the three dimensions of environmental justice are rolled out in the policies developed to combat deforestation in DRC. In the fourth section, devoted to discussion, we put our results into perspective by opening up a dialogue between them and similar work developed by other researchers in other tropical contexts. The conclusion represents the final part of this paper.

### **1. Understanding the Environmental Justice Framework and its application in the forest sector**

The concept of environmental justice emerged in the 1980s in the United States in the context of the mobilisation of poor, often rural Afro-American communities. These communities rose up against companies and government agencies for their virtual indifference towards the problems of pollution impacting these populations and their territory ( Shao et al., 2021; Bullard, 2018; Schlosberg, 2007b). Perceived as ‘environmental racism’, an expression coined by Benjamin Chavis during the legendary Warren County demonstrations in North Carolina in 1982 (Timmons Roberts, 2007), the notion of environmental injustice highlights in the process of formulating and implementing environmental decisions the failure to take account of people who are often poor and marginalised, generally of low socioeconomic status and racially minoritized (Deldrève et al., 2019). Environmental injustices may surface and be reported at different levels from local to global, particularly with regard to policies to fight climate change or manage natural resources such as forests. Several pieces of research, in identifying and analysing environmental injustices, use a conceptual and analytical framework that enables the injustices to be pinpointed by viewing them through the lens of the following three dimensions (Fig. 1): (i) procedural justice, (ii) recognitional justice and (iii) distributive justice (Schlosberg, 2007, 2013; Schlosberg and Collins, 2014).



**Figure 1: The three dimensions of environmental justice according to Schlosberg and Collins (2014).**

For Benjaminsen et al. (2021), the recognitional dimension is paramount as it conditions the other two dimensions (distributive and procedural). Working on the basis of this three-dimensional conceptual and theoretical framework, some researchers have analysed REDD+ by highlighting the way in which it incorporates environmental justice and potentially helps mitigate environmental injustices at global and national as well as local level. Overall, research focusing on REDD+ has sought to determine the different interpretations of equity in the REDD+ key proposals and policy measures from the perspective of a post-Kyoto climate accord (Okereke and Dooley, 2010). These studies show that the various conceptions of REDD+ during international negotiations between the 2000s and the 2010s do not simply reflect differences in ideas as to how forests should be managed but also express differences in values and in notions of equity and justice. These studies highlight the extent of the challenge for policymakers as they seek to respond firstly to questions about recognising the rights of forest populations before subsequently focusing on the concerns of procedural and distributive justice (Suiseeya, 2016).

The results of research conducted at national and local level reveal heightened injustices, notably distributive and procedural, which go as far as to deny local populations their identity. Such is the case in Indonesia, where Mutmainah Handayani (2017), using and analysing the example of a REDD+ project, demonstrates that anti-deforestation policies in certain instances can play a significant role in the emergence of new social problems, when injustices are reinforced as a result of establishing and sharing benefits unfairly. This type of shortcoming can worsen injustices, prompting a failure to respect the identity of local populations on the one hand and to promote their effective participation on the other. According to Handayani, this situation relates partly to the ongoing conflict that characterises the forest sector in Indonesia and partly to a failure to take account of the issue of environmental justice in the overall plan to mitigate climate change.

In their work, Ramcilovic-Suominen et al. (2021) emphasise that the social and environmental safeguards adopted by donors and the Laos government when implementing REDD+ projects conceal deep-seated procedural and distributive injustices as well as recognitional ones. For these researchers, this situation arises from the fact that donors and project managers exploit the authoritarian regime and the lack of inclusion which

characterises public policymaking in Laos to implement their REDD+ projects with little political and social debate. In addition, the often tight deadlines accorded actors for dealing with highly sensitive socio-political questions relating to social safeguards do not allow enough time for all the dimensions of environmental justice to be seriously considered. These researchers question the effectiveness of the safeguards and their capacity to promote environmental justice in Laos. They suggest rebalancing the relationships of power of the actors involved in REDD+ in order to resolve the environmental injustices. In their opinion, rather than presenting predefined deforestation problems and policy solutions and then asking local populations to participate in implementing them, it is crucial to identify problems and design solutions together with the persons directly concerned and potentially affected by the forest policies.

Research undertaken in Nepal by Satyal et al. (2020) reveals that REDD+ pilot activities to some degree have made it possible to recognise and empower certain social groups, notably indigenous women, and allocate benefits to them, while Dalits (particularly Dalit women) have been marginalised. The researchers stress that the REDD+ projects had limited impact on processes that were more deeply rooted in pre-existing discriminatory policies, male-dominated decision-making and unequal participation. For these researchers, REDD+ cannot redress the situation without tackling the different forms of social injustice in the country.

Elsewhere, the evaluation of REDD+ projects in Tanzania and Laos has revealed a failure to recognise the rights of the populations who were supposed to benefit from the projects (Massarella et al., 2020). Analysis of how REDD+ projects were implemented in Kenya has revealed a failure to respect rights and a negative impact on the wellbeing of the Sengwer, a group of Indigenous People (Kurang, 2020). A fundamental disconnect was observed between the recommendations contained within REDD+ policy and how these recommendations were applied. This resulted in the Sengwer People being dispossessed of their ancestral lands and being displaced.

Our literature review shows that the principles of environmental justice are recorded and analysed essentially at national level. This leads to emphasis being placed on a single viewpoint, namely that of the relationships of power between the actors involved in implementing REDD+ projects. Analysing REDD+ project policies and descriptive documents at local level can provide an understanding of whether environmental injustices

are generated or exacerbated by the process of developing REDD+ policies and projects. Such an approach, it could be argued, also enables an understanding of the reality of these injustices and the manner in which they are perceived and experienced by the populations concerned. Therein lies one of the principal contributions of this paper. Using a multilevel approach, linking national and local levels, we offer a multiscale analysis of the issue of environmental justice in the processes used to formulate and the attempts made to implement the policies for combating deforestation by means of the REDD+ initiative in DRC.

## **2. Case study context**

Forested areas in DRC cover around 155 million hectares, a little over 66% of the national territory (MECNT, 2015c). Virtually all of these forest areas have traditionally been under the control of local communities and Indigenous Peoples (LCIP) who represent almost 90% of DRC's population (Kengoum et al., 2022). Over and above the fact that the land is an indispensable component of these populations' identity, the forest is like a nurturing mother to them, providing food, jobs, income and medicinal plants (Ibanda Kabaka, 2019; Kakule Lyamahesana, 2014). However, the approach to land tenure and forest management adopted by the Belgian colonial system restricted the rights of these populations to access natural resources (Oyono, 2011). Not much has changed since DRC gained independence on 30 June 1960 in so far as the passing of a new land law in 1966, followed by two others in 1971 and 1973, has not strengthened the rights of populations in forest areas (Oyono, 2011). Under the terms of legislative Order No. 66-343 of June 1966, the so-called 'Bakajika Law', the DRC State, at the time the Republic of the Congo, took back land, forest and mining rights. The forest lands occupied by local communities and exploited 'individually or collectively in accordance with local customs and usages' became state land. The state took ownership of lands belonging to traditional communities and undermined how the land law was applied in rural settings (Lonu et al., 2017; Ntampaka, 2008). Nevertheless, local communities continued to exercise their right to make use of rural lands and had the capacity to take legal action in the event that their rights were violated. However, the rights to these lands, held by virtue of traditional law, were not recorded in any legal document. The state distributed the lands without

considering the rights of traditional title holders, thereby generating conflict between the communities and the state (Ntampaka, 2008).

The 1949 forest law, which governed the forest sector until 2002, laid the foundations for what can now be considered environmental injustices. Trefon (2008) points out that this law rendered official the absence of any rights or legitimate claims by the populations who depended on the forests, as it did not give them any right to access and make use of the resources. Nor did it recognise their participation in the process of formulating and implementing policies or programmes and projects relating to the forests (Sakata, 2008; Trefon, 2008). Thus, for years the local populations in forest areas were overlooked when the benefits from the exploitation of forest and land resources were shared out (Sakata, 2008). Even worse, local knowledge – and that of Indigenous Pygmy Peoples in particular – was not officially recognised, and nor were their traditional rights and usages respected (Loyombo and Sinafasi, 2017).

In countries like DRC which joined REDD+, international and national non-governmental organisations drew attention to the need to make the anti-deforestation mechanism fair (UNDP and Rainforest Foundation Norway, 2015). These organisations feared that the efforts made by the LCIP to protect the forests would not be recognised in the implementation framework of the REDD+ mechanism and that the benefits and financial gains (financial recompense and compensation for reducing or avoiding deforestation) would not trickle down and be shared equitably (REDD Reformed Climate Working Group (GTCRR), 2017). Such fears are justified as reducing injustices, particularly in the governance of forest resources, is an essential, albeit inadequate way in post-conflict countries like DRC of guaranteeing not only peace and development (PNUD, 2015) but also a successful outcome to efforts to combat deforestation and forest degradation (Maguire, 2014). To verify this theory, we analyse whether or not the principles of environmental justice are taken into account in the framework policies and descriptive documents of REDD+ in DRC.

### ***3. Data collection and analysis***

The analyses reproduced in this paper are based principally on an inventory of legal and regulatory texts relating to REDD+ in DRC. We analysed the REDD+ preparatory plan, the



REDD+ national strategic framework, the Ministerial Decree on Free, Prior and Informed Consent and the descriptive documents for REDD+ projects implemented in the provinces of Tshopo, Bas Uélé, Ituri, Equateur, Kwilu and Mai-Ndombe (Table 1).

**Table 1: Legal and regulatory texts analysed**

	<b>Document title</b>	<b>Institution author</b>	<b>Year</b>
Legal and regulatory texts with a national dimension	Law No.011/2002 of 29 August 2002 concerning DRC's forest code	Presidency of the Republic	2002
	REDD+ Preparatory Plan	MEDD	2010
	REDD+ National Strategic Framework	MECNT <sup>27</sup> , UN-REDD and FCPF <sup>28</sup> Programme	2012
	National Directives Framework on Free, Prior and Informed Consent (FPIC)	MEDD <sup>29</sup>	2015
	REDD+ Social and Environmental Standards in DRC	MEDD	2015-2018
	Ministerial Decree on FPIC	MEDD	2017
	Ministerial Order giving approval to REDD+ projects	MEDD	2018
Descriptive documents for REDD+ projects implemented at local level	PIREDD-Orientale (Multi-sector programme in Tshopo, Bas Uélé and Ituri)	FONAREDD	2018
	PIREDD Mai-Ndombe	FONAREDD	2016
	PIREDD Equateur	FAO <sup>30</sup>	2020
	PIREDD Kwilu		2019
	PIREDD Mongala		2019

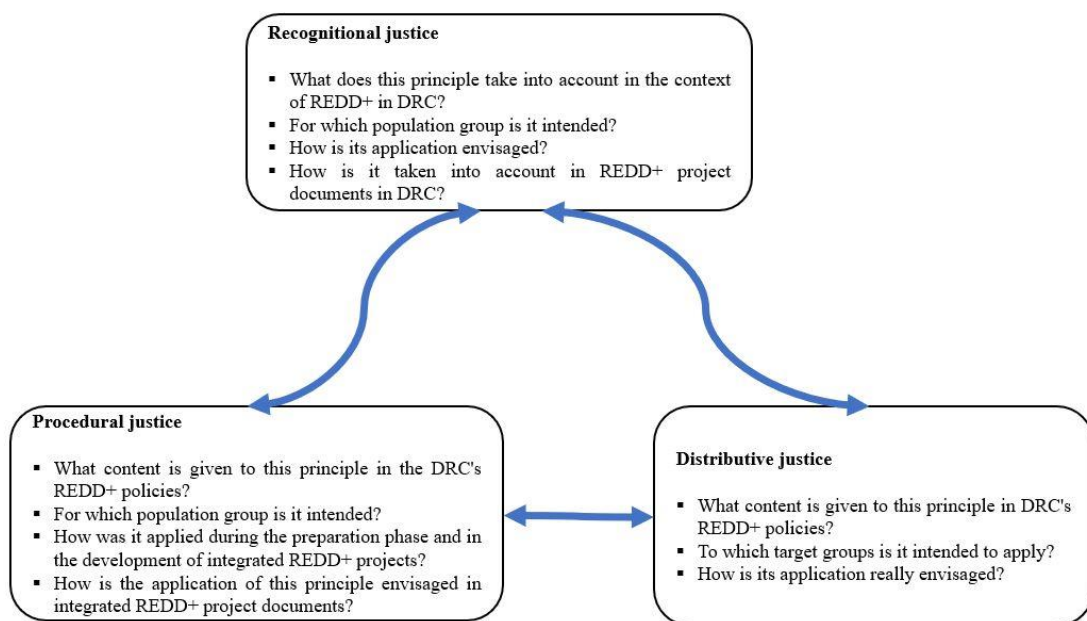
<sup>27</sup> Ministry of Environment, Conservation and Tourism of DRC

<sup>28</sup> Forest Carbon Partnership Facility

<sup>29</sup> Ministry of Environment and Sustainable Development, formerly the Ministry of Environment, Conservation and Tourism

<sup>30</sup> United Nations Food and Agriculture Organisation

Conducting the inventory enabled us to select these laws and regulatory documents as they provided the structure for forest governance in DRC aimed at countering deforestation. The descriptive documents of the forest laws and policies considered in this study were the subject of a manual and not a computer-assisted lexical analysis (Fallery and Rodhain, 2013). Also referred to as a textual analysis, the lexical analysis helped identify in the documents as a whole the occurrence of concepts relating to the principles of environmental justice, notably recognition, benefit-sharing and participation. Figure 2 sets out concrete details of the approach used to each of the principles of environmental justice. Once these concepts had been identified, the next step was to interpret them; this involved identifying, on the one hand, the categories of actors who took part in the discussions and in drawing up the documents analysed and, on the other hand, the actors who were supposed to benefit from the application of the principles of distributive justice and recognitional justice.



*Figure 2: Using the theoretical and conceptual framework in data collection*

For this interpretative exercise, our knowledge of the DRC national context as well as participation in the different meetings devoted to REDD+ both at national and local level have been useful for understanding the issues of forest governance and for producing our analyses. We furnished these with further material from testimonies gathered from

experts and key individuals who took part in the consultations involved in drawing up the framework documents selected for this study. Among the experts were leaders of member organisations from environmental civil society, notably Action pour la promotion des personnes et espèces menacées (APPEM) and Juristrale. Others were national consultants working on behalf of CN-REDD (National REDD Coordination).

#### **4. Results**

##### **4.1. *The principle of recognition belatedly considered to comply with the demands of international partners***

The principle of recognition is the way in which different populations, their identities, environments and knowledge are respected (Schlosberg and Collins, 2014). It cannot therefore be reduced simply to land and forest rights. In DRC, REDD+ should contribute to recognitional justice for populations comprising principally local communities and Indigenous Pygmy Peoples, as the historical context of the country's forest and land governance deprived them of this recognition. For the Ministry of Environment and Sustainable Development (MEDD) this fact represents one of the causes of deforestation (MECNT, 2010b).

The option supported by the DRC government in the REDD+ national strategic framework, which refers four times to this concept, emphasises that the absence of such recognition is a source of conflict and is an indicator that a system of paying for environmental services is unlikely to be introduced effectively. In this regard, the DRC government in the REDD+ national strategic framework admits that *'the absence of a rural land register and text establishing how recognition of traditional rights is organised generates much uncertainty and presents a challenge for land use planning as it does for managing access to resources in DRC (Land Pillar). Identifying, clarifying and as far as possible securing these rights is essential for putting in place an incentive system based on payments for environmental services'* (MECNT, 2012a:111). The focusing by MEDD on the recognition of the land and forest rights of the LCIP is also reflected in the REDD+ preparatory plan (R-PP) which refers to the concept on six occasions.

Reducing recognitional justice to clarifying land and forest rights stems from a narrow conception of what constitutes this principle. For one of the experts who took part in

drafting the DRC REDD+ national strategic framework, this situation results from the fact that *‘during discussions in preparation of DRC for REDD+, the question of recognition in its broad sense was not tackled as such. While we did mention it in the R-PP and the REDD+ national strategic framework, this was just to comply with the partners’ requirements, notably those of UN-REDD and the World Bank. The civil society organisations, which should have taken much more responsibility for posing this question, were experiencing a crisis of leadership and were not genuinely mature entities’.*

It should be stressed that the failure by the actors involved to develop a national strategic framework that took account of the principle of recognition could also be linked to the haste with which the process was conducted. This is, moreover, the criticism expressed by the GTCR in its letter of 22 June 2012. In it, the GTCR condemned the fact CN-REDD was conducting the REDD+ process with unjustifiable haste, committed at all costs to getting the national strategic framework produced before November 2022, which was before the various thematic groups had acquired the necessary expertise.

In practice this meant that discussions on the issue of recognition were not developed until after the R-PP and the REDD+ national strategic framework were drawn up and adopted. The principles underlying such recognition are supported by the social and environmental safeguards established at the 16<sup>th</sup> Conference of the Parties (COP) in Cancun, in national laws and in the safeguards developed by the World Bank regarding programming and implementing projects (MECNT, 2014d).

Safeguarding policies provide guidance on the principles and criteria to consider in order to improve the results of activities rolled out in the forest sector and to secure their long-term future. They also enable any potentially negative environmental impacts on the physical environment and the cultural heritage to be identified ahead of the cycle of a project aimed at reducing deforestation (MECNT, 2014c).

The inclusion of the principle of recognition in REDD+ in DRC is reinforced by Principle 7 of the REDD+ National Social and Environmental Standards. Its criteria and indicators are set out in Table 2.

**Table 2: Criteria and indicators of recognition in REDD+ National Social and Environmental Standards**

Criteria	Indicators
7.2. REDD+ projects/initiatives recognize and observe traditional, individual and collective property rights to land and resources.	7.2.1. Records of the closure of investigations and agreements negotiated and signed with local communities before the project is entered in the national Registry.
	7.2.2. Community mapping of traditional rights describing, demarcating and allocating areas before the project is entered in the national Registry.
	7.2.3. Lease contract, conservation concession contract or protected area management concession contract before the project is entered in the national Registry.
7.3. REDD+ projects/initiatives preserve and respect archaeological and cultural sites and the Indigenous knowledge of local and Indigenous communities.	7.3.1. Maps of the sites before the project is registered.
	7.3.2. List of traditional practices before the project is registered.
	7.3.3. Report of the quarterly monitoring or land mission by the administration or specialized non-governmental organizations.
7.4. REDD+ projects/initiatives avoid involuntary resettlement of local communities and Indigenous Peoples.	7.4.1. Social and Environmental Impact Studies have been approved before the project is registered.

*Source: DRC Ministry of Environment and Sustainable Development (MEDD)*

The principle of recognition is included in the sector policy and planning documents which regulate management of the cultural heritage (MECNT, 2014a), in planning that favours Indigenous Peoples (MECNT, 2014b) and in the population involuntary resettlement policy (MECNT, 2015b). It also appears in the national framework directives on FPIC (MEDD and FPP, 2015) and in the Ministerial Decree establishing the national framework directives on FPIC.<sup>31</sup>

In practice, implementing the principle of recognition at local level ties in closely with securing traditional land rights. This clearly emerges from the PIREDD documents analysed. For example, it is clearly stated in the Equateur PIREDD document that *'Following production of zoning plans and simple management plans at group/land level, the programme will rely on the entities concerned, and those who wish it, to ensure that traditional rights are recognised and secured [...]'* (FONAREDD, 2019:48). This method of securing rights is undoubtedly achieved by guiding traditional forms of authority towards protecting their rights and those of their clan as well as towards delivering official property title from the land registry service for the benefit of small-scale farming organisations. The agencies responsible for implementing the Mongala and Kwilu PIREDD believed that proceeding in this way would contribute to improving the management of natural resources (Enabel, 2019; FONAREDD, 2018).

To sum up, in the descriptive documents for REDD+ projects (more specifically for the provinces of Mai-Ndombe, Equateur, Kwilu, Mongala, Tshopo, Ituri and Bas Uélé), the principle of recognition continues to be viewed in an extremely narrow way in that it is reduced to securing traditional land rights. All the PIREDD descriptive documents seek to promote the sustainable management of forest ecosystems by emphasising the need to apply the principle of 'Do no harm' when implementing projects, a principle that stems from international law. The documents also indicate recourse to tools linked to the socioenvironmental management of REDD+, the Social and Environmental Management Framework (CGES) of FPIC and, where necessary, the policy framework for involuntary resettlement. However, these tools can only be applied effectively through a participative process.

---

<sup>31</sup> This refers to Ministerial Decree No.26/CAB/MIN/EDD/AANK/KTT/04/2017.

#### **4.2. *The procedural principle considered at the request of the dominant actors and poor participation by small-scale farming organisations and women***

Participation is a crucial dimension of environmental justice. In the DRC forest sector, it often comes up against a series of obstacles ranging from the complex nature of traditional forms of authority to the institutionalisation of inequality and corrupt practices (Trefon, 2008). In the context of the fight against deforestation, the participation of groups which have long been marginalised in forest governance, namely Indigenous Peoples, women and local communities, has been perceived by the DRC government and its multilateral partners as a means of legitimising the REDD+ process and of endorsing DRC's inclusion in the mechanism (MECNT, 2010a). The DRC's R-PP and its REDD+ national strategic framework mention the concept 17 and 30 times respectively in order to draw the attention of partners such as UN-REDD and the World Bank to the fact that procedural justice is taken into account in the REDD+ process. By highlighting it in this way, these documents link it to the LCIP and to the women whose interests are defended by civil society organisations at national level. DRC's R-PP emphasises that *'civil society participation in the REDD+ process is crucial at all levels, whether local, provincial or national'* (MECNT, 2010b: 11).

As Sikor and Càrn (2016) suggest, as well as mentioning the participatory principle in the texts, it is important to respond to the question of how the actors have participated in decision-making in practice, more specifically during the preparatory phase and the development of REDD+ integrated projects. The drafting of DRC's R-PP included participation by delegates from twenty national ministries<sup>32</sup>, foreign actors<sup>33</sup> represented by non-governmental conservation organisations, the private sector, multilateral agencies and

---

<sup>32</sup> This refers to the Ministries of Environment and Sustainable Development; Energy; Agriculture, Fisheries and Livestock; Finance; Budget; Land Affairs; Transport and Communications; Social Affairs; Mines; the Interior; Commerce and Small and Medium Enterprises; Industry; Rural Development, Decentralisation and Land Use Planning; Scientific Research; Gender Women and Children; Urban Planning and Housing; Economy; Public Works, Infrastructure and Reconstruction; Public Administration.

<sup>33</sup> The foreign actors are delegates from UN-REDD, UNDP, UNEP, FAO, ONF International, international NGOs such as the Rainforest Foundation, Hope in action Sweden, UICN, Conservation international, Worldwide Fund for Nature (WWF), World Conservation Society (WCS), Global Witness, World Resource Institute (WRI), African Wildlife Foundation (AWF), Geographic Common Repository (RGC), Novacel conservation society, Norwegian Embassy, German Technical Cooperation Agency (GTZ), African Forests Observatory (FORAF) and the World Bank.

member organisations<sup>34</sup> from national society (MECNT, 2010b; Mpoyi et al., 2013). However, hidden behind these actors' participation are aspects that are akin to marginalisation, in particular poor participation by women's organisations and specifically those of rural women whose subsistence activities are impacted by REDD+ (Berk and Lungungu, 2020). Furthermore, although associated with the REDD+ preparatory discussions, the Ministry of Gender, Family and Children was not involved in drawing up the national strategic framework. The testimony gathered from an expert who took part in the process reveals that *"at the time, everyone was talking about gender equality which, moreover, was the government's slogan to demonstrate to the partners that it was committed to women's representation in the spheres of power. But no one, either from the government or from civil society, was ensuring that the women with the greatest knowledge of rural problems were genuinely represented in the discussions"*.

However, the REDD+ national strategic framework does recommend adopting a gender-based approach in consultations and when implementing policies that have an impact on forests (MECNT, 2012a). It should be noted, though, that at the time this paper was being finalised there were still no tools or directives in DRC that would permit gender to be effectively considered in the REDD+ process.

The expert recruited by the FAO on behalf of CN-REDD states, however, that *"we had referred the question of gender to other phases yet to come, notably policy formulation and actual implementation of REDD+ projects. This was because, given the time allocated to us, we could not take everything into account. Furthermore, I remember that the discontent prevailing in social organisations, which moreover were members of the thematic coordination groups, in some ways simplified our task. For, depending on the sensitivity of the question to be dealt with, we were selecting from the section of civil society to be invited to the discussions"*.

This climate of discontent and the pre-existing disparity between civil society organisations based in Kinshasa and those in the provinces prevented the latter, which play a

---

<sup>34</sup> This refers specifically to the REDD Climate Working Group (GTCR), Organisation des amis de la nature (OAN), Great Apes of Congo Center (GACC), NGO Coordination and Network (CRON), CEDEN, Action massive rurale (AMAR), Non-governmental organisation for the settlement, literacy and promotion of indigenous Pygmy peoples (OSAPY), Natural Resources Network (RRN), Council for the Defence of the Environment through Legality and Traceability (CODELT) and the Forest Technical Working Group (GTF).



major role in supporting rural households, from participating effectively in the REDD+ process. Their contribution to the agenda was limited to the question of land security (Fétiveau and Mpoyi, 2011). In addition, as a result of a lack of information, small-scale farming organisations have felt dispossessed and detached from the REDD+ process, even when the activities or missions happen on their own territory (UNDP and Rainforest Foundation Norway, 2015).

Following finalisation of the REDD+ preparatory phase, a range of criteria was adopted to ensure that participation by the LCIP would be organised effectively. In DRC, these criteria form what is referred to as Free, Prior and Informed Consent (FPIC). The details and national directives for this were established and set out in Decree No.026 of 8 November 2017 (MEDD and FPP, 2015). When FPIC was developed in the early 1990s, it was seen as the appropriate solution to the marginalisation of local communities and Indigenous Peoples in environmental conservation policymaking (Ruano-Chamorro et al., 2021). The Convention on Biological Diversity and the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, on which it is founded, view participation as a guarantee of the eventual success of policies implemented to mitigate climate change (Costenbader, 2009; Dirgantara, 2021).

In DRC, FPIC as an instrument for promoting LCIP participation applies exclusively at local level, which is to say in the areas where projects to reduce deforestation are implemented, as recommended by aforementioned Ministerial Decree No.026. Furthermore, the REDD+ environmental and social strategic evaluation document for DRC stipulates that *'one of the least costly, most direct and effective methods of verifying that a good quality FPIC process has indeed been undertaken is video filming. All meetings can be captured on video thereby demonstrating the representativeness and seriousness of the meetings with local and indigenous communities, the exchanges of points of view, the standpoints taken and the commitments given; and all at minimal cost [...]'* (MECNT, 2014:53).

In DRC, FPIC is often combined with participative mapping which, according to MEDD, helps raise the low level of participation by the LCIP in forest governance (MECNT, 2015a). Increasing their level of participation ought to be envisaged upstream, occurring instead at the point when forest sector policies and projects are being developed and not just during their implementation. This raises the question of whether the LCIP

genuinely participated in developing the REDD+ integrated projects whose objective is to reduce deforestation in DRC. In this context, the testimony gathered from a national consultant and professor at the University of Kinshasa reveals that *'the parties have been consulted. But the biggest problem is the parties' understanding of REDD+. The level of education, the complexity of the process and the representativeness of the persons consulted are in my opinion barriers which mean we can say that the consultation was not effective. Similarly, the traditional leaders and the LCIP took part without understanding the substance of the REDD+ issue'*. This testimony is further reinforced by the contribution from a national expert and president of one of the non-governmental organisations belonging to the Natural Resources Network (RRN). For this expert, *'participation by the LCIP through their representative organisations was not effective. As proof, to date the LCIP do not know the content of either the R-PP or the REDD+ national strategic framework'*.

All these revelations highlight the fragile and ephemeral nature of the participation of the different actors in DRC's REDD+ preparatory phase. Yet, the REDD+ process in DRC was for a long time trumpeted as a model of participation in the subregion. The reality leads us to look at the way in which distributive justice is taken into account in REDD+ in DRC.

#### **4.3. Taking account of the distributive principle: an unequal and unfair division of the benefits stemming from REDD+**

Benefits sharing, which lies at the heart of distributive justice in DRC's anti-deforestation policies, is primarily dealt with in the R-PP, where the term appears four times, while it appears just once in the REDD+ national strategy. Doubtless the reason for this is that the R-PP was responsible for laying the groundwork for how REDD+ should be implemented in practice. Analysing how distributive justice is considered in the fight against deforestation as part of REDD+ in DRC can be summed up by asking who possesses the advantages linked to reducing deforestation and how are these advantages distributed. In response, Mutmainah Handayani (2017) suggests examining the horizontal and vertical dimensions that make up distributive justice. The first dimension consists of

identifying the local actors who are supposed to share in the advantages. The second dimension relates to the division of advantages between the pre-identified government and local actors.

Analysis of these two dimensions was the subject of a study conducted in DRC on behalf of CN-REDD. The results were published in February 2011 (Mpoyi et al., 2011). The aspects analysed include, for example, questions linked to identifying the beneficiaries, potential sources of revenue to be shared, the nature of the revenue to be shared and the manner in which it should be shared. The study did not go beyond these aspects to propose a formula for sharing the revenue stemming from REDD+ projects and/or initiatives implemented in DRC's provinces. However, it did identify potential beneficiaries of the revenue and analysed the different revenue-sharing mechanisms. In terms of potential beneficiaries, those concerned with the REDD+ revenue-sharing plan notably include the LCIP, provincial government (local administration), REDD+ project leaders, the institutional structure for managing REDD+ at national level and the REDD+ project management unit (MEDD and FCPF, 2022; Mpoyi et al., 2011).

A benefits-sharing plan is essential for establishing an emissions-reduction programme and for encouraging the beneficiaries to get involved (MEDD and FCPF, 2022). When benefits are unfairly distributed, the revenue and risks generated are likely to have the same impact on the forests: deforestation will continue and even accelerate. In order to avoid such a situation, Principle 4 of the REDD+ National Social and Environmental Standards for DRC urges those leading and involved in the implementation of REDD+ projects to establish the potential benefits and risks stemming from the REDD+ activities in advance (MECNT, 2012b). Once the benefits have been identified, how they are to be shared should be determined in accordance with a plan approved by the different stakeholders of the anti-deforestation programme or project. This is set out in Article 26 of Decree No.047 of 9 May 2018 giving approval for REDD+ projects. It states that 'the REDD+ investment director negotiates an agreement and sharing plan with the stakeholders in accordance with the principles and models set by DRC'. Benefits- or revenue-sharing takes two forms – monetary (for example in cash) and non-monetary (via technical, financial and policy incentives). The benefits can also take the form of payment for environmental services (PES) or financial assets that are negotiated between the parties or as part of a regulated market (MEDD and FCPF, 2022).

Regarding monetary benefits, Article 26 of Decree No.047 of 9 May 2018 provides for the portion reserved for the state in the context of approving REDD+ projects to be shared as followed:

1. Public funds: 30% (over and above taxes and charges)
2. Competent registry management entity: 30%
3. Central administration of the ministry with forestry as part of its portfolio: 20%
4. Local administration: 20% (over and above taxes and charges).

The decision not to allocate more to the local administration which, by its nature, has fewer resources to fight deforestation is unfair and clearly unjust.

For the former heads of CN-REDD, this situation arises from the fact that *'the content of this ministerial decree was not discussed with all the actors before publication. Moreover, we were in a rush to show it off to the partners, and yet basic questions were still under discussion'*.

By imposing this inequality and distributive injustice, Ministerial Decree No.047 flew in the face of the commitment by the DRC government, as revealed by the R-PP, to put in place a system that shared the benefits fairly between national and local level. In addition to this distributive injustice, the Mai-Ndombe Emissions Reduction Programme (ERP) constitutes another form of injustice. In the first version of its benefits-sharing plan, one moreover that was opposed by DRC civil society organisations, the programme envisaged paying 2% of the revenue, under non-performance-related terms, to Indigenous Peoples for historically not being responsible for deforestation (Mboma Mazembi, 2018). The reformed REDD Climate Working Group (GTCRR) reveals that, in addition to the 2% planned for Indigenous Peoples, the sharing plan also provided 1% for local communities (GTCRR, 2017). In the view of this civil society platform, the sharing plan was intrinsically incapable of promoting fairness. This opinion appears to be justified in that DRC's REDD+ national strategy identifies subsistence activities conducted by local populations as being largely responsible for deforestation (MECNT, 2012b). However, following almost three years' of negotiations, the sharing plan has been revised with the definitive version being adopted in May 2022. In it, the portion of benefits returned to local communities is raised from an initial 1% to 2% (MEDD and FCPF, 2022). The programme also envisages other benefits involving payments for environmental services (PES). PES are also provided for in the PIREDD descriptive documents for the provinces

of Equateur, Kwilu and the former Orientale Province (Tshopo, Bas Uélé and Ituri). In these documents, the term PES conveys different meanings. For the province of Equateur, it is understood successively as support in the form of necessary materials and inputs distributed to the beneficiaries, financial incentives granted to nursery gardeners and similar incentives for small-scale farming organisations and groups such as Local Development Committees (CLD) and households targeted by the projects (FONAREDD, 2019). However, to benefit from PES, the CLD and target households must sign a legal document in advance giving an undertaking to abide by local development plans. This wording is repeated in all the project documents we examined. Moreover, in the case of Kwilu province, provision is made for PES to be paid to beneficiaries annually and based on the number of trees preserved from deforestation. According to the descriptive document for this REDD+ project, payment per tree means that potential discussions of plantation density loss and the knock-on effects on forest carbon can be avoided (FONAREDD, 2018). In practice this undermines any hope of seeing REDD+ help reduce the distributive injustice that has long characterised the forests in DRC.

**5. Discussion**

The adoption of REDD+ as an anti-deforestation policy in DRC has been accompanied by a range of ways in which the principles of environmental justice within forest governance have been considered (Table 3).

**Table 3 : Summary of how the three dimensions of environmental justice have been considered within REDD+ in DRC**

	Major elements	Level applied	Principal characteristics
Recognition	Recognition of LCIP forest and land rights Recognition and protection of LCIP cultural heritage Recognition and protection of	Local level Solely during the implementation phase of REDD+ policies and projects	Summary consideration during preparatory phase

	women's rights	land		
Procedure	Participation by LCIP in REDD+ process	Participation by women in REDD+ process	During the preparatory and implementation phases of REDD+ policies and projects More specifically, during implementation of REDD+ policies and projects	Poor participation by local NGOs Poor participation by women in discussions linked to REDD+ during the preparatory phase Poor participation by LCIP and women in particular in the consultations that led to the drafting of the PIREDD
Distributive	Sharing of benefits	REDD+	During the approval and implementation of REDD+ projects	Unequal and unfair sharing of REDD+ revenue between central administration and local administrations

In DRC, recognitional justice relating to forest and land rights and the protection of LCIP cultural heritage is guaranteed by REDD+ within its framework documents and the National Social and Environmental Standards that stem from the Cancun safeguards. These safeguards were designed to assist states and to avoid the potential harm caused by implementing the REDD+ programmes and projects (Suiseeya, 2017). They are a response to the demands expressed by the pioneers of environmental justice who see recognition as consisting of respecting and valuing both individuals and their rights (Schlosberg and Carruthers, 2010; Schlosberg and Collins, 2014). Once the rights of populations have been recognised and taken into account, capacities in basic areas such as health and security can be improved (Schlosberg, 2007a). According to the testimonies we gathered, Indigenous Pygmy Peoples in particular have never had recognition of their forest and land rights handed to them on a plate. It has been the result of organisations battling furiously on their behalf since the early 1990s (Loyombo and Sinafasi, 2017).

Regarding procedural justice, which was envisaged in the form of participation by the actors, the results have shown that it is most in evidence in the REDD+ framework documents analysed. This does not mean, however, that all categories of actors effectively participated in DRC's discussions in preparation for REDD+. Minimal participation in REDD+ preparatory discussions by small-scale farming and women's organisations is one way in which procedural injustice has been perpetuated.

But DRC is not the only Central African country to have accorded women a marginal role in REDD+ preparatory discussions. Peach Brown (2011) reveals that the same applied in Cameroon and the Central African Republic. And yet the Cancun Agreements explicitly stipulate how important it is to take account of gender in the REDD+ process and for women and Indigenous Peoples to participate effectively in all aspects of any response to climate change (UNFCCC, 2011).

Participation by the LCIP through their representative organisations has also been perceived as a means of legitimising the REDD+ process (UNDP and Rainforest Foundation Norway, 2015), a key requirement of dominant actors such as UN-REDD and the World Bank represented by FCPF. By adopting laws and regulations, such as those relating to FPIC, DRC has made REDD+ a participative process. The adoption of FPIC is perceived as progress towards establishing environmental justice in forest governance (Carodenuto and Fobissie, 2015). However, the inclusion of FPIC as well as participative approaches in the different REDD+ descriptive documents in DRC does not mean that the issue of non-participation by the LCIP in identifying problems and finding solutions to deforestation has been resolved. The majority of these tools were put in place after the REDD+ preparatory phase during which the decision-making process was revealed to be a vehicle for injustice because small-scale farming organisations played little part in the consultations, particularly those that led to the drafting of the PIREDD. If the process of consulting the population or its representatives does not result in consideration of the needs expressed, it cannot be seen as participative (Svarstad et al., 2011; Pretty, 1995). On this issue, Pham et al.(2021) point out that the organisations representing the LCIP in DRC have often been consulted in the context of REDD+ but their points of view have rarely been taken into account in the final decisions, which in general reflect the interests of foreign or international partners and of the government. This situation is similar to that revealed in Indonesia where Dirgantara (2021) reported that REDD+ is controlled

by dominant actors such as the Indonesian government and the International Tropical Timber Organization (ITTO), thereby restricting participation by the organisations defending the rights of local communities.

For Bixler et al (2015), state institutions and social and economic realities significantly shape how participation is put into practice and applied across the various contexts. Looked at this way, participation must be understood in the context of DRC's broader economic policy in which the REDD+ process as well as the projects to reduce deforestation take place. Added to this is the unequal and unfair sharing of REDD+ benefits enshrined in Ministerial Decree No.047 of 9 May 2018 relating to the approval of REDD+ projects. This decree leaves the REDD+ project director the latitude to specify, in agreement with the LCIP, the potential beneficiaries of REDD+ benefits and the formula for distributing said benefits, once what is being shared has been identified and evaluated. This method of proceeding is a vehicle for distributive injustice for, in a country as vast as DRC, which lacks the financial and technical means to control forest resources, project leaders could evaluate the resources so as to draw maximum benefit for themselves.

On the question of PES highlighted in the PIREDD documents, Chan and Satterfield (2013) underline the fact that these payments were designed to correspond to a concept of utilitarian justice, which emphasises distribution rather than participation and recognition. As a result, PES function as if the beneficiaries of the environmental management advocated by REDD+ compensate those who bear the additional costs (Mutmainah Handayani, 2017). By using regulation to ban certain practices, such as burning to clear fields (Berk and Lungungu, 2020), the providers of PES imagine that those who benefiting are arguably better off compared with their previous situations and practices (Sikor and Cà, 2016).

This analysis shows that the three dimensions of environmental justice are political in the sense that, as stressed by Fraser (2005), they are contested and laden with power, and are generally viewed as a matter for state decision-making.

If the principles of environmental justice are taken into account based on strategic policies in order to comply with the requirements of actors such as the World Bank and UN-REDD, this cannot help reduce deforestation in DRC over the long term. Schlosberg (2007c) stresses that, for this situation to change, the three principles of environmental



justice scrutinised here must enhance the essential capacities of the populations concerned and must ensure their inclusion in policymaking decisions. These aspects continue to be considered only marginally in the REDD+ process analysed in this paper.

## **Conclusion**

This paper explores the way in which the principles of environmental justice are taken into account in REDD+ in DRC. Our analysis is based on official documents describing the strategies and policies for reducing deforestation. It has been supplemented by testimony from key actors who took part in discussions and/or drafting the documents analysed. By making use of the theoretical and conceptual framework developed by Schlosberg (2007, 2013), this study has sought to answer the question of whether the development and implementation of REDD+ in DRC fall within an environmental justice approach. From the results of our analysis, the answer to the principal question is yes. In addition to responding to this question, we have shown that the principles of environmental justice have been considered in unequal measure in how REDD+ has been developed, as the principle of procedural justice (participation) has benefited from more attention than the other two principles of distribution and recognition. The latter was debated least during REDD+ preparatory discussions. Consideration of this principle evolved in particular through the adoption of regulatory texts, such as the National Social and Environmental Standards and FIPC. For its part, procedural justice was considered by DRC's international partners (UN-REDD and the World Bank) as a means to legitimise the REDD+ process. As well as being a condition imposed by these partners, state bureaucracy found that procedural justice contained the means to enhance the country's image, long tarnished on the issue of forest governance and fighting deforestation. A section of the Congolese population – small-scale farming and women's organisations – did not have the same right to a voice at the table as the rest of the actors and stakeholders. This situation, which perpetuated procedural injustice, unfortunately was reinforced by the ineffective participation of these same actors in the consultations that led to the development of the PIREDD.

This study also shows that the formula for distributing the REDD+ benefits between the central administration and the local administrations enshrines another injustice. By depriving the decentralised administrations of adequate financial and material resources,

the central administration further weakens the capacity of local bodies to combat deforestation in their territory. Furthermore, this situation jeopardises the chances of reducing social inequalities, whose causes have significant repercussions on the sustainability of forest ecosystems at local level.

To conclude our analyses, it should be noted that a nuanced approach is required to the idea that, when the principles of environmental justice are taken into account, this is likely to lead to a substantial reduction in deforestation in DRC. As reducing deforestation across the Congolese territory is closely linked to a combination of factors, multiple actors with divergent interests are constantly jockeying for position. In the majority of cases, relationships of power emerge in which the challenge for marginalised actors is to avoid being dominated, while the dominant parties are constantly manoeuvring to maintain their privileges and escape slipping into the role of dominated party. In such a context, the rigorous application of the principles of environmental justice in initiatives and public policies to combat deforestation inevitably results in a clash of interests among the dominant actors. This fact produces a stalemate and a paradox of particular concern for the sustainability of forest ecosystems in DRC. For it is precisely the dominant actors (including the political and civil service elites of central government) who are in a position to adopt or implement ambitious legal and regulatory measures capable of taking effective account of the question of the social inequalities and aspirations of local populations for greater equity in Congolese forest governance. In this respect, this paper shows that taking account of questions of environmental justice in anti-deforestation policies cannot alone guarantee the sustainability of Congolese forest ecosystems given the great number and interconnectedness of factors causing biodiversity loss and forest destruction in DRC. In contrast, if the principles of environmental justice were adopted and rigorously implemented, this could systematically strengthen the processes of forest governance in general and the fight against deforestation in particular.

### **Acknowledgements**

The authors acknowledge Le Mans University and Pays de Loire region in France for financing the PhD research of the first author of this paper. The authors are also grateful to the Volkswagen Foundation, which supported this research through the project 'The forestry sector as an inequality machine? Agent, agreements and global politics of trade and investment in the Congo basin' – A.Z. 96 964 (FOREQUAL).

**Conflicts of Interest Statement:** The authors declare no conflict of interest.

## REFERENCES

- Ali, T., Shahbaz, B., and Suleri, A. 2006. Analysis of Myths and Realities of Deforestation in Northwest Pakistan: Implications for Forestry Extension. *International Journal of Agriculture and Biology*, 1, 107–110. <http://www.fspublishers.org>
- Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W. D., and Verchot, L. V. 2012. *Analysing REDD + Challenges and choices* (A. Angelsen, M. Brockhaus, W. Surndelin, and L. Verchot (eds.), CIFOR, Bogor, 1-14.
- Benjaminsen, T. A., Svarstad, H., and Shaw of Tordarroch, I. 2021. Recognising Recognition in Climate Justice. *IDS Bulletin*, 18. <https://doi.org/10.19088/1968-2021.127>
- Berk, N., and Lungungu, P. 2020. *REDD-MINUS : The Rhetoric and Reality of the Mai Ndombe REDD + Programme*, 26.
- Bixler, P., Dell'Angelo, J., Mfunne, O., and Roba, H. 2015. The political ecology of participatory conservation: Institutions and discourse. *Journal of Political Ecology*, 22(1), 164–182. <https://doi.org/10.2458/v22i1.21083>
- Brédif, H. 2008. Référentiels de durabilité forestière : l' universalité en question. *Natures Sciences Societes*, 16(3), 209–219.
- Bullard, R. D. 2018. *Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality*; (third edition). New York London, Routledge, 234.
- Cadman, T., Maraseni, T., Ma, H. O., and Lopez-Casero, F. 2017. Five years of REDD+ governance: The use of market mechanisms as a response to anthropogenic climate change. *Forest Policy and Economics*, 79, 8–16.
- Carodenuto, S., and Fobissie, K. 2015. Operationalizing Free, Prior and Informed Consent (FPIC) for REDD+: Insights from the National FPIC Guidelines of Cameroon. *Carbon & Climate Law Review*, 9(2), 156–167.
- Chan, K. M. A., and Satterfield, T. 2013. Justice , Equity , and Biodiversity. *Encyclopedia of Biodiversity*, 434–441.
- Collins, Y. A. 2019. Colonial residue : REDD +, territorialisation and the racialized subject in Guyana and Suriname. *Geoforum*, 106(August), 38–47.
- Costenbader, J. 2009. Legal Frameworks for REDD Design and Implementation at the

- National Level, IUCN Environmental Policy and Law Paper (77), 214.
- Dawson, N., Martin, A., & Danielsen, F. 2017. Assessing Equity in Protected Area Governance: Approaches to Promote Just and Effective Conservation. *Conservation Letters. A Journal of the Society for Conservation Biology*, 11(2), 1–8.
- Deldrève, V., Lewis, N., Moreau, S., and Reynolds, K. (2019). Les nouveaux chantiers de la justice environnementale. *VertigO*, 19 (1), 1–14.
- Dirgantara, P. 2021. Local Community Participation in the Implementation of REDD+: The Case of Meru Betiri National Park. *Jurnal Hubungan Internasional*, 9(2), 112–127.
- Enabel (2019). *PIREDD Mongala, document de projet*, 195.
- Fallery, B., & Rodhain, F. 2013. Quatre approches pour l'analyse des données textuelles : lexicale , linguistique , cognitive , th´. *Harchives Ouvertes*, 3–17.
- Fétiveau, J., and Mpoyi, A. 2011. *L'économie politique du processus REDD+ en RDC, Banque mondiale / Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF), rapport final (draft2)*, 91.
- FONAREDD 2018. *Fonds National REDD+ de la RDC. Document de programme intégré REDD+ Kwilu, Kinshasa*, 142.
- FONAREDD 2019. *Fonds National REDD+ de la RDC. Document de Programme du Fonds National REDD +, Kinshasa*, 101.
- Forsyth, T., and Sikor, T 2013. Forests, development and the globalisation of justice. *Geographical Journal*, 179(2), 114–121.
- Fraser, N 2005. Re-framing justice in a globalizing world. *Annales de la Catedra Francisco Suarez*, 39, 89–105.
- GTCRR. 2017. Recommandation et amendements au document “Plan de partage des-bénéfices l'ERPD” *GTCRR*, Kinshasa, 6.
- Ibanga Kabaka, P 2019. La question foncière relative aux terres rurales et agricoles au Kwango en RD Congo. Le droit coutumier en complémentarité du droit positif congolais. *Archives Ouvertes*, 53(9), 1689–1699.
- Jackson, B., and Decker, J. L 2020. Ending slavery by decarbonisation ? Exploring the nexus of modern slavery , deforestation , and climate change action via REDD +. *Energy Research & Social Science*, 69(101610), 7.
- Kakule Lyamahesana, J.-C. 2014. *Les pygmées riverains des aires protégées: des peuples soumis aux nouvelles formes d'esclavage. Cas du Parc National de Kahuzi-*

- Biega, Archives ouvertes, 12.*
- Kengoum, F., Pham, T. T., and Ntirumenyerwa Mihigo, B.-P. 2022. From Participation to Inclusive Forest Governance in REDD+ in the DRC. *Cirfor-Icraft, 363*, 1–12.
- Kurang, A. 2020. *To what extent does REDD + initiatives reproduce colonial and racist framing of forest conservation in indigenous communities ? A case study of the Sengwer people of Kenya, working paper, 18.*
- Kuusela, O. P., and Amacher, G. S 2016. Changing Political Regimes and Tropical Deforestation. *Environmental and Resource Economics, 64(3)*, 445–463.
- Lonu, M.-B. D., Gehrin, M., Cordonier, M.-C., Moke, M. I., Mampeta Wa Bassa, S. 2017. Le Régime Foncier Congolais : Du Contact Avec La Civilisation Occidentale à La Veille de La Loi n°73- 021 du 20 Juillet 1973 Dite Foncière. *European Scientific Journal, ESJ, 13(10)*, 211.
- Lounela, A. 2015. Climate change disputes and justice in Central Kalimantan, Indonesia. *Asia Pacific Viewpoint, 56(1)*, 62–78.
- Loyombo, W., and Sinafasi, A. 2017. *The indigenous peoples of the DRC/ Story of a Partnership, United states, 56.*
- Maguire, R. 2014. Designing REDD+ to be just: Considerations for a legally binding instrument. *Asian Journal of International Law, 4(1)*, 169–196.
- Marion Suseeya, K. R. 2016. Transforming justice in REDD+ through a politics of difference approach. *Forests, 7(12)*.
- Martin, A., Akol, A., & Gross-Camp, N. 2015. Towards an Explicit Justice Framing of the Social Impacts of Conservation. *Conservation and Society, 13(2)*, 166–178.
- Martin, A., Coolsaet, B., Corbera, E., Dawson, N. M., Fraser, J. A., Lehman, I., and Rodriguez, I. 2016. Justice and conservation: The need to incorporate recognition. *Biological Conservation, 197(2016)*, 254–261.
- Massarella, K., Sallu, S. M., & Ensor, J. E. 2020. Reproducing injustice: Why recognition matters in conservation project evaluation. *Global Environmental Change, 65(September)*, 102181
- Mboma Mazembi, D. 2018. Nidification en RDC et partage des bénéfices à Mai Ndombe: leçons apprises et premières réflexions, *Africa regional knowledge exchange meeting, 7.*
- McCarthy, S., & Tacconi, L. 2011. The political economy of tropical deforestation:

- Assessing models and motives. *Environmental Politics*, 20(1), 115–132.
- Mcgregor, A., Weaver, S., Challies, E., Howson, P., Astuti, R., and Haalboom, B. 2014. Practical critique: Bridging the gap between critical and practice-oriented REDD+ research communities. *Asia Pacific Viewpoint*, 55(3), 277–291.
- MECNT 2010a. *Inventer la REDD+*, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, Kinshasa, 1-20.
- MECNT 2010b. *Plan de Préparation à la REDD*, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, Kinshasa, 147.
- MECNT 2012a. *Stratégie-cadre Nationale REDD de la République Démocratique du Congo*, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, Kinshasa, 164.
- MECNT 2012b. *Stratégie Nationale REDD + de la République Démocratique du Congo. Appendices*, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, Kinshasa, 91.
- MECNT 2014a. *Cadre de planification en faveur des populations autochtones*, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, Kinshasa, 94.
- MECNT 2014b. *Cadre fonctionnel*, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, Kinshasa, 43.
- MECNT 2014c. *Evaluation Environnementale et Sociale Stratégique du processus REDD+ en RDC*, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, Kinshasa, 69.
- MECNT 2015a. *Analyse Environnementale et Sociale Stratégique du processus REDD+, en RDC*, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, Kinshasa, 258.
- MECNT 2015b. *Cadre de politique de réinstallation*, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, Kinshasa, 69.
- MECNT 2014d. *Cadre de gestion du patrimoine culturel*, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, Kinshasa, 38.
- MECNT 2015c. *Protocole méthodologique et résultats de l'analyse de changement du couvert forestier 1990-2010 de la République Démocratique du Congo*, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, Kinshasa, 44.
- MEDD et FCPF. 2022. *Plan de partage des bénéfices. Programme de réduction des*

*émissions du Mai-Ndombe, Ministère de l'Environnement et Développement Durable et le Fonds de partenariat pour le carbone forestier, 72.*

MEDD et FPP 2015. *Cadre de directives nationales sur le Consentement Libre Préalable et Informé (CLIP) dans le cadre de la REDD+ en République Démocratique du Congo, Ministère de l'Environnement et Développement Durable et le Fonds de partenariat pour le carbone forestier, Kinshasa, 110.*

Mpoyi, A. M., Nyamwoga, F., Kabamba, F., and Assembe-Mvondo, S. (2013). *Le contexte de la REDD+ en République Démocratique du Congo: Causes, agents et institutions*, CIFROR et CODELT, Bogor, 83.

Mpoyi, A., Nyamwoga, F., Kalasi, G., et Mulenda, F. 2011. *Etude sur le partage des revenus issus de la REDD+, rapport de consultance, Coordination nationale REDD+, Kinshasa, 46.*

Mutmainah Handayani, M. 2017. Exploration of Justice in the REDD+ Project Implementation in Indonesia. *International Conference on Global Studies*, 14. [www.iafor.org](http://www.iafor.org)

Ndambo, M. N. 2014. *Participation des communautés locales et gestion durable des forêts : cas de la Réserve de la biosphère de Luki en République Démocratique du Congo, thèse de doctorat, université de Laval, 205.*

Ntampaka, C. 2008. *Gouvernance foncière en Afrique centrale, document de travail*, 7, 59.

Okereke, C., et Dooley, K. 2010. Principles of justice in proposals and policy approaches to avoided deforestation: Towards a post-Kyoto climate agreement. *Global Environmental Change*, 20(1), 82–95.

Oyono, P. R. 2011. La tenure foncière et forestière en République démocratique du Congo [RDC] : Une question critique, des vues centrifuges, *revue compréhensive de la littérature*, 1–29.

Oyono, P. R., et Nzuzi, F. L. 2006. Au sortir d' une longue « nuit » institutionnelle , nouvelles transactions entre les politiques forestières et les sociétés rurales en RD Congo post-conflit. *CODESRIA*, XXXI(2), 183–214.

Peach Brown, H. C. 2011. Gender, climate change and REDD+ in the Congo Basin forests of Central Africa. *International Forestry Review*, 13(2), 163–176.

Pham, T. T., Ngo, H. C., Dao, T. L. C., Hoang, T. L., and Moeliono, M. 2021 Participation

- and influence of REDD+ actors in Vietnam, 2011–2019. *Global Environmental Change*, 68(December 2020), 1-10.
- PNUD 2015. Inégalités politiques, socio-économiques et édification de la Nation/Etat en République Démocratie du Congo, PNUD, 286.
- Pokorny, B., Scholz, I., and de Jong, W. 2013. REDD+ for the poor or the poor for REDD+? About the limitations of environmental policies in the Amazon and the potential of achieving environmental goals through pro-poor policies. *Ecology and Society*, 18(2), 15.
- Pretty, J. N. 1995. Participatory learning for sustainable agriculture. *World Development*, 23(8), 1247–1263.
- Ramcilovic-Suominen, S., Carodenuto, S., McDermott, C., and Hiedanpää, J. 2021. Environmental justice and REDD+ safeguards in Laos: Lessons from an authoritarian political regime. *Ambio*, 50(12), 2256–2271.
- Ruano-Chamorro, C., Gurney, G. G., and Cinner, J. E. 2021. Advancing procedural justice in conservation. *Conservation Letters*, November 2021, 1–12.
- Sakata, G. 2008. *Le Droit Forestier en République Démocratique du Congo, 2tudes juridiques en ligne*, FAO, Rome, 19. <http://www.fao.org/legal/prs-ol/paper-e.htm>
- Satyral, P., Corbera, E., Dawson, N., Dhungana, H., and Maskey, G. 2020. Justice-related impacts and social differentiation dynamics in Nepal's REDD+ projects. *Forest Policy and Economics*, 117(May), 102203.
- Savaresi, A. (2013). REDD+ and human rights: Addressing synergies between international regimes. *Ecology and Society*, 18(3), 10.
- Schlosberg, D. 2007a. Capabilities and Environmental justice: Animals, Ecosystems, and Community functioning. *Draft*, 24. [http://digilib.unila.ac.id/4949/15/BAB II.pdf](http://digilib.unila.ac.id/4949/15/BAB%20II.pdf)
- Schlosberg, D. 2007b. Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature, book summary, Oxford Scholarship Online, 10.
- Schlosberg, D. 2007c. Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature, *Ethics and International Affairs*, 256-338.
- Schlosberg, D. 2013. Theorising environmental justice: The expanding sphere of a discourse. *Environmental Politics*, 22(1), 37–55.
- Schlosberg, D., and Carruthers, D. 2010. Indigenous struggles, environmental justice, and community capabilities. *Global Environmental Politics*, 10(4), 12–35.



- Schlosberg, D., and Collins, L. B. 2014. From environmental to climate justice: Climate change and the discourse of environmental justice. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 5(3), 359–374.
- Schreckenberg, K., Franks, P., Martin, A., and Lang, B. 2016. Unpacking equity for protected area conservation. *Parks*, 22(2), 11–26.
- Shao, S., Liu, L., and Tian, Z. 2021. Does the environmental inequality matter? A literature review. *Environmental Geochemistry and Health*, 2. <https://doi.org/10.1007/s10653-021-00921-2>
- Sikor, T., and Cà, H. 2016. REDD+ on the rocks? Conflict over Forest and Politics of Justice in Vietnam. In *Human Ecology*, 44 (2), 217–227.
- Sikor, T., Martin, A., Fisher, J., and He, J. 2014. Toward an Empirical Analysis of Justice in Ecosystem Governance. *Conservation Letters*, 7(6), 524–532.
- Suiseeya, M. K. R. 2017. Contesting Justice in Global Forest Governance: The Promises and Pitfalls of REDD+. *Conservation and Society*, 15(2), 189–200.
- Svarstad, H., Sletten, A., Paloniemi, R., Barton, D. N., & Grieg-Gran, M. 2011. *Three types of environmental justice: From concepts to empirical studies of social impacts of policy instruments for conservation of biodiversity, report, 18*. <http://policymix.nina.no>
- Timmons Roberts, J. 2007. Globalizing environmental justice. In R. Sandler & P. Pezzullo (Eds.), *Environmental Justice and Environmentalism. The social justice challenge to the Environmental Movement*, Massachusetts Institute of technology, 50(4), 285–307.
- Trefon, T. 2008. La réforme du secteur forestier en République démocratique du Congo : défis sociaux et faiblesses institutionnelles. *Afrique Contemporaine*, 3(227), 81–93.
- UNDP, and Rainforest Foundation Norway. 2015. *Civil society gathered for REDD+ in the Democratic Republic of Congo. Analysis and lessons learned from the process of engagement and structuring of civil society and indigenous peoples in the national REDD+ process, United Nations Development Programme and Rainforest Foundation Norwa*, 48.
- UNFCCC. 2011. Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session held in Cancun from 29 November to 10 December 2010, *United Nations*, 34.

## CHAPITRE 4

## CHAPITRE 4 : DEPLOIEMENT DES INITIATIVES DE REDUCTION DE LA DEFORESTATION ET EMERGENCE DES DYNAMIQUES TERRITORIALES DANS LA PROVINCE DE LA TSHOPO EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

Eliezer Majambu<sup>a, b, c</sup> Moïse Tsayem Demaze <sup>a</sup>, Denis Jean Sonwa<sup>c</sup>, Symphorien Ongolo<sup>d, e</sup>, et Benoît Mertens<sup>d</sup>

<sup>a</sup> *Département de Géographie, Le Mans Université, France-UMR CNRS 6590 Espaces et Sociétés (ESO Le Mans)*

<sup>b</sup> *Département de Science politique, Université Officielle de Mbuji-Mayi, République Démocratique du Congo (RDC).*

<sup>c</sup> *Centre International de Recherche Forestière (CIFOR) Yaoundé*

<sup>d</sup> *IRD - SENS, Université de Montpellier Paul-Valéry 3, Montpellier, France*

*IRD - UMR 228 ESPACE – DEV, Montpellier, France*

<sup>e</sup> *Chair de Politiques Forestières et Conservation de la Nature, Université de Göttingen, Allemagne*

✉ **Auteur correspondant**

[eliezermajambu@gmail.com](mailto:eliezermajambu@gmail.com) / [Eliezer.Majambu@univ-lemans.fr](mailto:Eliezer.Majambu@univ-lemans.fr);

### **Résumé**

La Tshopo est une des premières provinces de la République Démocratique du Congo (RDC) à être sélectionnée, en 2011, pour la mise en œuvre des projets de Réduction des Emissions de gaz à effet de serre issues de la Déforestation et de la Dégradation des forêts (REDD+). Depuis lors, cette province offre l'opportunité d'analyser la mise en œuvre des initiatives de réduction de la déforestation pour comprendre comment la REDD+, élaborée au niveau international et mis à l'agenda au niveau national à Kinshasa pour le compte de la RDC, est déployée concrètement sur le terrain à travers des projets de réduction de la déforestation. Cet article décrypte le processus de diffusion et de sélection des sites de mise en œuvre des projets en RDC en général et dans la province de la Tshopo en particulier. Il décrit et analyse également la mise en œuvre des activités estampillées REDD+ et les dynamiques territoriales qui en découlent. En mobilisant les concepts de *Policy diffusion and implementation, de dynamiques territoriales*, ainsi que l'analyse de documents officiels, les enquêtes par entretien et les observations directes

sur le terrain, cet article révèle que la diffusion de la REDD+, de l'arène nationale à l'arène locale dans la Tshopo, a été l'initiative de la Coordination Nationale REDD+ (CN-REDD), appuyée financièrement par les partenaires extérieurs. La sélection des sites considérés comme « points chauds » de la déforestation a été une étape cruciale du processus de diffusion. En plus des projets pilotes REDD+, les sites sélectionnés ont accueilli les projets intégrés REDD+ (PIREDD). Les résultats de cet article montrent que dans la Tshopo, les activités réalisées dans le cadre des PIREDD+ sont en rapport avec l'aménagement du territoire, la gouvernance, l'agriculture, l'afforestation et la restauration des paysages. Ces activités font émerger des dynamiques territoriales caractérisées par des changements d'occupation du sol et des velléités d'appropriation ou de réappropriation foncière. Les dynamiques émergentes sont néanmoins soumises à de fortes contraintes : lenteur et retard dans la réalisation des projets, courte durée des projets, absence d'innovations liée au fait que les projets s'apparentent aux initiatives classiques de développement qui n'ont pas, par le passé, fait la preuve de leur efficacité.

Mots clés : Déforestation, REDD+, diffusion et implémentation des projets, dynamiques territoriales, République Démocratique du Congo

## **INTRODUCTION**

La déforestation et les autres changements d'affectation des terres contribuent de manière significative aux émissions de gaz à effet de serre, et par ricochet, au réchauffement de la planète (GIEC, 2019). Dans le bassin du Congo, la déforestation et la dégradation des forêts sont souvent associées à l'expansion des activités agricoles de subsistance. Elles sont par ailleurs concentrées autour des zones densément peuplées et/ou celles proches des routes et des marchés urbains (Mayaux et al., 2013; Megevand et al., 2013).

La République Démocratique du Congo (RDC), dont les forêts couvrent près de 67% du territoire national et représentent environ 47% du Bassin forestier d'Afrique centrale, est le pays de la région où le taux annuel de déforestation est non seulement le plus élevé (1,46%), mais aussi en augmentation permanente (Dalimier et al., 2022; Tyukavina et al., 2018). Cette situation est due notamment au fait qu'en RDC, environ 70% de la population dépend quasi exclusivement de la forêt pour l'alimentation, la production agricole ou l'approvisionnement en bois-énergie indispensable à la cuisson des aliments (MEDD, 2018a).

À l'échelle internationale, la RDC a été l'un des premiers pays, au sein de la coalition des pays de forêts tropicales humides (Rainforest coalition), à soutenir la mise en place du dispositif REDD+ (Ehrenstein, 2014). Cette initiative vise la réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts. Lancée en 2009, la phase de préparation de la candidature de la RDC à la REDD+ a été suivie par son adhésion à deux des principaux programmes, respectivement celui des Nations unies (ONU-REDD) et celui de la Banque mondiale, le Forest Carbon Partnership Facility (FCPF). Cette adhésion a donné lieu au déploiement des initiatives de réduction de la déforestation sur le territoire national. Ces initiatives sont englobées dans l'expression « projets REDD+ ». Pour le gouvernement congolais, la mise en œuvre des projets REDD+ vise deux objectifs spécifiques : améliorer la gouvernance des ressources naturelles (forêts et terres), et réduire l'impact des activités économiques et de la pression démographique sur les forêts dans les zones à forte pression de conversion, tout en réduisant la pauvreté des communautés locales (Windey, 2020; FONAREDD, 2016). La réalisation de ces objectifs nécessite donc le déploiement des projets REDD+ surtout dans les zones rurales où vivent environ 70% de Congolais dont les activités principales de survie ont un lien avec la déforestation et la dégradation du couvert forestier (Mariteuw et Franks, 2019).

De nombreuses études ont déjà analysé divers aspects de la REDD+ en RDC (Aquino et Guay, 2013; Kengoum et al., 2020; Pham et al., 2021; Reyniers, 2021). À notre connaissance, très peu d'études se sont penchées sur la REDD+ au niveau local, c'est-à-dire dans les sites où des projets et des activités de réduction de la déforestation sont mis en œuvre. Les études qui se sont intéressées à cette dimension locale de la REDD+, que nous qualifions aussi de territoriale, car s'insérant dans des espaces appropriés par des populations pour leurs activités de subsistance ont été menées principalement dans trois provinces de la RDC : l'ex grand Équateur, la Tshopo et le Mai Ndombe. Dans l'ex grande province de l'Équateur, ces études ont exploré respectivement les causes de la déforestation dans les sites pilotes REDD+ (Samndong et al., 2018), la participation communautaire dans les projets pilotes REDD+ (Samndong, 2018; Stiem et Krause, 2016), l'insécurité foncière dans laquelle sont mis en œuvre des projets REDD+ (Samndong et Vatn, 2018), et la problématique du genre dans la gouvernance forestière. Par contre, dans le Mai Ndombe, les études conduites ont analysé l'agroforesterie comme dispositif de gestion durable des terroirs, et les logiques foncières locales face à la REDD+ sur le

plateau Batéké, dans le territoire sud Kwamouth (Reyniers, 2019; Reyniers et al., 2016). Dans la Tshopo, les recherches effectuées ont donné lieu à la cartographie et à l'analyse des récits de représentation et de production de l'espace dans lequel des projets REDD+ sont mis en œuvre (Windey, 2020).

Le présent article apporte une description et une analyse complémentaire aux études précédentes. A ce titre, il comble un manque de connaissances relatives au déploiement des projets REDD+ de l'arène nationale à Kinshasa vers l'arène locale, dans la Tshopo. Au-delà des connaissances sur le déploiement et la mise en œuvre des projets à l'échelle locale, l'article apporte des connaissances sur les dynamiques territoriales qui en découlent. Les principales questions ayant guidé la présente recherche sont les suivantes : dans quelles conditions la REDD+, en tant que nouvelle politique de réduction de la déforestation en RDC, est déployée dans la province de la Tshopo ? Comment le déploiement de la REDD+ de l'arène nationale à Kinshasa jusqu'au terrain dans la Tshopo s'est-il effectué ? De quelle manière les sites de mise en œuvre des projets REDD+ ont-ils été sélectionnés ? Comment la mise en œuvre de ces projets contribue-t-elle ou pas à la transformation des modes de gouvernance territoriale et fait-elle émerger des dynamiques socio spatiales dans la Tshopo ? Les réponses à ces questions ont permis de structurer la description et l'analyse en trois objectifs : i) décrypter le processus de diffusion de la REDD de l'arène nationale à l'échelle provinciale de la Tshopo ; ii) décrire le processus d'identification et de sélection des sites de mise en œuvre des projets ou initiatives REDD+ ; iii) analyser le processus de mise en œuvre des activités REDD+ et les dynamiques territoriales qui en résultent.

À la suite de cette introduction, nous présentons notre cadre théorique et conceptuel, la méthodologie que nous avons utilisée pour la collecte et l'analyse des données, et les résultats apportent des réponses aux questions posées. Une discussion est ensuite proposée en comparant les résultats de cette étude avec ceux obtenus ailleurs. Enfin, dans la conclusion, nous soulignons les résultats clés et nous ouvrons des perspectives pour d'éventuelles recherches ultérieures.

### **Cadre théorique et conceptuel**

Le cadre théorique et conceptuel utilisé dans cette étude est fondé sur le concept de *policy diffusion and implementation* d'une part, et sur le concept de *dynamique territoriale* d'autre part. Le concept de *policy diffusion* a été développé comme outil d'analyse

du cycle d'adoption et de diffusion d'une politique publique de l'État central vers des entités sous nationales ou décentralisées (Stone, 2012).

La diffusion est définie comme le processus par lequel une politique ou une initiative innovante est partagée ou transmise par des canaux au fil du temps au sein d'un système social (Berry et Berry 1999, cités par Stone, 2012). La diffusion décrit ainsi la tendance à l'adoption successive ou séquentielle d'une action publique, une initiative ou un programme (Stone, 2012). Ce cadre théorique et conceptuel est souvent mobilisé pour comprendre la manière dont une politique ou une initiative innovante est diffusée à l'intérieur des frontières d'un État et/ ou à des échelles sous-nationales (Porto de Oliveira et Pimenta de Faria, 2017).

Le recours à ce cadre théorique et conceptuel s'avère particulièrement approprié au regard de l'organisation politico-administrative de la RDC qui fait des provinces des entités régionalisées, c'est à dire des unités administratives considérées comme à cheval entre une organisation politique de type décentralisation et un régime de type fédéraliste. Notons aussi que la focalisation sur la diffusion des politiques au sein des frontières d'un État constitue un des éléments de démarcation entre la *policy diffusion* et la *policy transfer*. Ce dernier concept permet de mieux décrire le processus à travers lequel la connaissance des politiques, des dispositions administratives, des institutions et des idées produites dans un contexte politique particulier est utilisée ailleurs (Azatyan, 2017; Dumoulin et Saurugger, 2010; Dolowitz et Marsh, 2000 ; Rose, 1991).

La diffusion et le transfert des politiques sont souvent l'œuvre d'une diversité d'acteurs, impliquant notamment les hauts fonctionnaires nationaux, les fonctionnaires affiliés à des agences internationales, les organisations non gouvernementales nationales et transnationales, les chercheurs ou des communautés épistémiques (Porto de Oliveira et Pimenta de Faria, 2017; Benson, 2009; Lhawang Ugyel et Daugbjerg, s.d.), mais aussi des consultants privés. Toutefois, pour mieux questionner la dimension avérée ou utopique du "succès" d'un processus de diffusion des politiques publiques dans le secteur environnemental en particulier, il est nécessaire d'examiner minutieusement le processus de leur mise en œuvre (*implementation*). Cette dernière étant « l'ensemble des opérations qui permettent aux programmes et projets d'atteindre leurs bénéficiaires » (Alexander, 1985, p.413). En utilisant ce concept, nous faisons une distinction claire entre la mise en œuvre et l'étude de l'impact des programmes ou projets. L'étude de

l'impact recherche les retombées positives ou négatives d'une politique ou d'un programme plusieurs années après la phase de mise en œuvre. Car une politique ou un programme de réforme peut être efficacement mis en œuvre, sans pour autant avoir un impact substantiel pour diverses raisons, dont les dysfonctionnements pouvant survenir lors des phases de problématisation ou de mise en agenda (Van meter et Van Horn, 1974). Or, la phase de mise en œuvre des projets analysés dans cette étude n'est pas encore clôturée<sup>35</sup>. Dans ce contexte, le concept de dynamique territoriale nous paraît tout à fait complémentaire, dans une optique de continuité analytique, du concept de *policy diffusion and implementation*.

Mobilisé essentiellement par des géographes<sup>36</sup> et par des spécialistes de sciences régionales<sup>37</sup>, le concept de dynamique territoriale est intrinsèquement associé à une des notions clés en géographie : le territoire. Pour les géographes, le territoire est généralement défini comme étant l'appropriation d'un espace par des catégories d'acteurs (populations, entreprises, institutions étatiques, etc.) qui exercent leur autorité sur cet espace. Les activités mises en œuvre dans ces territoires par les catégories d'acteurs engendrent des changements ou des modifications qui font émerger des dynamiques socio-spatiales, institutionnelles, ou économiques. Pour les sciences régionales, les dynamiques territoriales, analysées souvent en lien avec l'analyse de la gouvernance territoriale (Rey-Valette et al., 2014 ; Leloup et al., 2005), sont définies comme étant les répercussions spatiales de la mise en rapport des acteurs et des actions qu'ils déploient dans un espace (Colletis-Wahl, 2008). Le concept de dynamique territoriale suggère que des changements peuvent survenir dans l'occupation du sol et modifier la configuration de l'espace suite aux vellétés d'appropriation ou de réappropriation de cet espace, notamment lorsque de nouvelles activités ou de nouvelles infrastructures sont mises en œuvre pour le développement ou pour l'exploitation et la valorisation des ressources du territoire. Le recours à l'approche de dynamique territoriale nous paraît par conséquent

---

<sup>35</sup> Le choix de ne pas évaluer l'impact environnemental des projets nous a conduit à ne pas analyser leurs modèles économiques.

<sup>36</sup> Des articles sur les dynamiques territoriales sont fréquemment publiés dans des revues de géographie. Voir par exemple le numéro 676 des Annales de Géographie, avec un dossier intitulé « Question foncière et dynamiques territoriales dans les pays du Sud ».

<sup>37</sup> La Revue d'économie régionale et urbaine a consacré plusieurs numéros à l'analyse des dynamiques territoriales. Voir par exemple le numéro 2 de 2008, intitulé « Les dynamiques territoriales : quelles nouveautés ? », ainsi que le numéro 1 de 2021, intitulé « Les dynamiques territoriales revisitées – Hommage à Denis Maillat ».



indiqué pour une analyse portant sur des activités nouvellement implantées et /ou en émergence dans un espace, en s'intéressant à leur nature, aux acteurs impliqués et à leur potentiel impact sur le territoire au sens géographique (Bel, 2009). Nous proposons donc d'analyser le processus de mise en œuvre des projets REDD+ dans la Tshopo sous le double prisme de la *policy diffusion and implementation* et des dynamiques territoriales.

## **Méthodologie**

### ***Présentation du terrain de recherche et justification de son choix***

La province de la Tshopo est située dans la partie Nord-Est de la RDC. Avec une superficie de 199 567 km<sup>2</sup> et Kisangani comme chef-lieu, la Tshopo est la plus vaste des provinces de la RDC depuis le découpage territorial de 2015 (Ndeke Zamba et Tamidribe Tanyobe, 2018). Elle est située à cheval sur l'Équateur entre les latitudes 2°N et 2°S et les longitudes 21°24' et 28°2' E. Administrativement, elle est subdivisée en sept territoires (Bafwasende, Banalia, Basoko, Isangi, Opala, Ubundu, et Yahuma). Ces 7 territoires sont, à leur tour, subdivisés en 58 secteurs et chefferies. La Tshopo est limitée à l'Est par les provinces de l'Ituri, du Nord-Kivu et du Maniema, à l'Ouest par celle de Mongala, au Nord par celles du Haut-Uélé et Bas-Uélé, au Sud par la province de la Tshuapa et au Sud-Est par celle de Sankuru (Omasombo Tshonda et al., 2020). Elle est caractérisée par un climat équatorial de type Af de la classification de Köppen. Les précipitations annuelles dans la Tshopo varient de 1 800 à 2 000 mm. Les températures restent relativement élevées au courant de l'année, se situant entre 23 et 32°C.

Sur le plan démographique, la population de la Tshopo en 2018 était estimée à environ 6 300 000 habitants (Ndeke Zamba et Tamidribe Tanyobe, 2018). Du point de vue économique, la Tshopo est une province à vocation agricole (Sonwa et al., 2020). L'agriculture y est de type traditionnel de subsistance et commerciale, avec pour principales cultures le riz, le manioc, le palmier à huile, les bananes, le caféier, les légumes, l'hévéa. L'économie de la province est soutenue tant par les entreprises de production d'huile, à l'instar de BUSIRA LOMAMI, que par celles d'exploitation forestière. Ces dernières étaient au nombre de 6 en 2018, possédant au total 14 concessions forestières (MEDD, 2018b). L'exploitation artisanale du bois est l'un des secteurs clés de l'économie locale avec une forte proportion utilisée sous forme de bois -énergie. Elle est essentiellement

destinée à la consommation locale. Dans la Tshopo se trouvent également deux concessions de conservation forestière appartenant à la société Jadora. Celles-ci servent de base à des projets REDD+ de vente de carbone. Par ailleurs, l'exploitation de certains minerais tels que l'or et le diamant y est intense.

Les activités économiques exercées dans la province ont un réel impact sur le couvert forestier. Selon Global Forest Watch (GFW) consulté le 23 mars 2022, de 2001 à 2020, la province de la Tshopo a perdu 622 000 hectares de forêts primaires humides. Cette déforestation est en hausse permanente, car pour la seule année 2020, GFW révèle que la superficie des forêts naturelles perdue dans la province est de 115 000 hectares contre un gain de 249 000 hectares pour la période de 2001 à 2012. Au regard de la perte du couvert végétal initial, le gain enregistré, correspondant à une reconquête forestière, est à relativiser du fait qu'il s'agit surtout de reboisement, avec une faible capacité d'absorption du dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>).

Le choix porté sur la Tshopo est justifié par le fait qu'elle est l'unique province de la RDC dans laquelle deux projets intégrés REDD+ (PIREDD) sont simultanément mis en œuvre en guise de réponse à la perte du couvert végétal. Le premier PIREDD est financé par la Banque Africaine de Développement (BAD) grâce à un don du Programme d'investissement pour la forêt (PIF) de la Banque mondiale. Ce don concerne trois projets constitutifs du programme REDD+ intégré dans le bassin de Mbujimayi, Kisangani et Kananga (PIREDD/MBKis). Pour la seule province de la Tshopo, le budget de ce projet s'élève à 10,4 millions de dollars (BAD, 2013). De manière générale, ce projet vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) issues de la déforestation et de la dégradation des forêts tout en contribuant à la réduction de la pauvreté des populations locales. Spécifiquement, ce projet devrait permettre : (i) la clarification de la sécurité foncière, (ii) l'appui à la gestion durable des forêts, (iii) la promotion des alternatives à l'agriculture itinérante sur brûlis et l'appui au développement des activités agricoles et forestières (BAD, 2013).

Le deuxième PIREDD quant à lui, fait partie du programme intégré REDD+ oriental qui couvre trois provinces (Tshopo, Bas Uélé et Ituri) issues du démembrement de l'ancienne province orientale. Financé par le Fonds National REDD (FONAREDD) à travers une subvention d'un programme d'aide multilatérale initié en 2015 par la Norvège - la Central Africa Forest Initiative (CAFI), ce projet vise deux objectifs spécifiques :

l'amélioration de la gouvernance des ressources naturelles (forêts et terres) et la réduction de l'impact des activités économiques et des dynamiques démographiques sur les forêts. Pour atteindre ces objectifs, un volume financier de 6,5 M\$ est destiné à l'exécution du projet dans la province de la Tshopo (FONAREDD, 2016). Dans la Tshopo, la mise en œuvre des activités liées à ce projet bénéficie de l'appui du programme de mise à l'échelle de la planification familiale (PROMIS-PF) financé simultanément par la Norvège et le FONAREDD. L'objectif ultime des interventions de ce programme est de réduire des effets de la croissance démographique non-planifiées sur la déforestation (FONAREDD, 2018).

Cette particularité de la Tshopo en fait un terrain de prédilection pour l'étude des dynamiques territoriales engendrées par la mise en œuvre des PIREDD

### **Collecte et analyse des données**

Comme illustré dans le tableau 1, les données utilisées dans cette étude ont été collectées suivant une logique multi échelle. Cette dernière, a consisté en la réalisation des entretiens qualitatifs, entre janvier et mai 2021, à Kinshasa, (capitale de la RDC) à Kisangani (chef-lieu de la provinciale de la Tshopo) et dans plusieurs entités administratives concernées par les projets REDD+ mis en œuvre et étudiées dans le cadre de la présente recherche. Les entretiens ont aussi eu lieu dans des villages bénéficiaires des projets REDD+. A Kinshasa, les entretiens ont été réalisés entre autres avec des responsables de la coordination national de la REDD+ en RDC, les responsables du FONAREDD et du Groupe de Travail Climat REDD Rénové (GTCR-R). A Kisangani ainsi que dans les secteurs et les villages, les entretiens ont été conduits avec des responsables administratifs et politiques, notamment du ministre provincial en charge de l'environnement, les points focaux du GTCR-R, les partenaires locaux d'exécution, les responsables des comités locaux de développement. Le PIREDD/MBKis couvre les sites de Lubuya Bera (hinterland de Kisangani), Bengamisa (Territoire de Banalia), Yaleko (Territoire d'Opala) et la réserve de Masako. Les entretiens (individuels et collectifs) et les observations in situ ont eu lieu à Lubuya Bera et à Bengamisa en raison de leur accessibilité.

Le PIREDD Oriental (Tshopo) est mis en œuvre dans 6 des secteurs faisant partie des territoires suivants : Bafwasende, Ubundu et Isangi. Dans le premier territoire, sur 2 secteurs ciblés par le projet (Bakundumu et Bekeni- Kondolole), nous avons sélectionné et réalisé des entretiens et observations dans celui de Bekeni-Kondolole situé à plus de 145

km de Kisangani. Deux raisons justifient ce choix : l'accessibilité de ce secteur et la disponibilité des moyens financiers. Dans ce secteur, sur 6 terroirs villageois concernés par le projet, trois ont été sélectionnés. Il s'agit des villages Baego, Basugo et Baliko 2. Dans le territoire d'Ubundu, des entretiens (individuels et de groupe) ainsi que des observations ont été réalisés dans deux villages : Babagulu et Banakanuke (secteur de Bakumu Mandombe). Pour ce qui est du territoire d'Isangi, 3 des 6 secteurs et chefferies ciblés par le PIREDD Oriental (Tshopo) ont fait l'objet de nos enquêtes. Il s'agit spécifiquement des secteurs de Turumbu et Babelota ainsi que de la chefferie de Kombe. Dans ces trois entités, les observations et entretiens (individuels et de groupe) ont porté sur les activités mises en œuvre dans les villages Yalungu, Yaselia, Lilanda, Yabaondo, Yawenga, Itenge-Bas, Yabongengo, Yalosambo et Yalosuna. Les photos 1 et 2 illustrent le déroulement des entretiens dans quelques villages.



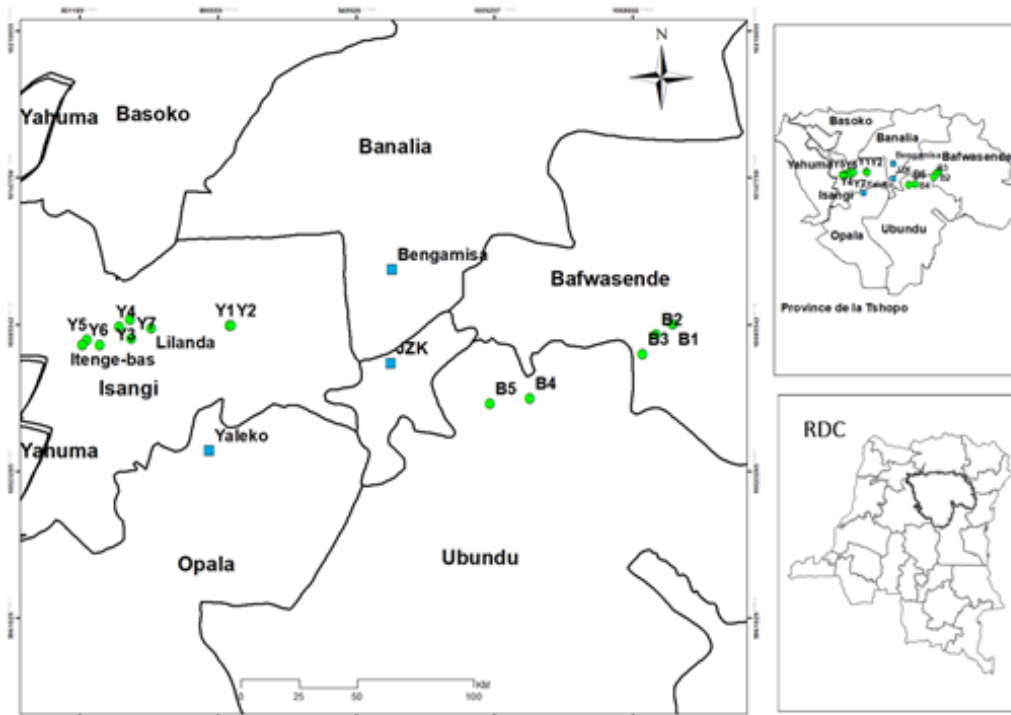
Entretiens avec le chef et membres de groupement de Bakumu Mandombe/Ubundu  
**Eliezer MAJAMBU**, Avril 2021



Entretiens avec le président et membres du CLD de Yaselia/Isangi

**Eliezer MAJAMBU**, Avril 2021

De plus, la figure 1 ainsi que le tableau 1 présentent respectivement les sites enquêtés et les acteurs avec qui les entretiens ont qualitatifs ont été conduits.



**Légende**

- Sites de mise en œuvre des projets REDD+ financés par le PIF
- Sites de mise en œuvre des projets REDD+ financés par le FONREDD/CAFI

**Sigles et significations**

- |                                     |                |
|-------------------------------------|----------------|
| B1: Baego                           | Y2: Yaselia    |
| B2: Basugo                          | Y3: Yalosambo  |
| B3: Baliko                          | Y4: Yalosuna   |
| B4: Babagulu                        | Y5: Yabaondo   |
| B5: Banakanuke                      | Y6: Yawenga    |
| Y1: Yalungu                         | Y7: Yabongengo |
| JZK: Jardin Zoologique de Kisangani |                |

Figure 1 : localisation des sites enquêtés.

**Tableau 1: Liste des acteurs interviewés**

Catégories d'acteurs et leurs institutions d'appartenance		Qualité des acteurs interviewés	Nombre d'entretiens	Code attribué
<b>Étatiques/nationaux</b>	Coordination nationale REDD (CNREDD); Fonds national REDD (FONAREDD); Unité de coordination du Programme pour l'investissement forestier (UC-PIF); le Ministère de l'Environnement et Développement Durable (MEDD)	Coordonnateur, Coordonnateur adjoint, Conseiller Technique, Expert suivi et évaluation, Négociateur climat Chargé de suivi et évaluation du projet REDD+-Oriental Fondateur du CODELT, Coor-	8	Acteurs étatiques Nationaux (AEN 30-11-2020 ; 18-03-2021
<b>OSCE</b>	Conseil de défense de l'Environnement par la légalité et la traçabilité (CODELT), Groupe Thématique Climat REDD Renové (GTCR-R), Bureau de veille sur la gouvernance des ressources naturelles (BVGRN)	donnateurs nationaux		OSCN- 20-11-2020
<b>Étatiques/provinciaux</b>	Coordination provinciale à l'environnement, Ministère Provincial de l'environnement, Coordination PIREDD-MBKIS	Coordonnateur provincial à l'environnement, Ministre Provincial de l'environnement, Coordinateur PIREDD-	6	Acteurs Etatiques Provinciaux (AEP) 06-01-2021 ;
<b>OSCE</b>	Action pour le Droit de l'Environnement et la Restauration des Ecosystèmes (ADRE), GTCR-R antenne provinciale; Organisation Congolaises des Ecologistes et Amis de la Nature (OCÉAN) ; Tropenbos-RDC	MBKIS, Coordonnateur de l'ONG ADRE, Coordonnateur Provincial GTCR-R		OSCP 07-01-2021 ; 10-05-2021
<b>Étatiques</b>	Chefferie de Kombe (Isangi), Secteurs de Babelota	Chefs de secteurs et de groupement, inspecteur	10	Acteurs étatiques locaux

	(Isangi), Bekeni Kondolole d'agriculture, Moniteurs agri- (Bafwasende), Inspection coles, Présidente du comité d'agriculture et Superviseur, local d'orientation, supervi- Projet PIREDD Isangi, Comité seur du PIREDD-Tshopo local d'orientation (CLOD- Point focal GTCR-R, les prési- Isangi), Yalungu, Yaselia et Li- dents et membres des CLD, landa membre de la Caritas Isangi	AEL 2021 ; 2021	27-04- 12-05- 2021
<b>OSCE</b>	Point focal du GTCR-R à Isangi Comité de Développement Lo- cal (CLD) ; Caritas Isangi	OSCL 2021 ; 2021 ; 2021	28-04- 15-01- 12-05- 2021
<b>Total</b>			24

Après les entretiens sur le terrain, nous avons gardé contact avec la quasi-totalité des acteurs, ce qui nous a permis d'avoir un complément d'information chaque fois que le besoin se manifestait. Les entretiens conduits ont porté sur plusieurs sujets :

- La diffusion de la REDD+ de l'arène nationale à l'arène locale à Kisangani, puis dans les autres entités territoriales de la Tshopo ;
- Les acteurs ayant facilité cette diffusion et les moyens (techniques, humains et financiers) utilisés ;
- Le processus d'identification et de sélection des sites (territoires) de mise en œuvre des premiers projets REDD+ dénommés « projets REDD géographique intégrés »
- Les activités REDD+ en cours de réalisation dans les sites et les changements d'occupation du sol engendrés par ces activités.

Le traitement des données qualitatives issues des entretiens (individuels ou de groupe) a suivi le processus suivant (fig. 2) : lecture préliminaire des informations brutes, identification des segments des textes relatifs aux objectifs de l'étude, étiquetage des segments identifiés en vue de créer des catégories, réduction des catégories redondantes et intégration des segments des textes retenus dans le cadre théorique et analytique. Cette approche est préconisée par Blais et Martineau (2006), et également par Thomas (2006) pour des analyses qualitatives inductives. Les catégories créées sont codifiées pour garantir et renforcer l'anonymat des interviewés.

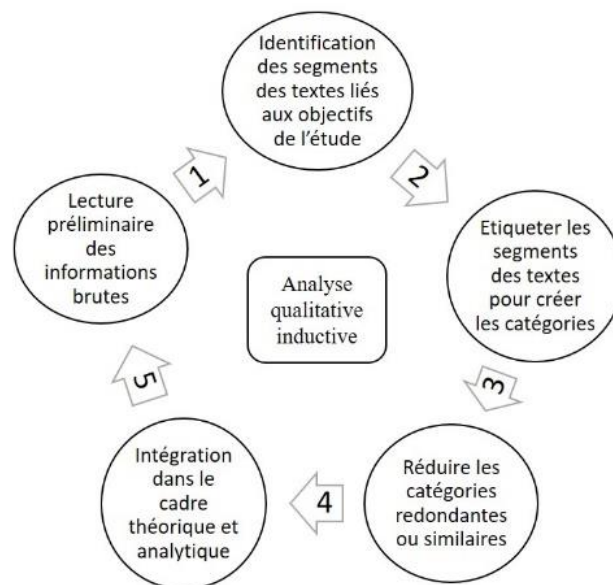


Figure 2 : Analyse qualitative inductive. Adapté de Thomas (2006)

Au-delà de ces données empiriques, nous avons aussi eu recours aux sources documentaires, à travers la mobilisation et l'analyse des articles scientifiques, des rapports officiels relatifs aux projets REDD+ en RDC en général et dans la Tshopo en particulier.

Soulignons que les données quantitatives présentées dans cette étude concernent l'ensemble des sites des deux types de projets REDD+ mis en œuvre dans la Tshopo à l'exception des territoires de Bafwasende et Ubundu, faute d'accès aux informations pertinentes pour ces 2 territoires<sup>38</sup>. Par ailleurs, les données quantitatives d'Isangi, un des trois territoires de mise en œuvre du projet intégré REDD (PIREDD -Tshopo) utilisées

<sup>38</sup> D'après le manager en charge du projet à l'antenne du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) à Kisangani, « les informations relatives au projet sont confidentielles et ne peuvent être révélées à une tierce personne ».



dans cette étude proviennent des rapports mis à notre disposition par l'inspection territoriale de l'agriculture d'Isangi (ITAGRI). Le manque de données quantitatives du territoire de Bafwasende et de celui d'Ubundu n'a pas de conséquences notables pour cette étude dans la mesure où de tous les sites de mise en œuvre du PIREDD oriental dans la Tshopo, c'est le Territoire d'Isangi qui en compte plus.

## RESULTATS

### ***Diffusion de la REDD+ de l'arène nationale à l'arène provinciale et locale : Acteurs et moyens utilisés***

Le processus de diffusion de la REDD+ dans la province de la Tshopo a été enclenché par l'atelier d'information organisé à Kisangani du 16 au 18 septembre 2009, à l'initiative de la coordination nationale REDD+- CN-REDD- (MECNT, 2009). Soutenu par le Groupe Thématique sur la REDD+ (GTCR) et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), ce premier atelier organisé en province avait pour objectif de diffuser les principes préliminaires de ce nouveau mécanisme de lutte contre la déforestation dans lequel le gouvernement congolais venait de s'engager (OSCP 07-01-2021 ; OSCN- 20-11-2020). Les principales catégories d'acteurs ciblés étaient essentiellement les membres du gouvernement et du parlement provincial, l'administration publique provinciale, les organisations membres de la société civile provinciale, des Universités (Université de Kisangani, l'Institut Facultaire de Yangambi, etc.), la presse nationale et locale, ainsi que le secteur privé. C'est à cette occasion que les organisations provinciales membres de la société civile se sont constituées en GTCR provincial afin de porter la voix des communautés locales et des peuples autochtones dans le processus REDD+ (MECNT, 2010). Un autre objectif de cette organisation était de créer une dynamique tant au niveau provincial que local afin de faire évoluer la REDD+ en impliquant davantage les acteurs locaux (OSCP 07-01-2021). Pour la CN-REDD, cette dynamique relevait plutôt du processus de décentralisation administrative et territoriale consacrée par la constitution et encadrée par la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 (Constitution de la RDC, 2011). Dans cette optique, l'appropriation du processus REDD+ par les entités locales décentralisées passait par la création de points focaux REDD+, représentants de la CN-REDD en provinces, ce qui permettrait de renforcer l'implication des acteurs provinciaux et

territoriaux dans la REDD+ (AEN-18-03-2021 ; OSCN- 20-11-2020). Le rôle de ces points focaux était d'intervenir dans l'appui à l'élaboration de la stratégie nationale, en maintenant un lien avec les parties prenantes et la supervision des projets pilotes REDD+ (Kipalu et Mukungu, 2012). Cependant, la matérialisation de cette option était devenue un cheval de bataille des organisations tant nationales qu'internationales. Au niveau national, c'est le GTCR qui portait ce combat. Alors qu'au regard du calendrier contenu dans la proposition du plan de préparation à la REDD+ (RPP) de la RDC, le déploiement des points focaux devrait intervenir avant décembre 2012 (MECNT, 2010). La prise de position du GTCR en particulier pourrait être perçue comme une stratégie visant à faire obstacle aux velléités du Ministère ayant en charge de l'environnement de retarder le processus REDD+.

Car en septembre 2011, bien que traversant une période de turbulence liée aux querelles de positionnement de ses protagonistes<sup>39</sup>, le GTCR publie le premier numéro de son magazine intitulé « Echos du GTCR ». Dans ce numéro, cette organisation plaide pour que la REDD+ soit ramenée aux communautés, son coordonnateur national de l'époque estimant que « *cette interpellation est partie du constat selon lequel le gouvernement congolais est passé, dans bien de secteurs, maître du 'double langage', en produisant des discours officiels correspondant aux attentes et aux conditionnalités des bailleurs de fonds, discours souvent extrêmement éloignés des réalités de terrain* » (GTCR, 2011:3). La mission attribuée à ce magazine est de publier de manière régulière et crédible, la version analytique du processus REDD+ débarrassée de tout calcul politicien (GTCR, 2011). Hormis l'interpellation du GTCR, l'évaluation indépendante à mi-parcours réalisée en 2012 pour le compte du FCPF révèle qu'aucune des activités permettant l'ancrage des projets REDD+ au niveau provincial et local n'était réalisée (Hoefsloot, 2012). Peu après la publication de ce rapport en juin 2012, la coordination nationale REDD+ (CNREDD) s'est activée dans la désignation et le déploiement de ses points focaux dans les 11 provinces qui constituaient la RDC (CNREDD, 2013). Cet événement fut suivi de la publication par la CN-REDD, du calendrier qui prévoyait la production de la première version de la stratégie cadre nationale REDD+ de la RDC avant le 15 juillet 2012. Cette accélération du processus fut qualifiée par le GTCR d'une précipitation injustifiée

---

<sup>39</sup> Ces disputes n'étaient pas liées à la mise en œuvre des projets. Mais plutôt au besoin, pour chaque protagoniste, de se positionner en tant qu'interlocuteur valable dans ce mécanisme émergent.

d'autant plus que les coordinations thématiques n'avaient pas encore atteint le niveau de maturation pour ce faire. Pour faire entendre leur voix, le GTCR décida, à travers une correspondance adressée au ministre de l'environnement, conservation de la nature et tourisme (MECNT) le 22 juin 2012, de suspendre sa participation aux travaux des coordinations thématiques (GTCR, 2012). Cette décision donna lieu à des négociations entre le GTCR et le MECNT et leur permit de trouver un terrain d'entente qui conduisit à la poursuite du processus REDD+ au niveau national. La validation de la stratégie cadre nationale de la REDD+ en conseil des ministres de novembre 2012 permit de continuer le processus de diffusion du mécanisme REDD+ en RDC en général. Pour ce qui de la Tshopo, alors ancien district de l'ex province orientale, le gouvernement provincial organisa en 2015 à Kisangani, un atelier d'envergure nationale, dénommé « université REDD+, première édition ». Ce forum était financé par le FCPF de la Banque Mondiale, et bénéficiait de l'appui de la commission Européenne par le truchement du Projet Forêts et Changement Climatique au Congo (FCCC). L'objectif de ce forum était d'accroître l'engagement et la participation active de l'ensemble des parties prenantes locales au processus REDD+. C'est au cours de ce forum qu'il avait été proposé la mise en place d'un mécanisme interne d'imposition, à l'image d'une taxe carbone, afin d'alimenter le Fonds National REDD+ et garantir ainsi sa totale indépendance. Malgré le caractère salutaire de cette proposition, elle est restée lettre morte.

La commission Européenne a largement contribué à la diffusion et au déploiement de la REDD+ dans la Tshopo à travers les financements des projets mis en œuvre en partenariat avec l'Université de Kisangani, et ce, depuis plus d'une décennie. En 2013, alors que le discours sur la REDD+ montait en puissance dans les débats publics, la commission Européenne a financé le Projet FCCC avec un budget de 14 Millions d'euros (OFAC, 2018) et a confié sa mise en œuvre au Centre international pour la recherche forestière (CIFOR). À la fin du deuxième cycle de ce projet, un autre projet voit le jour sous la dénomination de FORETS (Formation, Recherche et environnement dans la Tshopo). Le principal objectif de ces projets était de soutenir les efforts de renforcement des capacités et de recherche appliquée en RDC afin de réduire la déforestation et la dégradation des forêts dans la province de la Tshopo en particulier (CIFOR, 2013, 2018). Grâce à la formation diplômante organisée, ces projets ont permis, à travers des missions de recherche scientifique menée par les chercheurs et les étudiants dans différents territoires

de la Tshopo, de diffuser les notions relatives à la REDD+ via un focus autour de la problématique du changement climatique, plus accessible aux acteurs et relativement facile à expliquer dans les langues locales.

***Identifier les zones à forte déforestation pour orienter la mise en œuvre des projets REDD+***

Le processus d'identification et de sélection des sites de mise en œuvre des projets REDD+ a été lancé à l'issue des études exploratoires sur le potentiel REDD+ de la RDC (AEN 30-11-2020 ; 18-03-2021 ; OSCN-11-20-2020). Ces études ont permis de localiser les zones à forte déforestation et susceptibles de recevoir les projets REDD+. L'approche utilisée a consisté dans un premier temps, en la « représentation mur à mur ». Cette approche permet de visualiser les sites de déboisement à travers une carte qui représente un continuum de forêts tout en faisant figurer simultanément l'espace et le temps (Ehrenstein, 2014; MECNT et FCPF, 2012). Les informations visuelles de cette carte ont conforté les données disponibles sur l'évolution du couvert forestier sur la période 1990-2000, indiquant un taux de déforestation brut de l'ordre de 0,25% (de Wasseige et al., 2010). Le choix définitif des sites a été fait après la consolidation des données issues de diverses sources, notamment le document sur l'état des forêts à l'échelle du bassin du Congo (AEN 30-11-2020), et l'initiative FACET (Forêts d'Afrique Centrale Évaluées par Télédétection) menée par l'Observatoire satellital des Forêts d'Afrique Centrale (OSFAC). La combinaison de ces différentes sources a permis de produire un atlas de la couverture forestière et du changement du couvert forestier en RDC pour la période 2000-2005-2010 (MECNT et FCPF, 2012). Cet atlas révèle que la déforestation et la dégradation forestière sont réparties de manière inégale sur le territoire national, et que les zones qui nécessitent une intervention rapide sont notamment celles en bordure de grandes villes (Kinshasa, Lubumbashi, Kananga), celles de la cuvette (Kisangani, Kindu), celles faisant partie de l'ex grande province de l'Équateur<sup>40</sup>, ainsi que la zone du Rift Albertin (Nord et Sud Kivu). C'est sur la base des informations fournies par cet atlas que

---

<sup>40</sup> Depuis 2015, la province de l'Équateur est divisée en cinq nouvelles provinces : Équateur, Nord-Ubangi, Sud-Ubangi, Mongala et Tshuapa.

les premiers projets pilotes REDD+ ont été géographiquement répartis (figure 3).

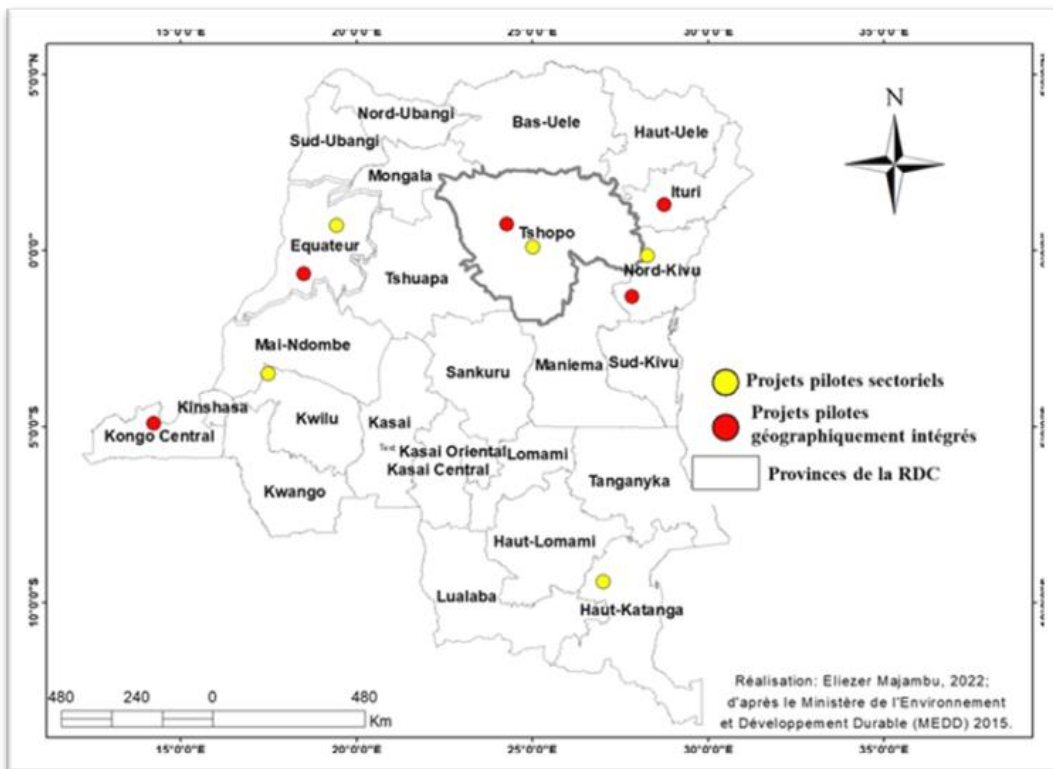


Figure 3 : Répartition géographique des premiers projets pilotes REDD+ en RDC

Ils ont été portés respectivement par les organisations non gouvernementales nationales, internationales et le secteur privé. Approuvés en mai 2011 et clôturés en septembre 2016, ces projets ont été mis en œuvre avec les financements du fonds forestier du bassin du Congo (FFBC), de l'UE et du secteur privé (MEDD, 2015). Ils avaient pour objectifs la promotion des pratiques d'utilisation durable du bois-énergie et des alternatives énergétiques au bois illégal, tout en améliorant les conditions de vie des communautés locales, producteurs et consommateurs du bois-énergie (Marien et al., 2013; WWF, 2013) d'une part, et la réduction de la déforestation à travers une approche intégrée qui prenne en compte la quasi-totalité des facteurs de déforestation et de dégradation des forêts, d'autre part. Dans l'ancien district de la Tshopo devenu province, seul le territoire d'Isangi avait été sélectionné comme site de mise en œuvre de ce projet. En principe, cette sélection répondait aux enjeux de déforestation que l'on retrouve dans ce territoire, à savoir une forte densité démographique, des conflits fonciers, un recul accéléré du couvert végétal suite à l'agriculture itinérante sur brulis, l'exploitation illégale du bois. Cependant, 6 ans après la mise en œuvre de ce projet, aucune tonne de carbone n'avait été commercialisée en octobre 2022. De plus, il est difficile d'identifier

l'impact réel de ce projet tant sur le plan socio-économique que sur celui de la réduction de la déforestation. Comme le souligne Windey (2020), cette situation serait due en partie au processus de sélection des sites, lequel a plus obéi à la logique des acteurs locaux suivant leurs intérêts plutôt qu'au besoin réel de réduction de la déforestation.

Dans la perspective de couvrir un large espace de la RDC en projets REDD+, les données ayant servi au choix des sites des projets pilotes ont été complétées par d'autres. Il s'agit de celles issues des études qualitatives et quantitatives sur les moteurs de la déforestation et de la dégradation des forêts, ainsi que des données issues de la télédétection, couvrant la période de 2010 à 2014 (AEN-30-11-2020). Cette actualisation des données a permis de déceler de nouvelles zones de déforestation et d'en faire des sites potentiels pour la mise en œuvre des projets REDD+. À cet effet, les financements octroyés au gouvernement congolais par des pays tels que la Norvège, dans le cadre de l'initiative pour les Forêts d'Afrique Centrale (CAFI), la Suède, ainsi que les investissements d'autres acteurs dont la Banque mondiale, ont permis d'élargir géographiquement les sites de mise en œuvre des projets REDD+. Jusqu'en octobre 2022, ces sites sont répartis dans 11 des 26 provinces de la RDC (figure 4)

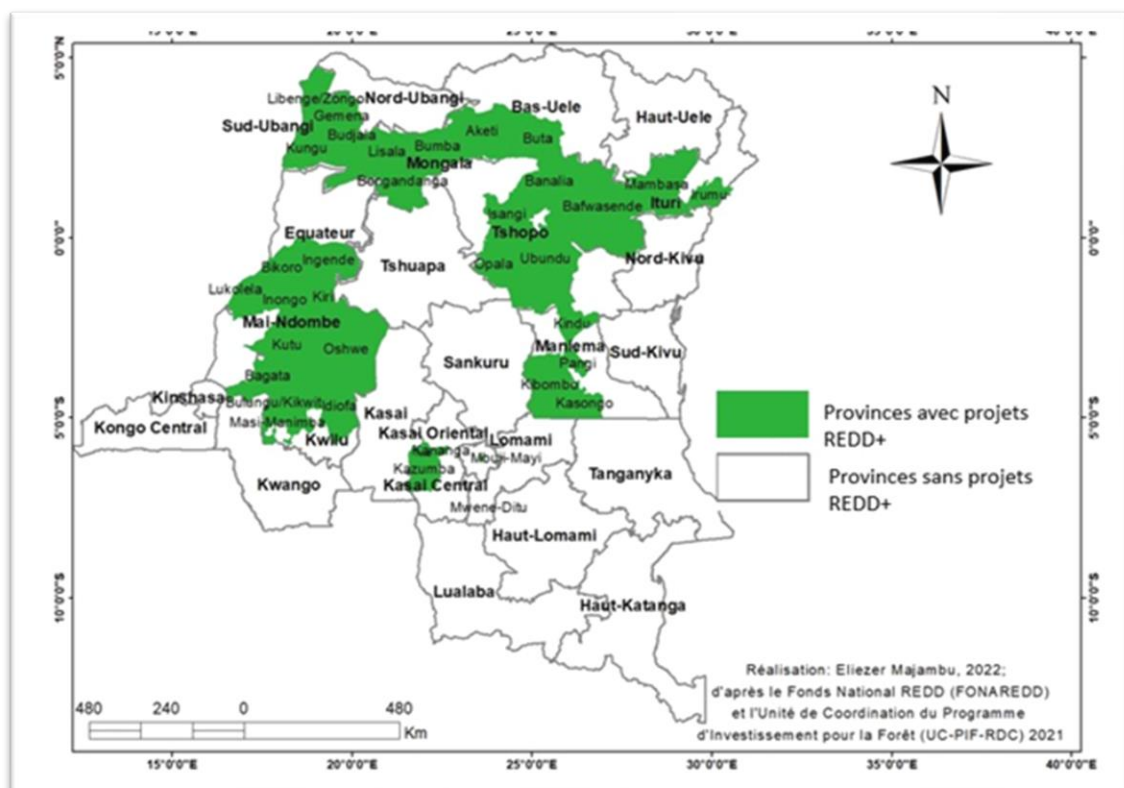


Figure 4 : Répartition géographique des projets intégrés REDD+ en octobre 2022

Compte tenu de la persistance voire l'accélération de la déforestation dans la Tshopo, les sites de mise en œuvre ont été réajustés en intégrant sur la liste deux autres territoires (Bafwasende et Ubundu), à côté de celui d'Isangi. Ces sites se sont ainsi ajoutés à ceux déjà ciblés par le PIREDD/MBKis, faisant ainsi passer de 3 à 5, le nombre de territoires couverts par les projets REDD+ (figure 5), hormis l'hinterland de Kisangani et la réserve de Masako.

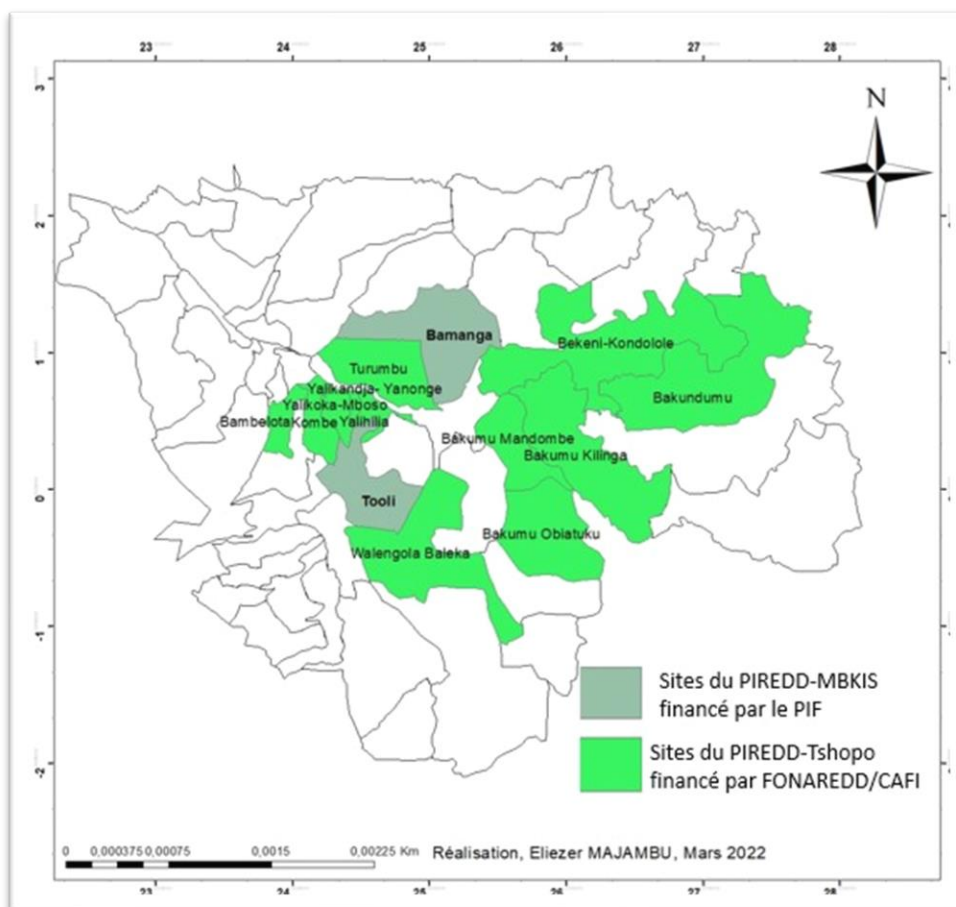


Figure 5 : Zones de mise en œuvre des PIREDD dans la Tshopo

Bien avant la mise en œuvre des projets, les attentes des acteurs provinciaux et locaux étaient grandes. Elles concernaient spécifiquement les promesses relatives à la mise en place des Paiements pour Services Environnementaux (PSE), le renforcement des capacités, l'équipement de l'administration provinciale et locale, mais surtout le paiement régulier des primes aux différents acteurs provinciaux et locaux (AEP 06-01-2021 ; AEL 27-04-2021). Cependant, les lenteurs et inerties constatées dans la mise en œuvre de

ces projets ont dissipé tout espoir.

## **Mise en œuvre des PIREDD et émergence de dynamiques territoriales dans la Tshopo**

### ***Cas du PIREDD/MBkis***

Approuvé et validé en juin 2011 par le programme d'investissement pour la forêt (PIF) de la BAD, le lancement de ce projet était initialement programmé pour mars 2015. Cependant, certains acteurs avaient estimé que le processus de sélection par des agences locales d'exécution avait été entaché d'irrégularités. Afin de lever toute équivoque, un contentieux avait été ouvert par la BAD dans le but de clarifier les griefs soulevés par les acteurs lésés. D'après un des experts en charge du suivi et de l'évaluation des projets à l'unité de coordination du PIF à Kinshasa : « *Après près de quatre ans de contentieux, c'est finalement le 27 mai 2019 que le projet a officiellement été lancé pour une durée de 3 ans, soit jusqu'en juin 2022* ». Toutefois, un avenant a été signé par l'unité de coordination du PIF, prolongeant de 6 mois la durée de ce projet.

D'après le document de description du projet, la mise en œuvre des activités répond à une logique de paiement pour services environnementaux (PSE). Pour en bénéficier, la condition sine qua none demeure l'engagement de respecter les plans d'utilisation des terres (PUT) qui doivent être élaborés dans le cadre du projet (BAD, 2013). Cet engagement est censé être pris de manière concertée par les animateurs des structures de gouvernance redynamisées ou mises en place. Ces structures sont notamment les comités locaux de développement (CLD) dont le champ d'intervention est le village et les conseils agricoles ruraux et de gestion (CARG) que l'on trouve au niveau des territoires et des secteurs. C'est dans cette perspective que 27 CLD ont été installés ou redynamisés. Ces CLD sont repartis de la manière suivante : 12 à Bengamisa (territoire de Banalia), 7 à Yaleko (territoire d'Opala), et 8 dans le secteur de Lubuya Bera, qui est l'hinterland de Kisangani (OSCP 10-05-2021). Alors que le projet tend à sa fin, les différents sites de mise en œuvre de ce projet n'ont pas encore leurs PUT.

Pour un des responsables de ce projet, cette situation est liée à la lenteur dont fait montre la Direction de l'Inventaire et de l'Aménagement Forestier (DIAF) chargée de valider les outils méthodologiques qui doivent être utilisés dans la production des PUT (OSCP 10-05-2021). Soulignons que cette contrainte n'est pas la seule. La mise en œuvre



d'autres activités, notamment les plantations forestières d'enrichissement<sup>41</sup>, la mise en place des unités de transformation, l'appui au mécanisme de sécurisation foncière à travers la formalisation des droits d'usage coutumiers, connaissent le même sort. Ces contraintes ne sont pas les seules susceptibles d'impacter négativement les résultats finaux de ce projet. Le déficit de communication entre certains acteurs provinciaux et le gestionnaire du projet complexifie la mise en œuvre de ce projet. Cela se révèle à travers l'ambiguïté dont font montre certains des acteurs, plus particulièrement les hauts responsables du Ministère et de la coordination provinciale de l'Environnement, quant aux objectifs et aux financements des projets. Pour un des responsables de la coordination provinciale à l'environnement, « *la part réservée aux acteurs publics provinciaux ne se résume pas seulement à l'octroi des engins roulants et aux séances de renforcement des capacités. Les moyens financiers (frais de fonctionnement et primes) devraient nous être versés régulièrement afin de motiver l'administration provinciale* ». Pour exprimer son mécontentement, ce responsable administratif du MEDD dans la province de la Tshopo n'a pas hésité à ordonner le retrait, en janvier 2021, des pancartes du PIREDD+ MBKis placées au niveau du Jardin zoologique de Kisangani.

Ce climat de suspicion associé aux contraintes auxquelles ce projet fait face contribue à l'instauration d'un sentiment de découragement que l'on peut lire dans les propos de l'un des responsables du projet qui déclare : « *J'ai déjà travaillé dans de grands projets. Je peux te rassurer que je n'ai jamais vu un projet aussi malade comme celui-ci* ».

Ce dysfonctionnement fait écho auprès des bénéficiaires plus particulièrement ceux du secteur de Lubuya Bera et de Bengamisa (territoire de Banalia). Au cours de l'entretien réalisé avec eux en janvier 2021, ils nous ont révélé que le déroulement de ce projet fait face à de nombreuses difficultés qui génèrent des tensions. Hormis les activités liées à l'agriculture qui semblent bien se dérouler, celles destinées à l'enrichissement et la restauration des paysages de la réserve de Masako et du site de Yaleko peinent à être réellement mises en œuvre et à être entretenues pour que les changements d'occupation du sol et la reconquête forestière escomptés soient pérennisés. Les activités en lien avec l'agriculture visent à réduire la pauvreté en promouvant les cultures de rente dont

---

<sup>41</sup> Les essences utilisées sont les suivantes : *Acacia auriculiformes*, *Gilbertiodendron dewevrei*, *Millettia laurentii*, *Treculia africana*, *Pericopsis elata*, *Uapaca guineensis*, *Pterocarpus soyauxii*, *Pentaclethra macrophylla*.

*Theobroma cacao* (cacaoyer), *Coffea Arabica* (Caféier) et *Aracaceae* (palmier).



**Photo 3 : Pépinière de caféier à Lubuya Bera/axe Bengamisa, Territoire de Banalia Eliezer MAJAMBU, mars 2021**



**Photo 4 : Pépinière de palmier à Lubuya Bera/axe Bengamisa, Territoire de Banalia Eliezer MAJAMBU, mars 2021**

Ces cultures sont essentiellement destinées aux populations locales propriétaires de petites et grandes plantations. En impliquant les propriétaires de grandes plantations, l'objectif est de faire d'eux les multiplicateurs et les distributeurs de ces cultures (OSCP 07-01-2021). Certes, cette logique pourrait largement contribuer à une diffusion rapide de ces cultures au niveau local. Mais étant donné que la mise en culture est orientée en grande partie vers les jachères, il est fort possible que le problème d'appauvrissement du sol se pose à la longue, malgré l'utilisation des essences dites d'enrichissement du sol et d'utilité sociale telle qu'*Acacia auriculiformes*, *Millettia laurentii*, etc. Le tableau 2 présente les superficies à couvrir tant par les cultures pérennes que les activités de restauration et d'enrichissement des paysages.

**Tableau 2: Présentation et superficie à couvrir par les cultures pérennes, activités de restauration et d'enrichissement des paysages du PIREDD/MBKis**

Prestataire	Afforestation		Agroforesterie		Restauration des paysages	
	Hectares contractés	Hectares réalisés	Hectares contractés	Hectares réalisés	Hectares contractés	Hectares réalisés
Site de Bengamisa (territoire de Banalia)						
CLD	108	79	175	113,4	0	0
Privés	176	158	0	0	0	0
Somme	284	237	175	113,4	0	0
Secteur de Lubuya Bera (Hinterland de Kisangani)						
CLD	90	43	120	41	120	61
Privés	455	190,7	0	0	680	236
Somme	545	233,7	120	41	800	297
Site de Yaleko (territoire d'Opala)						
CLD	91	57	105	64	0	0
Privés	280	68,8	0	0	0	0
Somme	371	125,8	105	64	0	0
Total	1200	596,5	400	218,4	800	297

### ***Cas du PIREDD-Oriental (Tshopo)***

Le lancement de ce projet dans la province de la Tshopo est intervenu le 5 mai 2018, pour une durée de quatre ans. Sa mise en œuvre est confiée au programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Mais c'est un consortium d'ONG nationales et locales recruté en juin 2020 qui s'occupe de la mise en œuvre des activités de ce projet. Dans son rapport annuel de 2020 le PNUD justifie cette lenteur par le climat d'instabilité politique qui a régné pendant près de deux ans dans la Tshopo, la privant ainsi d'un

interlocuteur habileté à engager la province dans les activités liées à ce projet (PNUD, 2021). Malgré ce climat d'instabilité politique, certaines composantes de ce projet ont été réalisés à travers les interventions directes du PNUD et d'autres organisations recrutées à cette fin (OSCP 07-01-2021) ; c'est le cas notamment de la distribution des cultures vivrières (maïs, riz et arachides), l'identification et la sélection des sites de mise en œuvre, la réalisation de la cartographie participative qui a conduit à la production du schéma provincial d'aménagement du territoire (SPAT), des plans territoriaux d'aménagement du territoire et des PUT des trois territoires de mise en œuvre du projet (Tropenbos-RDC, 2020). En distribuant les cultures vivrières à quelques ménages ruraux, l'objectif est de diffuser les modèles agricoles à faible impact environnemental, grâce à la réduction de l'utilisation des intrants chimiques qui appauvrissent le sol, ce qui par ricochet, justifie l'ouverture de nouveaux champs. Si cette perspective s'inscrit dans l'optique de la réduction de la déforestation et de la dégradation des forêts, elle nécessite néanmoins un accompagnement des populations locales. Les entretiens réalisés à Baego et à Yawenga en passant par Basugo révèlent que ces semences n'ont pas produit, dans les champs, les résultats escomptés. Lors des entretiens sur le terrain, les populations soutiennent que cette situation est due au fait que les semences n'avaient pas été certifiées comme prévu par le projet (AEL- 27-04-2021 ; OSCL-15-01-2021). L'absence de résultats découlant de la mise en œuvre des activités du projet crée non seulement le découragement au sein des agriculteurs mais les pousse également à ne pas changer leur comportement vis-à-vis des forêts qui les entourent.

Depuis le recrutement des partenaires locaux d'exécution (PLE), d'autres activités du PIREDD Oriental (Tshopo) sont mises en œuvre. Elles se rapportent essentiellement à la gouvernance des ressources naturelles (forêts et fonciers) et à l'agriculture dite durable, associant cultures vivrières et arbres (agroforesterie). Les activités en rapport avec la gouvernance consistent en la création et au renforcement des capacités des plateformes multi-acteurs (CLD, CARG et des Conseils locaux d'orientation du développement-CLOD) dans les terroirs villageois (secteurs et chefferies), et en l'accompagnement des communautés dans l'élaboration des plans simples de gestion des ressources naturelles (PSGRN) ou plans simples d'aménagement des terroirs (PSAT). C'est dans cette optique que des CLD ont été créés et ou redynamisés (OSCP 07-01-2021 ; AEL-12-05-2021). Au regard des observations faites sur terrain, nous restons dubitatifs quant à

l'efficacité de ces structures dans l'accomplissement de leur mission, celle de contribuer à la réduction de la déforestation. Car en acceptant les postes, beaucoup de responsables de ces structures, plus spécifiquement les CLD et CLOD, s'attendaient à recevoir du projet des fournitures de bureau et une f régulière, ce qui n'est pas le cas. Le rapport du mois de décembre de l'inspection territoriale de l'agriculture (ITAGRI) d'Isangi conforte nos observations et analyses sur ce point.



**Photo 4 : Pépinière de caféier et Cacaoyer à Yabaondo, territoire d'Isangi**  
Eliezer MAJAMBU, mars 2021



**Photo 5 : Pépinière de palmier à huile à Yalihilia, territoire d'Isangi**  
Germain Batsi. juin 2022

Ce rapport fait état de l'accumulation des retards dans le paiement des primes, plus particulièrement pour des moniteurs agricoles (ITAGRI, 2021).

Etant donné que le projet ne rencontre pas les attentes (paiement des primes) de certains acteurs locaux, leur espoir et enthousiasme se sont progressivement effrités. Certains membres de ces structures, plus particulièrement le CLOD du territoire d'Isangi, menaçaient de rendre leurs tabliers. Les activités portant sur l'agriculture dite durable consistent à l'appui aux cultures pérennes telles que *Theobroma cacao* (cacaoyer), *Coffea Arabica* (Caféier) et *Aracaceae* (palmier). Ces cultures sont associées à d'autres essences agroforestières dont les principales sont *Albizza sp*, *Leucaena leucocephala* (Leucena), *Millettia sp*, *Terminalia sp*, ainsi que des essences fruitières telles que *Citrus sinensis* (Oranger), *Persea americana* (Avocatier) et *Annona muricata* - Corossolier (OSCL-12-05-2021 ; AEL-27-04-2021).

L'objectif de la promotion de ces cultures est triple : valoriser les espaces défrichés ou considérés comme 'vacants', stabiliser le couvert végétal et diminuer la pression sur la forêt. En cherchant à valoriser les espaces forestiers dégradés, la mise en culture peut

cependant contribuer à la réduction de la fertilité du sol (Sebillotte et al., 1993) et favoriser l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre du fait de la poursuite de la déforestation, chose contre laquelle la REDD+ lutte. Nos observations sur le terrain nous ont permis de nous rendre compte d'un engouement des populations vis-à-vis de certaines de ces cultures pérennes (palmier à huile), plus particulièrement dans le Territoire d'Isangi qui, par ailleurs est le plus petit des territoires de la Tshopo, mais le plus densément peuplé. La diffusion et l'extension de ces cultures dans les terroirs vont sans conduire non pas à la réduction de la déforestation, mais à son augmentation.

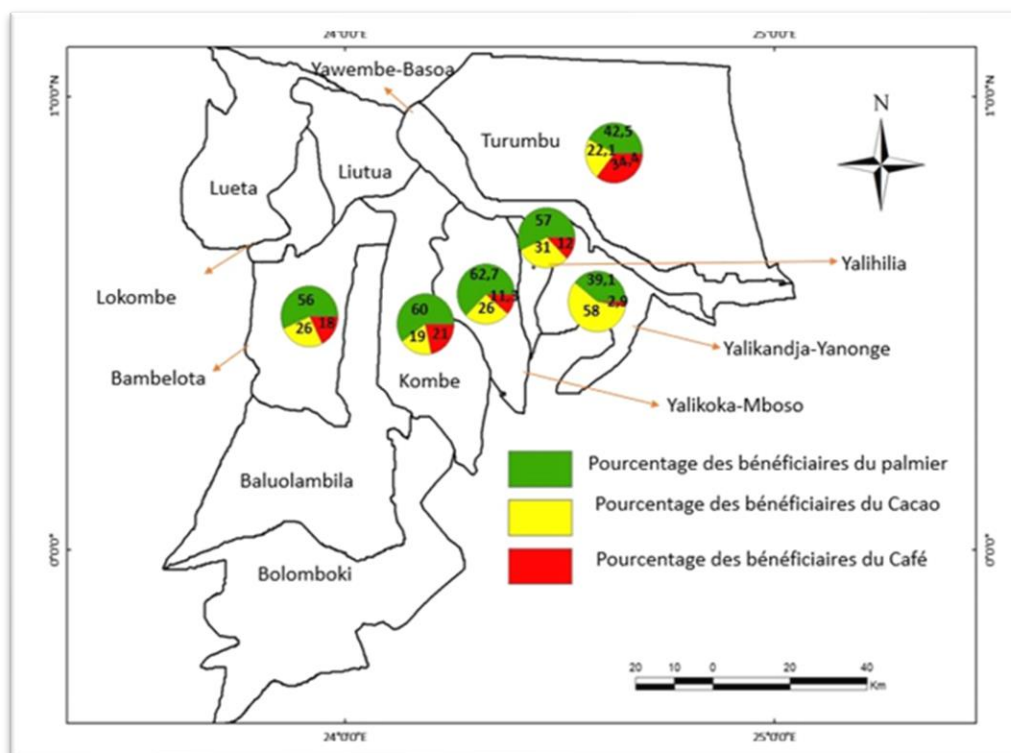


Figure 6 : Pourcentages des bénéficiaires des cultures pérennes à Isangi.

Comme l'indique la figure 6, les bénéficiaires des cultures pérennes se trouvant dans ce territoire ont largement porté leur choix sur le palmier à huile. Ce choix est expliqué par le fait que cette culture est pratiquée dans cette région depuis l'époque coloniale. Cet ancrage tient au fait que depuis les années 1930, le pouvoir colonial, par le truchement de l'institut National d'Étude agronomique du Congo Belge (INEAC), avait procédé à l'implantation des stations d'élaéculture dans cette zone, plus particulièrement dans le secteur de Bambelota (Ergo, 2000). Ces stations ont contribué à la diffusion de cette culture qui, au cours de la période coloniale, fit de la RDC un des principaux pays exportateurs de l'huile de palme (Maindo et al., 2019; Nicolai, 2013). Un autre élément qui permet



d'expliquer la préférence de ces bénéficiaires est l'existence de la société BUSIRA LO-MAMI<sup>42</sup> qui constitue, pour eux, un acheteur rassurant. C'est ce qui ressort des propos recueillis auprès de certains potentiels bénéficiaires des secteurs de Babelota et de Kombe dont un des témoignages en langue locale (lingala) confirme cette préférence :

« *Ata soki bapesi biso yango na makasi. Toko zwa yango te. To meseni na mbila na biso. Po to yebi ete esika yakotek'ango ezali. Cacaoyer toko teka yango wapi?* ». Traduits en français, ces propos veulent dire que « *même si les plantules de cacaoyer nous étaient imposées, nous ne les prendrons pas. Où allons-nous vendre le cacao ? Nous sommes habitués à la culture du palmier à huile parce que nous savons où le vendre* ». Ce choix a des répercussions sur les superficies occupées par ces trois cultures (figure 7).

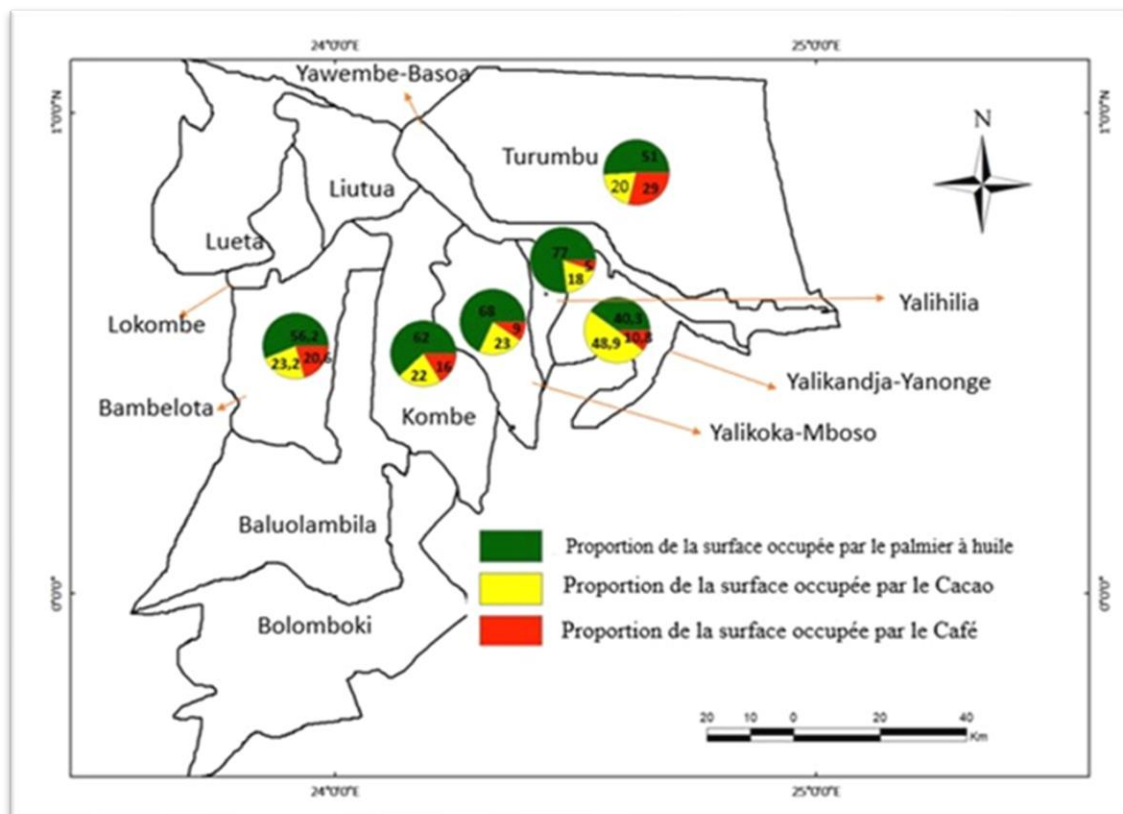


Figure 7 : Proportion des surfaces occupées par les trois cultures dans le territoire d'Isangi

Le palmier à huile occupe une superficie importante, suivi du cacaoyer. S'agissant des surfaces cacaoyères, soulignons que les valeurs maximales et minimales concernent les secteurs de Yalikandja-Yanonge (48,9%) et de Yalihilia (18%), soit respectivement 235 et

<sup>42</sup> Est une entreprise d'exploitation agricole installée à IMBOLO (cité située à 25 km du chef-lieu du territoire d'Isangi) depuis 1947. Elle produit essentiellement l'huile de palme.

32 hectares. Il en est de même du caféier dont les superficies maximales et minimales sont situées dans les secteurs de Turumbu et de Yalihilia, soit 29% et 5%. Selon les estimations de l'inspection territoriale de l'agriculture d'Isangi, ces pourcentages représentent respectivement 92 et 9,3 hectares (ITAGRI, 2021 et 2022).

## **DISCUSSION**

Dans cet article, nous avons décrit et analysé le déploiement de la REDD+ en tant que politique de réduction de la déforestation en RDC, particulièrement à l'échelle provinciale et locale. A travers le cadre conceptuel et théorique utilisé, cette étude a mis en exergue le processus de diffusion de la REDD+ ainsi que les activités mises en œuvre par deux projets labellisés REDD+ dans la province de la Tshopo. L'avènement de la REDD+ et son acceptation par les pays en développement, à l'instar de la RDC, s'expliquent en grande partie par des promesses de rémunération et de compensations financières faites à la fin des années 2000 notamment dans le cadre du FCPF de la Banque Mondiale (Tsayem et al., 2020). Elles ont contribué à inscrire la REDD+ dans une logique de paiement pour services environnementaux (PSE). C'est qui explique sans doute la diffusion et le déploiement des projets REDD+ dans la Tshopo, avec le fait que ces paiements soient conditionnés par le respect des PSGRN et des PUT. Selon les résultats d'une étude réalisée au Nigeria, plus particulièrement dans le Cross River State, les PSE accroissent la participation et l'engagement des communautés dans les projets de réduction de la déforestation (Isyaku, 2021). Cependant, pour contribuer à la réduction de la déforestation, les projets doivent non seulement intégrer les PSE, mais prendre en compte les réels besoins des communautés en sécurisant notamment leurs droits fonciers et en favorisant un climat de collaboration (Davis et Goldman, 2019).

Notre étude a permis d'identifier les dynamiques territoriales enclenchées par la mise en place de structures locales qui, théoriquement, sont censées permettre une large participation des populations locales dans la gouvernance des ressources naturelles. Conçus pour s'attaquer de manière holistique aux moteurs de la déforestation et de la dégradation forestière, les activités mises en œuvre, décrites dans cet article, sont en réalité des activités classiques généralement mises en œuvre dans le cadre des projets de développement agricole, ou de développement des plantations agroforestières. Même dans le cas où il y a des plantations agroforestières, la contribution des projets à



la réduction de la déforestation reste incertaine. Cette incertitude est liée notamment au caractère fragmentaire des activités. Pour lutter efficacement contre la déforestation, les activités déployées doivent s'attaquer simultanément aux moteurs directs et indirects de la déforestation qui sont l'agriculture, l'aménagement du territoire, le dysfonctionnement des systèmes de gouvernance, le foncier, la maîtrise démographique, la gestion non durable des forêts et l'énergie. Or les activités réalisées sont uniquement en rapport avec les cinq premières causes de la déforestation citées dans la phrase précédente. Les projets mis en œuvre n'adressent pas les autres causes de la déforestation. L'émergence des dynamiques territoriales impulsée par l'élaboration des PSGRN et des PUT ainsi que la mise en place ou la redynamisation des plates-formes multi acteurs, pourraient, dans une certaine mesure, contribuer à la reconfiguration des relations entre les communautés locales et leur environnement, ainsi qu'à une meilleure utilisation des ressources faisant l'objet d'une planification. Cependant, cela ne constitue pas une garantie de réduction de la déforestation d'autant plus que certains facteurs déterminants, indispensables à l'accomplissement de cet objectif, semblent n'avoir pas été suffisamment pris en compte dans le cycle des projets. Il s'agit premièrement du volet accompagnement des bénéficiaires, pourtant absolument nécessaire dans la gestion communautaire des ressources naturelles (Ballet et al. 2009). Les acteurs tels que les moniteurs agricoles qui devraient s'en occuper semblent céder au découragement à cause de l'irrégularité ou de l'absence de leurs primes versées par le projet (ITAGRI, 2021). Deuxièmement, l'usage des cultures d'exportation (ou de rente) dans le cadre de ces projets, est certes une option envisagée dans la stratégie-cadre nationale REDD+ de la RDC, mais ces cultures sont destinées à être implantées dans des jachères et des plantations abandonnées, ce qui pourrait réduire la pression sur les forêts primaires. Cette éventualité est cependant peu fiable au regard de la réalité sur le terrain et des expériences issues d'autres études. Selon Vyawahare (2022) et Windey (2020) par exemple, la ruée vers la culture du cacao ces 10 dernières années a largement contribué à la déforestation et à l'accaparement des terres forestières dans la province de la Tshopo. Cette situation pourrait s'accroître compte tenu des avantages pécuniaires que représentent ces cultures. Au Ghana par exemple, il a été constaté que lorsque les cacaoyers étaient attaqués par diverses maladies, les agriculteurs ouvraient de nouveaux champs, compromettant ainsi la restauration forestière (Amanor et al., 2022).

Soulignons tout de même que l'élaboration des PSGRN ou des PSAT est une grande avancée du point de vue de l'aménagement du territoire. Toutefois, leur efficacité à contribuer à la réduction de la déforestation reste théorique et non avérée compte tenu des résultats d'autres projets. En effet, les études conduites dans cinq villages riverains de la ville de Kisangani révèlent l'échec des PSGRN mis en place dans le cadre du projet bois énergie appelé « Makala », mis en œuvre dans la province de la Tshopo (Peltier et Ebuy, 2018). Pour Vermeulen et al. (2011), cette situation est due au fait que les acteurs en charge de la mise en œuvre des projets environnementaux ne co-construisent pas les PSGRN avec les différents groupes sociaux (lignages et clans) au sein de leurs finages<sup>43</sup>, car c'est au niveau social que l'accès et l'usage de la ressource forestière sont socialement contrôlés. D'autres détails nécessitent d'être pris en compte, notamment les spécificités au sein des clans, car tous ne sont pas homogènes. Ignorer cette réalité peut conduire à coup sûr à l'élaboration des PSGRN autarciques et peu dynamiques. C'est le cas du PSGRN élaboré pour le clan Yafake dans le cadre du projet pilote REDD géographiquement intégré d'Isangi, lequel a fait l'objet de plaintes des clans apparentés (Adebu et al., 2019). En plus, pour être fonctionnels et contribuer à la lutte contre la déforestation, les PSGRN devraient être en harmonie avec les plans locaux de développement (PDL), ce qui n'est souvent pas le cas.

La réussite des projets de réduction de la déforestation est aussi fonction de l'échelle temporelle dans laquelle ils s'inscrivent. À cet effet, une étude conduite sur 40 projets en Amérique latine révèle que la majorité des projets qui avaient eu un impact positif en termes de réduction de la déforestation s'étendaient sur une longue durée, généralement entre 10 et 30 ans (Grima et al., 2016). Or cela n'est pas le cas des projets REDD+ mis en œuvre dans la province de la Tshopo. Conçus et mis en œuvre pour une durée de 4 ans, ils ont pourtant pour mission de changer les pratiques locales afin de réduire la déforestation dans cette province. La non-prise en compte de ces contraintes conduit généralement les projets de courte durée à ne pas produire les résultats escomptés, ou à produire des résultats mitigés (Brimont et al., 2017; Chomba et al., 2016).

---

<sup>43</sup> Selon le dictionnaire Le Robert, le finage correspond à l'étendue d'un territoire villageois sur lequel un groupe rural, une communauté de paysans, s'est installé, pour le défricher et le cultiver, et sur lequel il exerce des droits agraires.

## CONCLUSION

La question qui a constitué le fil conducteur de cette étude était celle de savoir comment la REDD+ et les projets associés, visant à réduire la déforestation et la dégradation des forêts, est déployée dans la province de la Tshopo. Les objectifs assignés à cette étude étaient : i) décrypter les modalités de diffusion de la REDD de l'arène nationale à l'échelle provinciale de la Tshopo ; ii) décrire le processus d'identification et de sélection des sites de mise en œuvre des projets et des initiatives REDD+ ; iii) décrire et analyser le processus de mise en œuvre des activités REDD+ et les dynamiques territoriales qui en résultent. Grâce au cadre conceptuel et théorique utilisé, mobilisant les concepts de *policy diffusion and implementation* d'une part, et de dynamiques territoriales d'autre part, nous avons procédé à des descriptions et à des analyses montrant que la diffusion de la REDD+ a été l'initiative de la CN-REDD soutenue financièrement et techniquement par des partenaires extérieurs (Banque Mondiale, PNUD, CAFI, UE). Ces partenaires, notamment l'UE, ont continué de diffuser la REDD dans la Tshopo, en finançant notamment des projets de recherche scientifique (projets FCCC et FORETS). Cette diffusion s'est ensuite concrétisée par la mise en œuvre des activités dites de réduction de la déforestation déployées dans le cadre du projet pilote REDD+ géographiquement intégré, puis dans le cadre des activités des deux PIREDD (MBKis et Tshopo).

Notre analyse de la mise en œuvre des activités REDD+ montre qu'il ne s'agit pas d'activités nouvelles ciblant les causes directes et indirectes de la déforestation, mais du recyclage des activités assez classiques de développement agricole et d'aménagement du territoire. De plus, nous avons observé que ces activités, et les projets qui les soutiennent, risquent d'être éphémères, non seulement parce que leur durée est très courte, mais aussi parce qu'ils sont encadrés et pilotés par des structures dysfonctionnelles, qui n'impliquent pas suffisamment les populations locales. De ce fait, la probabilité pour les dynamiques territoriales en émergence de contribuer à la réduction de la déforestation reste très faible. Par ailleurs, le fait que le gouvernement congolais dépend entièrement de ses partenaires étrangers pour financer ces initiatives REDD+ renforce le doute sur la pérennité de la lutte contre la déforestation et, au final, le scepticisme sur la réussite de la REDD+. Dans quelle mesure a-t-il pris en compte la volonté éventuelle de la RDC de lutter contre la déforestation ? Ne s'agit-il pas d'un mécanisme d'ingérence écologique, inadapté aux réalités géographiques et socio-économiques de la province de la Tshopo ?

Des recherches ultérieures pourraient apporter des réponses à ces questions pour compléter l'étude présentée dans cet article et contribuer à la compréhension de l'articulation de la lutte contre la déforestation en RDC.

### **Remerciements**

Les auteurs remercient l'Université du Mans et la région Pays de Loire en France pour le financement alloué aux travaux de recherche doctorale du premier auteur de cet article. Nous remercions également les personnels de l'OCÉAN (Organisation congolaise des écologistes et Amis de la Nature) pour leur sens de collaboration.

### **REFERENCES**

- Adebu, C., Botoko, D., Malongola, J. de D., & Lescuyer, G. (2019). *Contribution des forêts communautaires au développement durable des zones rurales en RDC* (ITA'YALAPR).
- Alexander, E. R. (1985). From idea to action: Notes for a contingency theory of the policy implementation process. *Administration and Society*, 16(4), 403–426.
- Amanor, K., Yaro, J., & Teye, J. (2022). *Long-Term Change, Commercialisation of Cocoa Farming, and Agroecosystems and Forest Rehabilitation in Ghana* (Issue January). <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/17124>
- Aquino, A., & Guay, B. (2013). Implementing REDD+ in the Democratic Republic of Congo: An analysis of the emerging national REDD+ governance structure. *Forest Policy and Economics*, 36, 71–79.
- Azatyian, O. (2017). *Policy transfer as alternative to policy making locally in Armenia*. <https://www.osf.am/wp-content/uploads/2017/11/Policy-Transfer-as-Alternative-to-Policy-Making-Locally-in-Armenia.pdf>
- BAD. (2013). *Project : Integrated Redd + Project in the Mbuji- Mayi / Kananga and Kisangani Basins Country : Democratic Republic of Congo*.
- Bel, M. (2009). Compétences et dynamiques territoriales: Quelles interactions? *Geographie Economie Societe*, 11(3), 213–232.
- Benson, D. (2009). *Review article: Constrains on policy transfer* (No. 09–13). <http://hdl.handle.net/10419/48824>

- Blais, M., & Martineau, S. (2006). L'analyse inductive générale : description d'une démarche visant à donner un sens à des données brutes. *Recherches Qualitatives*, 26(2), 1–18.
- Brimont, L., Ezzine-de-Blas, D., & Karsenty, A. (2017). The cost of making compensation payments to local forest populations in a REDD+ pilot project in Madagascar. *Madagascar Conservation & Development*, 12(1), 1–9.
- Chomba, S., Kariuki, J., Lund, J. F., & Sinclair, F. (2016). Roots of inequity: How the implementation of REDD+ reinforces past injustices. *Land Use Policy*, 50, 202–213.
- CIFOR. (2013). Forêts et Changement Climatique au Congo ( FCCC ). *CIFOR*, 4.
- CIFOR. (2018). Pour une meilleure gestion des ressources naturelles : développement , mobilisation , formation universitaire et recherche scientifique. *Flyer*, 4.
- CNREDD. (2013). *Rapport de progrès à mi-période de la RDC et Réquête de fonds additionnels auprès du Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier, FCPF*.
- Constitution de la RDC. (2011). Constitution de la République Démocratique du Congo. In *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo* (p. 89). Journal officiel de la RDC.
- Dalimier, J., Achard, F., Baptiste, D., Desclée, B., Bourgoïn, C., Eva, H., Gourlet-Fleury, S., Hansen, M., Kibambe, J.-P., Mortier, F., Ploton, P., Réjou-Méchain, M., Vancutsem, C., Jungers, Q., & Defourny, P. (2022). Répartition des types de forêts et évolution selon leur affectation. In Eba'aAtyi, F. Hiol Hiol, G. Lescuyer, P. Mayaux, P. Defourny, N. Bayol, D. Pokem, R. Sufo-Kankeu, & R. Nasi (Eds.), *les forêts du bassin du congo : Etat des forêts en 2021* (pp. 3–35). CIFOR.
- Davis, A., & Goldman, M. J. (2019). Beyond payments for ecosystem services: Considerations of trust, livelihoods and tenure security in community-based conservation projects. *Oryx*, 53(3), 491–496.
- de Wasseige, C., de Marcken, P., Bayol, N., Hiol Hiol, F., Mayaux, P., Desclée, B., Nasi, R., Billand, A., Defourny, P., & Eba'a Atyi, R. (2010). Les forêts du bassin du Congo - Etat des Forêts 2010. In C. de Wasseige, P. de Marcken, N. Bayol, F. Hiol Hiol, P. Mayaux, B. Desclée, R. Nasi, A. Billand, P. Defourny, & R. Eba'a Atyi (Eds.), *Les forêts*

- du bassin du Congo - Etat des Forêts 2010*. <https://doi.org/10.2788/48830>
- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from Abroad : The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 5–23.
- Dumoulin, L., & Saurugger, S. (2010). Les policy transfer studies: Analyse critique et perspectives. *Presses de Science Po "Critique Internationale,"* 3(48), 9–24.
- Ehrenstein, V. (2014). *Géopolitique du carbone : L' action internationale pour le climat aux prises avec la déforestation tropicale*. Ecole Nationale des Mines de Paris.
- Ergo, A.-B. (2000). *Histoire de l'Elaéculture au Congo Belge*. <http://www.congoforum.be/upldocs/palmhisco-5.pdf>
- FONAREDD. (2016). *Programme intégré Oriental*.
- FONAREDD. (2018). Programme de mise à l'échelle de la planification familiale en RD Congo - PROMIS-PF. *Fonds National REDD+ de La RDC*, 135.
- GIEC. (2019). *Le rapport spécial du GIEC sur le changement climatique et les terres émergées Quels impacts pour l' Afrique ?* [www.climateanalytics.org/publications](http://www.climateanalytics.org/publications)
- Grima, N., Singh, S. J., Smetschka, B., & Ringhofer, L. (2016). Payment for Ecosystem Services (PES) in Latin America: Analysing the performance of 40 case studies. *Ecosystem Services*, 17, 24–32.
- GTCR. (2011). R.D. Congo: Ramener la REDD+ aux communautés. *Echos Du GTCR*, 24.
- GTCR. (2012). Suspension de la participation de la société civile Environnementale aux travaux des coordinations thématiques (CT). In *GTCR*.
- Hoefsloot, H. (2012). *Evaluation à mi-parcours indépendante du processus national de préparation à la REDD+ en RDC*.
- ITAGRI. (2021). *Rapport des activités réalisées dans le cadre du programme PIREDD+O* (p. 17).
- Kengoum, F., Pham, T. ., & Sonwa, D. J. (2020). Dix ans de REDD+ dans un contexte politique changeant en République Démocratique du Congo. *Dix Ans de REDD+ Dans Un Contexte Politique Changeant En République Démocratique Du Congo*,

May, 13. <https://doi.org/10.17528/cifor/007914>

- Kipalu, P. P., & Mukungu, J. (2012). Statut du processus REDD + en République Démocratique du Congo. In *Forest peoples programme-RDC*.
- Leloup, F., Moyart, L., & Pecqueur, B. (2005). « Territorial governance » as a new way of coordination between actors? *Geographie Economie Societe*, 7(4), 321–331.
- Lhawang Ugyel, & Daugbjerg, C. (n.d.). *Voluntary policy transfer in developing countries: international and domestic agents and process dynamics*. 1–14.
- Maindo, A., Bolankonga, B., Ewango, C., & Amundala, N. (2019). Exploring inclusive palm oil production. In Rosalien, Jezeer, & P. Nick (Eds.), *Exploring inclusive palm oil production* (Tropenbos, Issue 59, p. 188). Tropenbos international.
- Marien, J., Dubiez, É., Louppe, D., & Larzillière, A. (2013). *Quand la ville mange la forêt* (Editions Q). [www.quae.com](http://www.quae.com)
- Mariteuw, C. D., & Franks, P. (2019). *Production alimentaire, expansion agricole et déforestation au Mai-Ndombe, RDC*.
- Mayaux, P., Pekel, J. F., Desclée, B., Donnay, F., Lupi, A., Achard, F., & Belward, A. (2013). State and evolution of the African rainforests between 1990 and 2010. *Phil. Trans. R. Soc. B*, 368(1625).
- MECNT. (2010). *Plan de Préparation à la REDD*.
- MECNT. (2012). *Stratégie-cadre Nationale REDD de la République Démocratique du Congo*.
- MEDD. (2015). *Plan Pays. Soutien aux communautés et peuples autochtones dans le cadre de la REDD+ (CBR+)*.
- MEDD. (2018a). *Niveau d'émissions de référence des forêts pour la réduction des émissions dues à la déforestation en République Démocratique du Congo*.
- MEDD. (2018b). *Situation d'avancement du processus d'aménagement au 31 / 12 / 2018*.
- Megevand, C., Sanders, K., Doetinchem, N., & Streck, C. (2013). *Dynamiques de déforestation dans le bassin du Congo Réconcilier la croissance économique et la*

- protection de la forêt* (The World).
- Ndeke Zamba, C., & Tamidribe Tanyobe, E. (2018). Gouvernance de la nouvelle Province de la Tshopo en RDC . Envol ou décollage raté ? *IJRD-Journal of Applied Science*, 4(4), 8–25.
- Nicolai, H. (2013). Le Congo et l’huile de palme. Un siècle. Un cycle ? *Belgeo*, 4, 1–41.
- OFAC. (2018). Forêts et Changement Climatique au Congo Programme. *Document de Projet*, 21.
- Omasombo Tshonda, J., Otemikongo Mandefu, J., Stroobant, E., Obotela Rashidi, N., Bolankonga, B., Olela Nonga Shotsha, D., Kwawczyk, J., & Laghmouch, M. (2020). *Tshopo: Laborieuse construction politico-administrative coloniale muée en bastion du nationalisme congolais* (J. Omasombo Tshonda (ed.); Musée roya).
- Peltier, R., & Ebuy, J. (2018). “Agroforesterie en RDC et arbres dans les terroirs de zone tropicale de savanes”, *A Kisangani, République Démocratique du Congo*.
- Pham, T. T., Kengoum, F., Moeliono, M., & Dwisatrio, B. (2021). Forest governance in DRC: an analysis from actors’ participation in REDD+ policy development. *International Forestry Review*, 23(1), 79–89.
- PNUD. (2021). *Programme intégré REDD+-oriental. Rapport annuel Janvier-Décembre 2020*.
- Porto de Oliveira, O., & Pimenta de Faria, C. A. (2017). Policy transfer, diffusion and circulation. *Novos Estudos*, 36(01), 13–32.
- Rey-Valette, H., Chia, E., Mathé, S., Michel, L., Nougarèdes, B., Soulard, C. T., Maurel, P., Jarrige, F., Barbe, E., & Guiheneuf, P. Y. (2014). Comment analyser la gouvernance territoriale? Mise à l’épreuve d’une grille de lecture. *Geographie Economie Societe*, 16(1), 65–89.
- Reyniers, C. (2019). Agroforesterie et déforestation en République démocratique du Congo . Miracle ou mirage environnemental ? *Mondes En Développement*, 47(187), 113–132.
- Reyniers, C. (2021). Reducing deforestation and forest degradation in Democratic Republic of Congo : market-based conservation in a context of limited statehood.



*Review of African Political Economy*, 0(0), 1–20.

Reyniers, C., Karsenty, A., & Vermeulen, C. (2016). Les paysans sans terre et REDD + en RDC : les logiques locales face aux interventions internationales. *Conjonctures Congolaises*, 1(July), 200–226.

Rose, R. (1991). What Is Lesson-Drawing ? Author ( s ): Richard Rose Published by : Cambridge University Press Stable URL : <https://www.jstor.org/stable/4007336>. *Journal of Public Policy*, 11(1), 3–30.

Samndong, R. A. (2018). The participation illusion : questioning community participation in a REDD + pilot project in the Democratic Republic of Congo. *International Forestry Review*, 20(3), 390–404.

Samndong, R. A., Bush, G., Vatn, A., & Chapman, M. (2018). Institutional analysis of causes of deforestation in REDD + pilot sites in the Equateur province : Implication for REDD + in the Democratic Republic of Congo. *Land Use Policy*, 76(May 2017), 664–674. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.02.048>

Samndong, R. A., & Vatn, A. (2018). Competing tenures: Implications for REDD+ in the Democratic Republic of Congo. *Forests*, 9(11).

Sebillotte, M., Allain, S., Doré, T., & Meynard, J.-M. (1993). La jachère et ses fonctions agronomiques, économiques et environnementales - diagnostic actuel. *Dossier de l'environnement de l'INRA*, 20, 11–22.

Sonwa, D., Mangaza, L., Batsi, G., & Ebuy, J. (2020). Preliminary reflections of the potential of climate smart agriculture (CSA) in the Tshopo Province (DRC). In *'Resource Management and Political Power in Africa'* (Issue March).

Stiem, L., & Krause, T. (2016). Exploring the impact of social norms and perceptions on women ' s participation in customary forest and land governance in the Democratic Republic of Congo- implications for REDD +. *International Forestry Review*, 18(1), 110–122.

Stone, D. (2012). Transfer and translation of policy. *Policy Studies*, January 2012, 2–17.

Thomas, D. R. (2006). A General Inductive Approach for Analyzing Qualitative Evaluation Data. *American Journal of Evaluation*, 27(2), 237–246.

<https://doi.org/10.1177/1098214005283748>

- Tsayem, D. M., Sufo-Kankeu, R., & Sonwa, D. J. (2020). Analysing the narrative and promises of “avoided deforestation” implementation in Central Africa. *International Forestry Review*, 22(2), 257–268.
- Tyukavina, A., Hansen, M. C., Potapov, P., Parker, D., Okpa, C., Stehman, S. V., Kommareddy, I., & Turubanova, S. (2018). Congo Basin forest loss dominated by increasing smallholder clearing. *Science Advances*, November, 12.
- Van meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1974). The policy implementation process. A conceptual Framework. *SAGE Publications*, 6(4), 445–488.
- Vermeulen, C., Dubiez, É., Proce, P., Mukumary, S. D., Yamba, T. Y., Mutambwe, S., Peltier, R., Marien, J. N., & Doucet, J. L. (2011). Enjeux fonciers, exploitation des ressources naturelles et forêts des communautés locales en périphérie de kinshasa, RDC. *Biotechnology, Agronomy and Society and Environment*, 15, 535–544.
- Vyawahare, M. (2022). DRC ’ s cacao boom leaves a bitter aftertaste for Congo Basin forest. *Mongabay*, 9. <https://news.mongabay.com/2022/02/drcs-cacao-boom-leaves-a-bitter-aftertaste-for-congo-basin-forest/amp/?print>
- Windey, C. (2020). Abstracting Congolese forests: mappings, representational narratives, and the production of the plantation space under REDD+. *Institution of Development Policy University of Antwerp*, February 2020, 55.
- WWF. (2013). *EComakala : répondre à la demande énergétique pour protéger les forêts du Parc National des Virunga au Nord-Kivu (RDC) et lutter contre la pauvreté, en ligne [URL] <https://docplayer.fr/54084448-Ecomakala-repondre-a-la-demande-energetique-pour-proteger-les-forets-du-parc-national-des-virunga-au-nord-kivu-rdc-et-lutter-contre-la-pauvrete.html>*.

## **CONCLUSION GENERALE**

## CONCLUSION GENERALE

Cette thèse se focalise sur la question de savoir pourquoi la déforestation persiste et s'aggrave en République Démocratique du Congo (RDC) malgré l'élaboration et la mise en œuvre de nombreuses politiques de lutte contre cette déforestation. L'importance de cette problématique est liée à la fois au rôle de ces forêts dans la protection de la biodiversité, la fourniture de l'alimentation à la majorité de la population congolaise en particulier, et surtout à leur capacité de régulation du climat global à travers l'absorption des gaz à effet de serre. Pour apporter des réponses à cette question, la prise en compte des enjeux écologiques, économiques et géopolitiques dans l'analyse s'est avérée incontournable. D'où le recours à la *political ecology*, en tant qu'approche analytique. À cette dernière, la justice environnementale a été associée en vue de mettre en évidence les rapports de pouvoir et la marginalisation des groupes politiquement faibles et souvent blâmés à cause de leurs activités de subsistance qui contribuent à la déforestation. Les recherches effectuées ont été scientifiquement stimulantes et intéressantes pour plusieurs raisons. La gouvernance des forêts de la RDC constitue une problématique suscitant de multiples interactions et enjeux de pouvoir entre acteurs dont la compréhension exige de mobiliser des cadres interdisciplinaires d'analyse. À ce titre, la *political ecology* nous a permis de mobiliser non seulement des compétences en géographie environnementale, mais aussi des cadres théoriques et conceptuels en sciences politiques. Pour prendre en compte les exigences de l'approche analytique utilisée, la collecte des données a été faite du niveau local au niveau international en passant par le niveau provincial et le niveau national. Ce qui nous a permis d'articuler les logiques locales et provinciales qui sous-tendent la lutte contre la déforestation aux logiques nationales et globales. Pour ce faire, les entretiens individuels et de groupe, et la participation aux différentes assises dédiées à la gouvernance forestière en RDC en général, nous ont été d'une importance capitale. Les analyses qui découlent de cette recherche doctorale ont donné lieu à des articles scientifiques qui mobilisent divers cadres analytiques qui, à leur tour, sont en harmonie avec la *political ecology*. Le choix du format de thèse sur articles a été guidé par le souci d'efficacité et de fluidité de la démonstration, avec la volonté de faire connaître ces analyses à un public de spécialistes et d'experts. La soumission des articles

aux revues internationales nous a permis de bénéficier d'évaluations critiques rigoureuses qui ont été prises en compte pour renforcer et améliorer nos analyses.

### ***Rappel des principaux résultats***

Cette thèse consiste en quatre articles distincts mais complémentaires et cohérents. Le point d'entrée choisi est l'interrogation sur l'échec de la lutte contre la déforestation en RDC. Cette interrogation nous a conduits à décrypter et à analyser des intérêts et rapports de pouvoir des acteurs impliqués dans les processus de réforme et d'instauration de la « bonne » gouvernance dans le secteur forestier de ce pays. En ancrant ce premier chapitre (article 1) dans une temporalité de 35 ans à travers une analyse diachronique allant de 1985 à 2020, les résultats de cette étude soulignent que l'échec de l'instauration de la « bonne » gouvernance dans le secteur forestier en RDC peut être attribué à la divergence d'intérêts des acteurs impliqués dans ce processus. La Banque mondiale et d'autres agences de coopération bilatérales et multilatérales ont, grâce à leurs interventions, parfois conduit à des changements symboliques, mais souvent réversibles. Dans certains cas, ces agences de coopération ou donateurs font recours à des coalitions avec des acteurs nationaux, notamment les organisations membres de la société civile et des responsables politiques pour imposer leur agenda de « bonne » gouvernance des forêts. Cependant, les rapports de pouvoir en faveur de ces agences ont souvent été contrecarrés par des stratégies habiles de certains gouvernants congolais dont les préférences pour le statuquo dans la gouvernance des forêts peuvent être justifiées par un souci permanent de préservation de leurs intérêts privés, qui ne sont pas nécessairement en cohérence avec la lutte contre la déforestation, ce qui explique son échec. Comme le souligne Wibowo et Byron (1999), la divergence d'intérêts des acteurs en interaction conduit le plus souvent à des politiques publiques mal orientées, pouvant entraîner la hausse de la déforestation plutôt que sa réduction.

Le deuxième chapitre (article 2) s'est intéressé aux processus de mise à l'agenda de l'initiative REDD+, qui est actuellement le dispositif politique phare de lutte contre la déforestation en RDC. Partant du contexte et du positionnement des acteurs étudiés dans le chapitre 1, ce chapitre 2 s'est focalisé sur l'identification et l'analyse des types de discours mobilisés par les acteurs impliqués dans la REDD+ en RDC. Il met en dialogue les types de discours et les formes de gouvernance qui en ont découlé. En mobilisant le

discours institutionnel comme cadre analytique, ce chapitre met en évidence et décrypte quatre types de discours qui ont facilité la mise de la REDD+ sur l'agenda de la lutte contre la déforestation en RDC : un discours promouvant la REDD+ comme un instrument politique qui apporterait des ressources financières importantes aux bureaucraties étatiques forestières, un discours qui considère la REDD+ comme un moyen efficace de réduire la pauvreté tout en promouvant la durabilité à travers un "développement vert", un discours présentant la REDD+ comme un moyen de réduire la marginalisation des communautés locales et des peuples autochtones en reconnaissant leurs droits coutumiers, un discours promouvant la REDD+ comme un outil de planification et de gouvernance territoriale. Ces discours ont donné lieu à trois formes de gouvernance forestière : une gouvernance organisationnelle et fiduciaire, une gouvernance territoriale, et une gouvernance du développement local et du partage des bénéfices. Ce deuxième article souligne tout de même que les types de gouvernance impulsés par les discours sur la REDD+ ne sont pas encore traduits en actions concrètes susceptibles de réduire la déforestation en RDC. En outre, la mise en place de ces types de gouvernance peut être perçue comme une réelle volonté politique des gouvernants d'en finir avec la déforestation sinon de la réduire. Toutefois, elle a permis aux organisations internationales de se positionner en acteurs incontournables sur la scène nationale de la lutte contre la déforestation en RDC. Cette réalité constitue un sujet de frustration pour les organisations non gouvernementales nationales qui se sentent reléguées au second plan. Mais cette domination de la scène nationale de la REDD+ par les agences internationales résulte du fait que ces dernières financent en partie les programmes et projets REDD+ et s'impliquent dans la mise en œuvre des projets. Ces projets n'étant pas appropriés par les acteurs nationaux et locaux, ils s'avèrent en décalage avec les besoins et les pratiques des populations locales, ce qui conduit à douter de leur efficacité quant à la réduction de la déforestation. En s'appuyant exclusivement sur l'aide extérieure/internationale, la RDC espère parvenir à la réduction de la déforestation. Pourtant, lorsqu'elle n'est pas consistante et reflète les intérêts des donateurs, l'aide au développement ne peut conduire à la réduction de la déforestation (Horning, 2018).

Cette réalité conforte les résultats auxquels le deuxième chapitre de cette thèse a abouti, et qui révèlent qu'en s'engageant dans le processus REDD+, la RDC visait

initialement à tirer profit des incitations financières prévues au niveau international dans le cadre de cette initiative. Au regard des lenteurs constatées dans la concrétisation de ces promesses, certaines structures mises en place dans le cadre de REDD+ ont tout simplement disparu. D'autres, depuis leur création, n'existent que de noms. C'est le cas du comité scientifique prévu par le décret de 2009 sur la REDD+ et dont la mission était de donner des avis scientifiques sur le processus REDD+. De même, les 11 points focaux (interlocuteurs relais) REDD+ désignés en 2012 suivant l'ancienne configuration politico-administrative de la RDC et qui étaient considérés comme une forme de cordon ombilical reliant la CN-REDD aux provinces, n'existent plus, même dans les zones prioritaires REDD+ comme celle de Mai Ndombe (Katsongo, 2020).

Les avancées traduites par les types de gouvernance émanant des différents discours sur la REDD+ portent davantage sur les aspects qui contribuent à la visibilité de la RDC dans son engagement à lutter contre la déforestation tout en minimisant ce qui pourrait permettre d'atteindre cet objectif. C'est, par exemple, la redéfinition des missions de la Coordination Nationale REDD (CN-REDD). Au-delà du fait que cette entité manque de moyens pour fonctionner, elle a sombré dans un état d'essoufflement à cause notamment des superpositions entre ses missions et celles d'une autre entité concurrente : le Fonds National REDD (FONAREDD). Et pourtant, c'est à la CN-REDD que devrait revenir la responsabilité de faire le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des projets REDD+. Cette attitude qui relève de la subversion institutionnelle (Rajão et al., 2012) contribue à la persistance de la déforestation et la dégradation forestière en RDC. Car les actes que posent les acteurs gouvernementaux en particuliers vont à l'encontre de l'objectif principal qu'ils se sont assignés : celui de ramener la couverture forestière de la RDC à 63% du territoire national à l'horizon 2030. Outre le fait que le gouvernement n'investit pas financièrement dans la lutte contre la déforestation et la dégradation forestière, une faible attention est accordée à la révision de la loi forestière qui devrait incorporer la REDD+. Il en est de même de l'actualisation de la stratégie-cadre nationale REDD+ qui est toujours en attente.

Le troisième chapitre (article 3) s'est proposé d'examiner la prise en compte ou non des principes de la justice environnementale (la justice procédurale ou la participation, la justice distributive, et la reconnaissance) dans les documents-cadres et politiques

REDD+ de la RDC. Nous avons formulé l'hypothèse selon laquelle la prise en compte de ces principes dans la REDD+ rendrait plus efficace la lutte contre la déforestation en RDC. Nous avons mobilisé principalement l'analyse lexicale et secondairement les témoignages des acteurs nationaux ayant participé aux discussions préparatoires et /ou à l'élaboration des documents-cadres de la REDD+ en RDC. Ce chapitre montre que les principes de la justice environnementale sont pris en compte tant dans les documents-cadres REDD+ que dans les programmes ou projets intégrés REDD+. Cependant, cette prise en compte paraît faible, sommaire et vague. Dans le plan de préparation à la REDD+ ainsi que dans la stratégie cadre nationale, l'attention est plus focalisée sur la participation que sur les deux autres dimensions. Les résultats de ce chapitre révèlent également que cette situation est due au fait que la participation avait été exigée par la Banque mondiale et ONU-REDD comme condition sine qua none d'approbation et de légitimation du processus REDD+. Les autres principes, plus précisément celui de reconnaissance, n'a pas été pris en compte. La prise en compte du principe de reconnaissance a consisté en la déclinaison au niveau national, des sauvegardes sociales et environnementales, l'adoption du manuel portant sur le consentement libre, informé et préalable (CLIP), la publication de l'arrêté ministériel portant sur le CLIP. La prise en compte tardif du principe de reconnaissance concerne, en outre, le partage des bénéfices issus de la REDD+ dont l'article 26 de l'arrêté n°047 du 9 mai 2018 qui en décrit les modalités, perpétue l'injustice distributive en accordant des parts importantes et disproportionnées aux administrations nationales par rapport aux administrations locales, alors que ce sont les administrations provinciales et locales qui ont besoin d'importants moyens financiers pour faire fonctionner les services forestiers et lutter concrètement contre la déforestation.

De plus, malgré le cadre de participation des différents acteurs que la REDD+ a permis de mettre en place, l'injustice procédurale persiste dans la mesure où la participation des acteurs de la société civile n'est toujours pas accompagnée de la prise en compte effective de leurs points de vue. Or, en tant qu'exercice d'autonomisation des personnes, la participation devrait conduire au partage et au transfert des pouvoirs décisionnels en vue d'un contrôle efficace des ressources (Abakah, 2018; Croft et Beresford, 1992; Arnstein, 1969). Nos résultats soulignent en outre le fait que l'arrêté ministériel



sur l'homologation des projets REDD+ a confié l'évaluation de la ressource forestière aux porteurs des projets REDD+, ce qui contribue à perpétuer l'injustice distributive. Car les porteurs des projets REDD+ pourraient sous-évaluer la ressource et définir la clé de partage des bénéfices sur des bases peu fiables pour en tirer le maximum de profits.

C'est ici que la question d'une décentralisation effective du processus REDD+ revêt toute son importance. Cette décentralisation peine à prendre corps à cause du caractère inabouti de la décentralisation territoriale consacrée par la constitution et ses lois d'application. Pourtant, si elle était effective, la décentralisation de la REDD+ pouvait largement contribuer à la réduction de la déforestation en RDC (Katsongo, 2020). Toutefois, il convient de reconnaître qu'une telle décentralisation reste difficile à matérialiser pour deux raisons : i) le déficit informationnel et la divergence des intérêts des acteurs en présence ; ii) l'absence des élus locaux qui puissent donner de la crédibilité à la REDD+ en impulsant une forte participation des populations locales tout en leur garantissant un accès équitable aux bénéfices de la REDD+.

Malgré ces contraintes, la mise en œuvre des projets intégrés REDD+ à l'échelle locale a contribué au moins partiellement à l'émergence des dynamiques socio-spatiales caractérisées par des changements observés dans l'occupation du sol suite aux vellétés d'appropriation ou de réappropriation de l'espace.

Pour en déceler la nature ainsi que les acteurs impliqués à une échelle locale, le quatrième chapitre (article 4) s'est penché sur la province de la Tshopo comme cas d'étude. Pour cela, l'analyse faite a tout d'abord décrypté le processus de diffusion de la REDD+ de l'arène nationale à l'arène locale dans la province de la Tshopo, avec une attention particulière à la mise en œuvre des projets intégrés REDD+. Comme nous l'avons souligné dans ce chapitre consacré au volet territorial de nos analyses, la diffusion de la REDD+ en RDC a été impulsée par des acteurs nationaux et internationaux. Cette diffusion de la REDD+ qui, par ailleurs, concernait toute la province orientale, n'a pu, en réalité, impliquer qu'une infime partie de la population. En dépit du découpage territorial qui est intervenu en juin 2015 et qui a subdivisé la province orientale en quatre nouvelles provinces, le manque d'informations sur la REDD+ n'a pas été résolu dans la Tshopo. Cette situation renforce les doutes quant à la capacité des projets intégrés REDD+ déployés dans la Tshopo à réduire effectivement la déforestation.

Le choix des localités concernés par les projets REDD+ et la définition des priorités desdits projets dans la province de Tshopo résultent dans la majorité des cas, des rapports de forces entre les agences de mise en œuvre des projets et les acteurs étatiques et non étatiques provinciaux impliqués dans les projets REDD+. Dans le cas du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) par exemple, cette agence de mise en œuvre des projets REDD+ dans la Tshopo s'est chargée de mettre à la disposition des bénéficiaires locaux, à travers un fournisseur privé, des cultures pérennes, dont le cacaoyer. Vu l'importance de la demande, ce fournisseur s'est engagé à produire plus de cabosses de cacaoyers que prévu. Étant donné que le PNUD ne pouvait pas tout racheter, les quantités restantes étaient mises à la disposition des particuliers pouvant les acheter. Les populations intéressées par ces opportunités de culture de cacao se sont avérées pour la plupart être des migrants originaires du Kivu en proie à l'insécurité. Ces migrants ont par la suite commencé à acquérir de grands espaces forestiers dans certaines localités de la Tshopo, par exemple dans le territoire de Bafwasende, afin de convertir des espaces forestiers en plantations de cacaoyers, ce qui contribue de fait à l'augmentation de la déforestation que le PNUD voulait initialement contribuer à réduire. Cette situation aurait pu être évitée si les acteurs étatiques provinciaux et locaux avaient la capacité (technique et financière) de procéder à la contre-expertise et évaluer en amont la pertinence locale des 'solutions' pensées ou importées d'ailleurs par les agences de développement et leurs alliés de l'État central.

Cette situation souligne l'importance et la nécessité d'une meilleure coordination entre les nombreux acteurs qui ambitionnent de réduire la déforestation en RDC à travers la mise en œuvre des projets REDD+ dans les provinces. Dans la Tshopo plus particulièrement, cette coordination devra être envisagée tant au niveau de la province que des secteurs et chefferies afin de limiter le plus possible les écarts et intermédiaires entre sphères de décisions et paysans concernés par les diverses stratégies de lutte contre la déforestation au niveau local.

Au niveau de la province par exemple, une telle approche permettrait de mieux adapter les informations et rendre plus convergentes les initiatives de lutte contre la déforestation pour un développement local pensé avec les populations concernées. La mise en place de cette coordination pourrait présenter plusieurs avantages : impliquer

davantage les autorités provinciales, poser les bases d'un dispositif concerté et structurant de lutte contre la déforestation dont les objectifs et les activités sont formulés à partir des besoins et des contextes locaux.

Bien que la mise en place d'une coordination des projets de réduction de la déforestation soit salutaire tant pour une meilleure implication des populations locales que pour la durabilité de la gestion des forêts, un certain nombre de préalables sont nécessaires. Il s'agit notamment de la réduction des risques de détournement des financements éventuels à allouer au fonctionnement d'une coordination des activités de lutte contre la déforestation à l'échelle provinciale. À ce titre, un dispositif d'évaluation continue assortie de sanctions appropriées devrait être mis en place pour rompre avec l'impunité qui a souvent prévalu face à diverses pratiques de corruption dans le secteur forestier en RDC. Une telle démarche implique de converger vers une gouvernance adaptative et multiniveau qui atténue les asymétries dans les relations de pouvoir et promeut le dialogue entre acteurs (Ferreira de Souza, 2021), tout en envisageant une transformation des incitations économiques en guise de motivation pour les acteurs locaux dont les pratiques contribuent à la durabilité des écosystèmes forestiers (Schroeder et Mcdermott, 2014). Cette perspective nécessite d'adopter une approche holistique des différentes causes de la déforestation identifiées dans la stratégie-cadre nationale REDD+. Ce qui n'est pas encore le cas avec les projets dits intégrés REDD+ mis en œuvre dans la province de la Tshopo.

### ***Apport majeur de la thèse***

À travers les quatre articles rédigés et publiés (ou en cours de publication), cette thèse contribue au débat sur la déforestation en RDC à travers les analyses et les connaissances permettant de comprendre l'insuccès de la lutte contre cette déforestation. Elle apporte de nouveaux éclairages sur les raisons de la persistance et de l'aggravation de la déforestation et des dynamiques de dégradation des forêts en RDC. Elle démontre pourquoi une part importante de la surexploitation des écosystèmes forestiers congolais est imputable à la fragilité de l'État congolais et à l'absence d'investissements nationaux conséquents dans la gouvernance des forêts. La thèse souligne également les effets relatifs souvent contre-productifs des injonctions des acteurs internationaux pour la promotion de la « bonne » gouvernance dans le secteur forestier. Enfin, cette thèse

souligne l'importance et l'urgence d'une prise en compte substantielle des rapports de pouvoir entre acteurs de la gouvernance des forêts congolaises dont l'exacerbation de la divergence des intérêts qui les opposent contribue à la persistance de la déforestation et génère ou exacerbe les injustices environnementales. La thèse met également en lumière la forte dépendance de l'État congolais dans la réduction de la déforestation et la dégradation forestière. Or, dans un tel contexte, les partenaires financiers de l'Etat ont tendance à se rassurer que leurs ressources financières sont gérées à bon escient. À cette fin, leur implication effective dans les différentes phases des programmes et projets de réduction de la déforestation reste une conditionnalité implicite. Étant donné que la procédure de décaissement des fonds est souvent très lourde, cela impacte négativement les projets de réduction de la déforestation et la dégradation forestière et plonge les populations locales dans le découragement et dans la lassitude. Les résultats analytiques publiés dans les articles qui constituent cette thèse pourront aider à affiner les politiques de lutte contre la déforestation et la dégradation forestière en RDC, en accordant une attention primordiale aux rapports de pouvoir et aux jeux des acteurs externes et internes intervenant dans la gouvernance des forêts de ce pays.

### ***Perspectives pour des recherches futures***

En plus d'être stimulante, cette recherche doctorale nous a permis de construire des réseaux et d'acquérir de nouvelles connaissances. L'accès à ces nouvelles connaissances a été rendu possible grâce à la familiarisation avec des approches multidisciplinaires exigées par cet exercice scientifique. Grâce à cette recherche, nous sommes désormais dotés de compétences dans la construction des cadres théoriques et analytiques, la rédaction et la soumission des articles scientifiques, mais également des capacités d'adaptation au regard des réalités du terrain. Cela dit, initialement, cette recherche envisageait de collecter d'importantes données aux niveaux sous régional, global et international. Au niveau sous régional, les acteurs ciblés étaient ceux faisant partie de la COMIFAC (commission des forêts d'Afrique centrale). Et au niveau international, notre souhait était de conduire des entretiens avec des agences (bilatérales, multilatérales et ONG) ainsi que des organisations non gouvernementales qui ont toujours été impliquées dans la gouvernance des forêts en RDC. Pour cela, une liste les identifiant avait déjà été élaborée. L'objectif était de recueillir, outre les données qualitatives, les chiffres en termes

de financements de tous les projets de réduction de la déforestation et la dégradation forestière mis en œuvre depuis le début des années 1980. La finalité était de consacrer un chapitre à l'analyse des flux financiers dédiés à la réduction de la déforestation, et à la typologie des profils des donateurs articulée avec les objectifs des programmes et les organisations impliquées dans la mise en œuvre de ces programmes. Une telle analyse allait largement contribuer à mettre en évidence l'aspect quantitatif que l'on reconnaît aussi aux études qui recourent à la *political ecology*. Au contact du terrain, cet aspect s'est avéré irréaliste à cause notamment des contraintes imposées par la pandémie à covid-19. Même la plupart des entretiens à distance que nous avions prévus n'ont pas été réalisés. Outre la contrainte imposée par la Covid-19, certains membres de ces organisations estimaient que la problématique de recherche était sensible, et donc, du point de vue des obligations contractuelles, ils ne pouvaient pas nous fournir des éléments dont nous avons besoin malgré le caractère anonyme qu'allaient revêtir nos échanges. N'ayant pas eu le temps ni les moyens financiers et logistiques nécessaires pour effectuer cette analyse, nous la suggérons comme piste de recherche future pour compléter les analyses présentées dans cette thèse.

Au moment de la finalisation de cette thèse, une deuxième phase des projets intégrés REDD+ est sur le point d'être lancée grâce au financement de 500 millions de dollars accordé au gouvernement de la RDC par la CAFI (central africa forest initiative). Dans le cadre de cette seconde vague des projets intégrés REDD+, le FONAREDD (Fonds National REDD) envisage de changer de stratégies en instituant l'obligation de géoréférencer tous les sites de mise en œuvre des projets REDD+. Pour les nouveaux responsables du FONAREDD, cette stratégie devra permettre de suivre de près les activités qui sont réalisées sur le terrain en vue d'évaluer leur contribution à la réduction de la déforestation et la dégradation forestière.

Couplée aux élections locales qui sont prévues à la fin de cette année 2023, cette stratégie pourrait avoir un impact sur la lutte contre la déforestation et la dégradation forestière si et seulement si les futurs élus locaux sont impliqués dans les différentes phases de ces projets. Ces élections locales, qui matérialiseront la décentralisation locale en RDC, constituent, selon Angelsen (2010) un des éléments susceptibles de permettre à la REDD+ de contribuer à la réduction de la déforestation. Il s'agit là d'autres

pistes intéressantes pour des recherches futures.

De plus, d'autres recherches futures, complémentaires de celles présentées dans cette thèse, pourraient mobiliser la *political ecology* et la justice environnementale en incorporant dans cette dernière les capacités, afin d'analyser les enjeux locaux qui contribuent à la persistance de la déforestation et la dégradation forestière dans les provinces à fort potentiel forestier en RDC. Dans cette optique, des recherches similaires pourraient être effectuées dans d'autres pays du Bassin du Congo, dans une perspective comparative.

## REFERENCES

- Abakah, E. (2018). Participation without a voice? Rural women's experiences and participation in local governance activities in the Abura–Asebu–Kwamankese district of Ghana. *Cogent Social Sciences*, 4(1), 1–19.
- Angelsen, A. (2010). Options stratégiques pour réduire la déforestation. In A. Angelsen, M. Brockhaus, E. Sills, W. D. Sunderlin, T. Dokken, & E. A. Johnson (Eds.), *Réaliser la REDD+ : option stratégiques et politiques nationales* (pp. 125–138). Center for International Forestry Research. [www.cifor.cgiar.org](http://www.cifor.cgiar.org)
- Arnstein, S. (1969). "A Ladder of Citizen Participation." *AIP Journal*, 216–224.
- Croft, S., & Beresford, P. (1992). The politics of participation. *Critical Social Policy*, 12(35), 20–44.
- Ferreira de Souza, F. G. (2021). Political Ecology of the Global South: the Amazon Fund. *Journal on Innovation and Sustainability*, 12(1), 4–15.
- Horning, N. R. (2018). *The politics of deforestation in Africa: Madagascar, Tanzania and Uganda*. Springer, Switzerland,.
- Katsongo, K. (2020). *Préservation de la forêt en RDC: pour un mécanisme REDD+ au service du développement durable* (L'Harmattan (ed.),
- Rajão, R., Azevedo, A., and Stabile M.C.C (2012) Institutional subversion and deforestation : Learning lessons from the system for the environmental licencing of rural properties in mato grosso, *public administration and development*, 32, 229–244
- Schroeder, H., et Mcdermott, C. (2014). Beyond Carbon : Enabling Justice and Equity in REDD + Across Levels of. *Ecology and Society*, 19(1), 4–7.
- Wibowo, D. H., et Byron, R. N. (1999). Deforestation mechanisms: a survey. *International*

*Journal of Social Economics*, 26(1-3), 455-474.

## **LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES**

## **CHAPITRE 1**

Tableau 1: List of key policy documents analysed... .....51

Tableau 2: Summary and list of interviewees..... 52

Tableau 3: Overview of the formal and informal interest of the key actors of forest governance reforms in DRC..... 66-67

## **CHAPITRE 2**

Tableau 1: List of key public Policy documents analysed:.....89

Tableau 2: List of key actors in the REDD+ process in DRC who were interviewed.....91

Tableau 3: Integrated REDD+ Project :.....100

## **CHAPITRE 3**

Table 1: Legal and regulatory texts analysed.....125

Table 2: Criterias and indicators of recognition .....129

Table 3: Summary of how the three dimensions of environmental justice have been considered within REDD+ in DRC.....138-139

## **CHAPITRE 4**

Tableau 1: Liste des acteurs interviewés.....164

Tableau 2: Présentation et superficie à couvrir par les cultures pérennes, activités de restauration et d'enrichissement des paysages du PIREDD/MBKis.....177

## **Liste des figures**

### **CHAPITRE 2**

Figure 1: Four types of discourse on REDD+ in DRC:.....96

Figure 2: Types of governance generated by the 4 types of discourse on REDD+ in DRC  
Figure 3:..... 98



### **CHAPITRE 3**

Figure 1 : The three dimensions of environmental justice according to Schlosberg and Collins (2014) ..... 120

Figure 2: Using the theoretical and conceptual framework in data collection.....126..

### **CHAPITRE 4**

Figure 1: Sites enquêtés dans la province de la Tshopo.....163

Figure 2: Analyse qualitative inductive. Adapté de Thomas (2006).....166

Figure 3: Répartition géographique des premiers projets pilotes REDD+ en RDC....171

Figure 4: Répartition géographiques des projets intégrés REDD+ en octobre....172

Figure 5: Zones de mise en œuvre des PIREDD dans la Tshopo.....173

Figure 6: Pourcentages des bénéficiaires des cultures pérennes à Isangi.....180

Figure 7: Proportion des surfaces occupées par les trois cultures dans le territoire d'Isangi .....181

## **ANNEXES**

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO  
MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT  
ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Kinshasa, le



N° 01217 /SG/EDD/BTB/TKK/09/2020

SECRETARIAT GÉNÉRAL À L'ENVIRONNEMENT  
ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

*Le Secrétaire Général*

Transmis copie pour information à

- Son Excellence Monsieur le Ministre de l'Environnement et Développement Durable ;
  - Son Excellence Madame le Vice-Ministre de l'Environnement
- (Tous) à Kinshasa/Gombe

Objet : recommandation pour collecte des données

- A Messieurs :
- Le Directeur Général Forêts ;
    - Les Directeurs-Chefs de Services ;
  - de la Gestion Forestière ;
  - des Inventaires et Aménagement Forestiers ;
  - de Développement Durable ;
    - Les Coordonnateurs ;
  - Projet pour l'investissement de la Forêt (PIF) ;
  - Coordination Nationale REDD+
- (Tous) à Kinshasa/Gombe

Messieurs le Directeur Général, Directeurs-Chefs de Service et Coordonnateurs,

Je vous recommande par la présente Monsieur **MAJAMBU MUDIBU Etiezer, Chef de Travaux** à l'Université Officielle de Mbuji-Mayi et doctorant à l'Université du Maine en France, pour collecter des informations recherchées dans le cadre de la préparation de sa thèse de doctorat.

Veuillez agréer, Messieurs le Directeur Général, Directeurs-Chefs de Service et Coordonnateurs, l'expression de mes sentiments patriotiques.

Benjamin TOIRAMBE BAMONINGA

## Clichés de terrain



**La traversée du fleuve Congo vers Isangi**  
Eliezer MAJAMBU, Avril 2021



**La pancarte du PIREDD-Oriental à Isangi Centre**  
Eliezer MAJAMBU, Janvier 2021



**Entretien de groupe à Basugo, groupement de Barumbi Tshopo, territoire de Bagwasende, Tshopo**  
Eliezer MAJAMBU, Avril 2021



**Dans la cité de Yangambi en provenance d'Isangi.**  
Eliezer MAJAMBU, Avril 2021

## **Guide d'entretien et Questionnaire**

### **Political ecology de la lutte contre la déforestation en République Démocratique du Congo : Acteurs, rapports de pouvoir et injustices environnementales**

#### **1) Acteurs et rôle dans la gouvernance des forêts en RDC**

Les réponses qui seront recueillies dans cette partie, vont nous éclairer notamment sur les raisons des réformes forestières, les intérêts des acteurs, surtout internationaux, et les stratégies utilisées dans le processus transformationnel de la gouvernance forestière en RDC.

##### **1.1. Question aux responsables de l'administration centrale, de l'association des chefs coutumiers du Congo, aux experts indépendants et ONG**

- Selon vous, l'administration forestière, a-t-elle connu une transformation au cours de 30 années dernières ? (1990-2020).
- Si oui, laquelle ? Et dans quel contexte cela a eu lieu ?
- Si oui, parlez nous en succinctement ?
- Selon vous, cette transformation, est-elle le fruit des efforts internes ou de la pression externe ? (BM, Coopération bilatérale, acteurs sous régionaux).
- Si cela est le résultat de la volonté de l'Etat, qu'est-ce qui justifie cet élan ?
- Si c'est à cause de la pression des acteurs internationaux, quelles stratégies ont-ils utilisé pour y arriver ?
- Quelles sont les grandes actions en termes de réformes (financement et accompagnement technique) impulsées par l'extérieur ?
- Pensez-vous que la COMIFAC a aussi joué un rôle dans ce processus transformationnel ? Si oui, comment ? quels sont les programmes initiés par la COMIFAC qui ont conduit la RDC à reformer son secteur forestier ?
- Selon vous, ces acteurs extérieurs poursuivent quel intérêt en interférant dans la gouvernance forestière de la RDC ?
- La mise en œuvre ou la diffusion de ces réformes au niveau local a-t-elle permis de réduire la déforestation ? Si non pourquoi ?
- Quelles sont, selon vous, les forces et les faiblesses de ce processus transformel ou réformes ?

Forces	Faiblesses

## 2) Processus REDD+ en RDC et acteurs dominants

- Dans un contexte de réforme du secteur forestier, quelle a été la position des autorités de la RDC vis-à-vis de la REDD ? (il s'agit de retracer l'historique, les acteurs impliqués, leur mandat, les règles qui les régissent ainsi que les financements mis à leur disposition pour leur fonctionnement).
- Comment avez-vous accueilli l'avènement de la REDD+ ?
- Quel a été le rôle de chacune des catégories d'acteurs dans le processus REDD+ en RDC ?
- Connaissant l'historique de la REDD+, quelles stratégies ont-elles été utilisées par ces acteurs dominants pour asseoir le mécanisme REDD+ en RDC ? (Il s'agit de connaître les récits et représentations mobilisés par les acteurs dominants)
- Comment les acteurs nationaux, qui sont en position de faiblesse, se sont-ils comportés au cours du développement de la REDD+ en RDC ?
- Est-ce que le mécanisme REDD+, est-il considéré à ce jour comme politique forestière ou comme un ensemble des projets de développement ?
- Si considéré comme politique, quels sont les différents programmes qui le constituent et qui permettent la réduction de la déforestation ?
- Quel est le stade actuel de REDD+ en RDC ?
- **REDD+ et émergence des dynamiques territoriales**
- Avez-vous participé au processus REDD+ ? si oui, comment ?

- Quel est l'apport de la REDD+ sur la gouvernance de la réduction de la déforestation en RDC ?
- Etes-vous satisfait des résultats du processus ?
- Si oui, en quoi êtes-vous satisfaits ?
- Si non, pourquoi ? A quoi vous attendiez-vous ?

### **Justice environnementale**

Je suis Eliezer MAJAMBU, chef de travaux à l'Université officielle de Mbuji-Mayi (RDC) et doctorant à l'Université du Mans, France.

Ma thèse porte sur la *political ecology* de la lutte contre la déforestation en RDC : acteurs et injustices environnementales. Je vous contacte pour avoir quelques informations qui m'aideront à finaliser une partie de ma thèse qui porte sur la justice environnementale. Ce dernier fait référence à la justice procédurale (participation), la justice distributive et celle liée à la reconnaissance des savoirs locaux et de l'identité des différents groupes des populations locales.

#### **Justice procédurale**

S'il vous plait, pouvez-vous me dresser une cartographie des acteurs qui avaient participé à l'élaboration du RPP et de la stratégie cadre REDD+ de la RDC ?

Selon vous, l'aspect genre avait-il été pris en compte ?

Connaissez-vous des groupes des populations locales/ peuples autochtones qui ne se sont pas sentis valablement représentés durant cette phase de préparation ?

Si oui, quelles étaient leurs revendications ?

Pensez-vous qu'elles ont été prises en compte dans les documents finaux ?

Pensez-vous que les communautés locales et peuples autochtones avaient participé dans l'élaboration des projets intégrés REDD+ ?

Si oui, comment est-ce que cette participation avait-elle été organisée ?

Les activités déployées dans le cadre des PIREDD sont-elles le reflet des besoins des communautés locales et peuples autochtones ?

### **Justice distributive**

REDD+ est-il un mécanisme qui promeut la justice et l'équité dans le secteur forestier de la RDC ?

Si oui, qu'est-ce qui vous permet de dire cela ?

### **Justice liée à la reconnaissance**

Selon vous, au cours de leur mise en œuvre, les PIREDD valorisent-ils les savoirs locaux ?

Si oui, comment ?

Si non, pourquoi ?

Est-ce parce que cet aspect n'intéresse pas beaucoup les acteurs de mise en œuvre ?

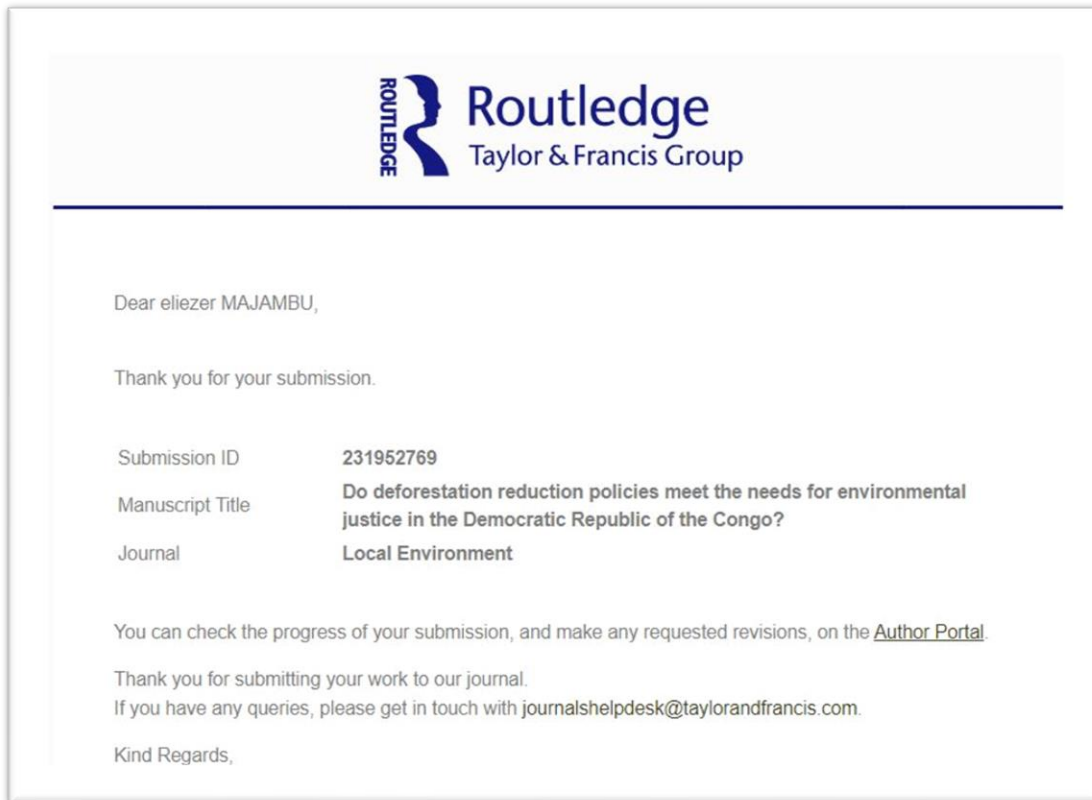
Pouvez-vous me donner quelques témoignages des communautés lésées par cette attitude ?

Pensez-vous que les standards sociaux et environnementaux sont respectés dans la mise en œuvre des PIREDD ?

Je vous remercie pour les réponses que vous apporterez à ce questionnaire.



## Preuves de soumission des articles



### **EET-22-0036.R1 – decision (Environmental, Governance and Policy)**

Dear Mr MAJAMBU,

Thank you for submitting your Manuscript ID EET-22-0036.R1 entitled "The effects of policy discourse on the governance of deforestation and forest degradation reduction in the Democratic Republic of the Congo (DRC)" to Environmental Policy and Governance following an initial round of revision.

Firstly, may we apologise for taking some time to consider your revised paper. The journal has undergone a period of change over the last few months which has led to some delays. One of those changes is that we now have a new Co-Editor, Prof Hartmut Fuenfgeld, working alongside Prof Andy Gouldson. We are very excited about the fresh take on things that Hartmut is bringing to the journal. As part of his induction to the journal, we have asked him to review various papers which are currently in progress, including yours.

Hartmut found that, while you have responded thoroughly to the referees' comments as requested, the paper still does not fulfil the potential it has to make a strong contribution to the literature. He feels, among other things, that the paper needs to make a more explicit link between its empirical foundations and the analysis and conclusions it draws; that it needs to examine the literature on discourse analysis in greater depth and refer to this more in the analysis and discussion; and that it needs to give greater context to REDD+ before looking at the DRC experience.

In light of the nature of Hartmut's comments (attached to this email), we have taken the

view that we must ask you to undertake another round of major revisions of your paper before we can consider it for publication. We appreciate that this is disappointing but we feel that these additional changes will substantially improve your paper. While we cannot guarantee that your revised paper will be accepted for publication, we are optimistic that with these changes we will be able to do so.

You can upload your revised manuscript and submit it through your Author Center. Log into <https://mc.manuscriptcentral.com/eet> and enter your Author Center, where you will find your manuscript title listed under "Manuscripts with Decisions".

When submitting your revised manuscript, you will be able to respond to the comments made by the referee(s) in the space provided. You can use this space to document any changes you make to the original manuscript.

Re : Verttigo\_manuscrit révisé

De [Rédacteur Adjoint <redacteur.adjoint@editionsvertigo.org>](mailto:redacteur.adjoint@editionsvertigo.org), le 2022-11-12 12:17

De [Rédacteur Adjoint <redacteur.adjoint@editionsvertigo.org>](mailto:redacteur.adjoint@editionsvertigo.org)

À [Majambu Mudibu Alain Eliezer <Eliezer.Majambu@univ-lemans.fr>](mailto:Eliezer.Majambu@univ-lemans.fr)

Date 2022-11-12 2:17

Cher M. Majambu,

Nous avons enfin pu vérifier l'adéquation des révisions apportées à votre manuscrit suite aux demandes et recommandations émises par le comité de lecture. Votre article est accepté pour publication. Nous vous remercions pour la confiance et l'intérêt que vous portez à VertigO, ainsi que pour votre patience et votre disponibilité tout au long du processus d'évaluation.

N'hésitez pas à communiquer avec nous si vous avez la moindre question.

Cordialement,

Nicolas Hubert

Rédacteur en chef adjoint

VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement

Institut des sciences de l'environnement Université du Québec à Montréal