Évaluation à mi-parcours du PARAT - Programme d’Appui à la Réforme de l’Aménagement du Territoire (Phase 1)

Vu sous l’angle de la préservation des ressources forestières



Raphaël BARBICHE

Juin 2021

ACRONYMES

|  |  |
| --- | --- |
| ACE | Agence Congolaise de l'Environnement |
| AT | Aménagement du Territoire |
| CAT | Cellule Aménagement du Territoire |
| CFAT | Centre de Formation en Aménagement du Territoire |
| CLPA | Communautés Locales et Peuples Autochtones |
| CODELT | Conseil pour la défense environnementale par la légalité et la traçabilité |
| CTP | Conseiller Technique Principal |
| DIAF | Direction des Inventaires et Aménagement Forestiers (au MEDD) |
| DirCab | Directeur de Cabinet |
| EFIR | Exploitation Forestière à Impact Réduit |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture |
| FNAT | Fond National de l’Aménagement du Territoire |
| FONAREDD | Fond National REDD |
| GM | Guide Méthodologique |
| GTCRR | Groupe de Travail Climat REDD+ Rénové |
| Ha | Hectare |
| MAT / MinAT / MATUH | Ministère de l’Aménagement du Territoire |
| MEDD | Ministère de l'Environnement et Développement Durable |
| Mo | Million |
| ONAT | Observatoire National de l’Aménagement du Territoire |
| ONG | Organisation Non Gouvernementale |
| PA | Peuple Autochtone |
| PAF | Plan d'Aménagement Forestier |
| PARAT | Programme d'Appui à la Réforme de l'Aménagement du Territoire |
| PDL | Plan de Développement Local |
| PGRN | Plan de Gestion des Ressources Naturelles |
| PIREDD | Programme Intégré REDD |
| PLAT | Plan Local d’Aménagement du Territoire |
| PNAT | Politique Nationale de l’Aménagement du Territoire |
| PNMEDD | Politique Nationale du MEDD |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le Développement |
| PPAT | Plan Provincial d’Aménagement du Territoire |
| PRODOC | Document de Programme |
| PSAT | Plan Simple d'Aménagement du Territoire |
| SDAg | Schéma Directeur d’Agglomération |
| SDAI | Schéma Directeur d’Aménagement Interprovincial |
| SDATsF | Schéma Directeur d’Aménagement Transfrontalier |
| SG | Secrétaire Général |
| SNAT | Schéma National d’Aménagement du Territoire |
| TdR | Termes de Référence |
| UAAT | Unité d'Appui à l'Aménagement du Territoire |
| WRI | World resources Institute |

SOMMAIRE

[1. Introduction 4](#_Toc75535559)

[1.1. Termes de références spécifiques à ce rapport et objectifs de la mission 4](#_Toc75535560)

[1.2. Stratégie Cadre REDD+ et jalons LOI en lien avec l’AT 4](#_Toc75535561)

[1.2.1. Stratégie Cadre REDD+ 4](#_Toc75535562)

[1.2.2. Objectifs de la LOI en lien avec l’aménagement du territoire et les forêts 5](#_Toc75535563)

[1.3. Points essentiels du cadre de résultats et préservation des forêts 7](#_Toc75535564)

[2. Méthodologie de l’évaluation 8](#_Toc75535565)

[2.1. Approche méthodologique et objectifs 8](#_Toc75535566)

[2.2. Documents mis à disposition lors de la mission 9](#_Toc75535567)

[2.3. Entretiens et échanges avec les parties prenantes 9](#_Toc75535568)

[3. Synthèse sur la lecture des documents et des entretiens 9](#_Toc75535569)

[3.1. Commentaires sur les principaux documents 9](#_Toc75535570)

[3.1.1. Rapport de diagnostic et orientation stratégiques : étape amont de la réforme 9](#_Toc75535571)

[3.1.2. Politique Nationale d’Aménagement du Territoire (PNAT) 11](#_Toc75535572)

[3.1.3. Projet de Loi d’Aménagement du Territoire (LAT) 13](#_Toc75535573)

[3.1.4. Guide Méthodologique du Zonage des Terroirs 16](#_Toc75535574)

[3.2. Commentaires sur les principaux entretiens 17](#_Toc75535575)

[3.2.1. CAFI 17](#_Toc75535576)

[3.2.2. MAT : CAT, SG, DirCab 18](#_Toc75535577)

[3.2.3. ONAT 19](#_Toc75535578)

[3.2.4. MEDD 19](#_Toc75535579)

[3.2.5. FAO / PIREDD Équateur 21](#_Toc75535580)

[3.2.6. Société Civile 22](#_Toc75535581)

[3.2.7. WRI 22](#_Toc75535582)

[3.3. Conclusions sur les documents et entretiens 23](#_Toc75535583)

[4. Résultats de l’évaluation 25](#_Toc75535584)

[4.1. Adéquation du PARAT 25](#_Toc75535585)

[4.1.1. Adéquation de la conception du PARAT 25](#_Toc75535586)

[4.1.2. Adéquation des choix stratégiques du PARAT 26](#_Toc75535587)

[4.1.3. Adéquation de la mise en œuvre du PARAT 27](#_Toc75535588)

[4.2. Observations sur l’approche du PARAT 28](#_Toc75535589)

[4.3. Observations sur le processus de consultation 29](#_Toc75535590)

[4.3.1. Processus prévu dans les documents cadres 29](#_Toc75535591)

[4.3.2. Appréciation de la mise en œuvre du processus de consultation par les acteurs 30](#_Toc75535592)

[4.3.3. Problèmes rencontrés dans le processus de consultation 30](#_Toc75535593)

[4.3.4. Impacts du processus de consultation et « préservation des forêts » 31](#_Toc75535594)

[5. Observations et recommandations 31](#_Toc75535595)

[5.1. Leçons apprises 31](#_Toc75535596)

[5.2. Documents : PNAT, LAT, Guides, SNAT : quelle évolution à tenir 32](#_Toc75535597)

[5.3. Mesures d’accompagnement pour assurer la réussite de la préservation des ressources forestières 33](#_Toc75535598)

[5.3.1. Démarche de contextualisation pour la phase suivante du PARAT 33](#_Toc75535599)

[5.3.2. Analyse SWOT 33](#_Toc75535600)

[5.3.3. Recommandations / propositions 36](#_Toc75535601)

[ANNEXES 40](#_Toc75535602)

[Annexe 1 : Liste des documents collectés pendant la mission 41](#_Toc75535603)

[Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées pendant la mission 42](#_Toc75535604)

# Introduction

## Termes de références spécifiques à ce rapport et objectifs de la mission

Le Programme d’Appui à la Réforme de l’Aménagement du Territoire étant arrivé au terme de sa première phase, une évaluation externe indépendante est prévue pour déterminer les réalisations atteintes vis-à-vis des engagements, et en conséquence de lever des recommandations sur les modalités, méthodologies et approches de mise en œuvre pour la suite des appuis.

## Stratégie Cadre REDD+ et jalons LOI en lien avec l’AT

### Stratégie Cadre REDD+

La Stratégie Nationale REDD+ constitue le document fondamental de la politique REDD+ en RDC.

La forêt constitue son troisième pilier et l’aménagement du territoire en est le sixième.

A propos du pilier 3 concernant la forêt, nous pouvons rappeler que ses objectifs visent 3 axes de résultats :

***« Une gestion durable des stocks de carbone forestier*** *(pour les Forêts de production permanente et forêts protégées) – dont l’objectif est de répondre aux besoins en produits ligneux du marché́ national, voire régional et international, par une gestion durable des forêts minimisant l’impact sur les services environnementaux fournis par celles-ci.*

***Une conservation des stocks de carbone forestier*** *(pour les Forêts classées principalement) dont l’objectif est de conserver les stocks de carbone forestier au travers de la protection des forêts classées et forêts protégées à haute valeur de biodiversité́, de fourniture de services environnementaux ou culturelle (forêts sacrées).*

***Un accroissement des stocks de carbone forestier*** *(pour les Forêts de production permanente, forêts protégées, forêts classées et en dehors des forêts existantes) dont l’objectif est d’augmenter les stocks de carbone forestier dans et en dehors des forêts »*

A propos du pilier 6, nous pouvons rappeler ceci :

*« Le développement des divers secteurs productifs de l’économie (agriculture et élevage, industries extractives, exploitation forestière, etc.) en RDC est capital. Mais dans un contexte de pression accrue du fait des besoins d’expansion de ces divers secteurs ainsi que de la croissance démographique,* ***l’aménagement du territoire représente un outil essentiel******devant permettre une utilisation rationnelle et cohérente de l’espace et des ressources, et notamment des ressources forestières***

***Ceci nécessite une stratégie nationale de développement transversale et intégrée, s’attaquant efficacement aux moteurs de la déforestation et dégradation des forêts****, soutenue par une politique d’aménagement du territoire. »*

### Objectifs de la LOI en lien avec l’aménagement du territoire et les forêts

En 2015, la RDC a pris des engagements envers CAFI afin de mettre en œuvre sa politique REDD+ selon des objectifs et des jalons qui y sont présentés.

Concernant l’Aménagement du Territoire, ceux-ci sont formulés de la manière suivante.

**Objectif 5. En matière d’aménagement du territoire** : Élaborer et mettre en œuvre, de manière participative et transparente, une politique d’aménagement du territoire organisant et optimisant l’utilisation des terres et des ressources forestières par les divers secteurs de l’économie nationale dans le respect des droits reconnus par le système légal de la RDC, afin d’en réduire l’impact sur les forêts, de réduire les conflits et d’assurer le développement durable au niveau national et local

**Jalon 2020**

Une politique d’aménagement du territoire respectueuse de la ressource forestière et des droits et besoins des communautés locales et peuples autochtones, et schémas directeurs provinciaux d’aménagement du territoire, sont développés dans toutes les zones des programmes intégrés et validés dans au moins trois zones de programmes intégrés.

***Jalons intermédiaires décembre 2018***

1. Analyses de base réalisées pour l**'élaboration d'une politique d’aménagement du territoire** intégrant les objectifs de la Stratégie nationale cadre REDD+ ;
2. **Guide méthodologique élaboré, accompagné de normes de qualité claires, pour la réalisation du zonage participatif des terroirs villageois**, comprenant les terres utilisées et occupées par les communautés locales et les peuples autochtones – et des entités territoriales, dans le cadre des programmes intégrés et sur base des démarches locales de planification déjà réalisées ;
3. Un effort ciblé pour garantir que la programmation géographique nécessaire à la levée du moratoire sur les concessions forestières industrielles sera réalisée dans le cadre d’une démarche d’aménagement du territoire.

L’aménagement du territoire étant une matière multisectorielle, l’objectif 5 est en lien avec d’autres objectifs :

* **Objectif 1. En matière d’agriculture** : Élaborer et mettre en œuvre, de manière participative et transparente, une politique agricole contribuant au développement rural et à la sécurité alimentaire nationale tout en en limitant l’impact actuel et à venir sur les forêts

**Jalons 2020**

a. Politique agricole adoptée, **intégrant les enjeux REDD+ et les principes d’Aménagement du Territoire**, et faisant la promotion de filières agricoles industrielles zéro déboisement, en ligne avec les méthodologies et standards mondialement reconnus en cours de développement au niveau international, en particulier pour les exploitations agricoles commerciales à grande échelle pour lesquelles les questions foncières peuvent être prises en compte en accord avec les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers ;

*Jalons intermédiaires décembre 2018* :

1. Ébauche de politique agricole sur base d’un diagnostic actualisé des enjeux et opportunités agricoles notamment en lien avec les forêts, intégrant des procédures transparentes d’allocation des concessions agroindustrielles ainsi que des directives pour les concessions agro-industrielles à zéro déboisement, en accord avec les méthodologies et standards mondialement reconnus en cours de développement au niveau international, ainsi que des efforts pour assurer des pratiques agricoles durables par les communautés locales et autochtones et pour limiter le déboisement et la dégradation des forêts résultant de cette agriculture à petite échelle ;
2. Un système de **suivi satellitaire du développement spatial** des plantations commerciales intégré́ au Système national de suivi des forêts (NSFM) ;

* **Objectif 3. En matière de forêt :** Élaborer et mettre en œuvre, de manière participative et transparente, une politique forestière permettant une gestion durable des ressources forestières par les multiples acteurs du secteur, y compris les communautés locales et autochtones, mettant un accent particulier sur l’application des lois forestières, la gouvernance et divers modelés locaux et communautaires de gestion. **La RDC s’engage à renforcer les capacités de contrôle dans les zones d'exploitation forestière, ainsi que celles des zones où seront attribuées des nouvelles potentielles concessions, afin de faire appliquer la loi forestière**

**Point f** (jalon intermédiaire 2018) : La levée du moratoire sera conditionnée par l'atteinte des conditions légales définies dans le Décret Présidentiel n° 05/116 du 24 octobre 2005. Les modalités techniques de la levée du moratoire intègreront les objectifs REDD+ et de développement durable, y compris en ce qui concerne la programmation géographique des futures allocations à l’horizon de trois ans définie dans le cadre d’un processus consultatif et **en accord avec un aménagement du territoire ciblé au niveau national et/ou provincial pertinent** identifiant les zones prioritaires de développement du secteur forestier selon des critères écologiques, géographiques, économiques, sociaux et financiers et prenant en compte le changement climatique ;

* **Objectif 6. En matière de foncier** **:** Élaborer et mettre en œuvre de manière participative et transparente une politique foncière équitable ; y compris en ce qui concerne les questions de genre et des personnes vulnérables, les communautés locales et les peuples autochtones, et susceptible d’assurer une gestion durable et non conflictuelle des terres et la clarification des droits fonciers**, en vue de limiter la conversion des terres forestières**

## Points essentiels du cadre de résultats et préservation des forêts

Si on considère l’évaluation sous l’angle de la préservation des forêts, l’objectif est alors de s’assurer que la préservation des forêts est suffisamment intégrée dans chaque point du cadre de résultat. Cela peut prendre plusieurs formes :

Est-ce que le contenu des documents politique et juridiques l’exprime correctement,

Est-ce que les acteurs sont conscients de cet aspect, en particulier les décideurs,

Est-ce que les documents techniques qui rendront fonctionnelle cette préservation existent

Les produits proposés dans le PARAT sont les suivants :

**PRODUIT 1 : Des outils juridiques et réglementaires de références sont disponibles et permettent la mise en œuvre de la réforme de l'AT en adéquation avec le PNSD et les principes du développement durable inclusif**

* Existence d’une PNAT
* (Prévu phase 2 : Le projet de loi AT avec des dispositions sur le développement durable et la sauvegarde des écosystèmes (forestiers) comme axe majeur)

CONCLUSION synthétique : la PNAT existe et elle est adoptée au Conseil des Ministre, et il existe un projet de LAT déposé au bureau de l’Assemblée Nationale

**PRODUIT 2 : Les institutions congolaises sont dotées des capacités nécessaires pour le pilotage, la mise en œuvre et la conduite des concertations multi-acteurs/multi-sectorielles du processus de la réforme de l’AT**

* Existence de la CAT
* Existence d’un programme de renforcement des capacités
* Existence d’une plateforme Nationale de pilotage politique (COPIRAT)
* Existence d’un système de gestion du SIG (Observatoire ONAT)

CONCLUSION synthétique : la CAT existe et elle est opérationnelle au MAT, l’ONAT existe (et son arrêté ministériel provisoire a été trouvé pendant la mission), la plateforme de pilotage politique COPIRAT n’existe pas (un projet de décret existe seulement), le programme de renforcement des capacités n’existe pas encore (ou du moins partiellement car WRI avait commencé à renforcer l’ONAT)

**PRODUIT 3 : La vision commune sur l’affectation de l’espace est dégagée et oriente les politiques publiques afin de promouvoir une croissance inclusive et durable**

* 6 Guides méthodologiques pour appuyer la mise en œuvre des PPAT et PLAT
* (Prévu phase 2 : SNAT et PPAT)

CONCLUSION synthétique : il existe un Guide Méthodologique sur le zonage des terroirs, le modèle a été validé en atelier le jeudi 15 avril 2021. Aucun autre Guide n’a été finalisé.

# Méthodologie de l’évaluation

## Approche méthodologique et objectifs

La partie de l’évaluation indiquée dans ce rapport se rapporte à une analyse du PARAT vue **sous l’angle de la préservation des forêts**. De ce fait, cette partie de l’évaluation ne peut pas être réalisée de manière classique car il ne sera pas possible, par exemple, de distinguer précisément la thématique forêt (en termes de chiffre par exemple) pour la traiter individuellement selon le même schéma que l’évaluation globale du programme.

Les enjeux de préservation des forêts se feront réellement en pratique sur le terrain à l’aide des outils techniques du MAT. Ces éléments techniques étant pour le moment en cours de progression, il est difficile de déterminer avec justesse si la « préservation de la forêt » est d’ores et déjà intégrée de la meilleure manière ou pas. Par conséquent, l’objectif de la mission est de démontrer principalement comment la préservation des forêts est intégrée dans le PARAT et dans les documents de la réforme qui ont été produits jusqu’alors, tout en donnant des recommandations qui maintiendront le PARAT dans une mise en œuvre consensuelle axée sur les principes de la Stratégie Nationale REDD+.

Pour ce faire, l’approche a été développée selon 2 types d’activités :

* La lecture de documents existants
* Des entretiens avec quelques acteurs pertinents

L’objectif étant ensuite de faire une analyse dont le schéma est suggéré de la manière suivante par les TDR :

1)  **L’adéquation de la conception du programme**: les choix stratégiques de mise en œuvre et du personnel pour assurer l’inclusion de la forêt dans le processus d’AT.

2)  **Les choix effectués** en termes d’approche de mise en œuvre et leur adéquation **pour assurer la préservation de la forêt**.

3)  **La qualité des processus de consultation** conduits dans le cadre du développement des documents stratégiques de la réforme AT **en vue d’intégrer les préoccupations relatives à la forêt et à sa préservation**.

Les éléments contextuels suivants complètent cette approche :

Les TdR complètent le point précisant que, lors de la mise en œuvre, le programme a été le sujet de plusieurs avis contradictoires, notamment en ce qui concerne :

* l’adéquation des appuis-conseils relativement aux objectifs poursuivis pour la préservation des forêts ;
* la prise en compte des forêts dans les documents techniques, les diagnostics, les documents de politique et loi ;
* l’inclusion de la thématique forêt dans les consultations et/ou priorisations des documents cadres.

Cette évaluation est réalisée dans un cadre un peu tendu et sensible lié au fait qu’il y a discordance sur les résultats actuels du PARAT entre les parties, et qu’il y aussi un problème de compréhension sur le processus qui a conduit à l’élaboration de 2 documents phares : la PNAT et le projet de LAT.

Autrement dit, l’aboutissement de l’évaluation doit s’orienter vers des recommandations qui auront pour sens de :

* Proposer des actions qui appuieront la préservation des forêts, dans le cas où cette préservation apparaitrait comme insuffisante en l’état actuel des choses,
* Proposer des points de résolution du champ de discordance si ceux-ci s’avéraient justifiés,
* Proposer des actions / recommandations qui permettront au PARAT de se replacer dans un contexte qui le laissera évoluer de manière consensuelle.

## Documents mis à disposition lors de la mission

Voir en annexe

## Entretiens et échanges avec les parties prenantes

Voir en annexe

# Synthèse sur la lecture des documents et des entretiens

## Commentaires sur les principaux documents

Ce chapitre consiste à faire ressortir de manière littérale les aspects liés à la préservation des forêts dans les principaux documents produits. On met comme hypothèse que tous les termes suivants considèrent / intègrent la forêt, et sa préservation : **Environnement, Ressources Naturelles, Capital Naturel, REDD+, Climat**. De cette manière on peut déjà démontrer le niveau de considération de la forêt et ses enjeux dans les documents.

### Rapport de diagnostic et orientation stratégiques : étape amont de la réforme

Les points saillants du document peuvent être relevés ainsi.

1. **État des lieux du fonctionnement territorial de l’AT**

* La fragmentation territoriale s’exprime entre autres par la déforestation croissante ; voir aussi figure 1 qui indique les différentes causes et leurs effets en matière de forêts / Ressources naturelles
* Chapitre 1.6 page 24 donne les indications pour la prise en compte de la forêt du fait des phénomènes de déforestation ou dégradation et leurs principaux moteurs. Cette description est mise dans le diagnostic et devra donc être considérée à l’étape suivante du processus d’AT
* Chapitre 1.9 (analyse swot) : la demande exacerbée en produits naturels (bois, animaux, etc.) et ses impacts sur la biodiversité et la protection de la forêt constituent une menace

**2. État des lieux du fonctionnement institutionnel de l’AT**

* Chap. 2.1.4. : La partie « environnement » est un des éléments qui justifie la réforme,
* Le MEDD un ministère à vocation territoriale, il gère la partie forestière,
* Chap. 2.3.1. : Rattachement de la réforme au PNSD,
* Les Ressources Naturelles sont considérées comme un atout dans la vision à long terme de 30 ans du PNSD (donc la forêt est un atout),
* Un des piliers de la vision (orientation stratégique) du PNSD prévoit déjà que l’industrialisation ne doit pas avoir d’impact sur l’environnement,
* Chap. 2.3.3 fait le point sur l’évolution de la politique environnementale en RDC (et rappelle l’engagement de la RDC dans le processus REDD+),
* Chap. 2.3.4 fait le point sur les objectifs de la politique REDD+ dans laquelle la RDC s’est engagée, **notamment le niveau de stabilisation du couvert forestier de 63,5% du territoire pour 2030**. On y fait aussi le rappel des éléments de bases à tenir compte :
  + Stratégie national REDD+
  + Plan d’investissement national REDD+
  + Articulation REDD+/AT : avec les PIREDD
* Chap. 2.3.6. Changements climatiques et AT ; **Montre l’incidence positive de l’AT sur les changements climatiques** à travers l’historique d’autres politiques qui ont donné des effets dans ce sens.

Conclusion : depuis 2002, plusieurs politiques sont mises en œuvre pour la relance des territoires et institutions en charge, avec des résultats variables – association avec des politiques transversales comme la protection des forêts.

1. **Orientations Stratégiques pour l’élaboration de la PNAT**

* **Un des 6 objectifs de la PNAT est la protection de la forêt et de l’environnement avec une politique relative à la lutte contre les changements climatiques** et l’inscription dans le processus REDD+.
* Un des 3 enjeux majeurs de la PNAT est : la durabilité ; pour permettre au pays de s’aligner dans la lutte contre les conséquences sans cesse croissantes de la dégradation des écosystèmes et l’effet amplificateur des changements climatiques.
* Parmi les 7 éléments qui permettent d’articuler le PNSD et l’AT, nous avons :
  + *Le développement et aménagement agro-rural avec deux composantes socioéconomique et* ***environnementale*** *déterminantes ;*
  + *La valorisation de l’immense potentiel naturel de la RDC qu’il soit agricole, minier, hydraulique,* ***forestier*** *ou écotouristique.*
  + *Doivent être pris en compte en même temps dans la PNAT pour un bon développement des territoires*
  + *Donnera lieu à la promotion de nouvelles complémentarités entre* ***forêt*** *et savanes (pour offrir des alternatives aux populations forestières*
* Figure 17 : la forêt est intégrée dans l’arbre à objectif de la PNAT
* Proposition des différents types d’outils de planification spatiale (SNAT, PPAT, PLAT, et des schémas particuliers agglo, interprovincial, transfrontalier.
* Chap. 3.3.3. - Documents stratégiques thématiques :
  + Plan de zonage national / affectation des terres (important pour la forêt !)
  + Schéma de l’armature urbaine,
  + Cadastre urbain,
  + Schéma directeur des équipements publics.
* Mise en œuvre : transmission du savoir / besoin en formation AT / déclinaison des schémas et plans en programmes, et en projets / mécanismes de financement,
* Chap. 3.4.5 : La **consultation des Peuples Autochtone** est fortement recommandée
* Mécanismes participatifs de l’AT avec des : conseils, comités, commissions, etc… à toutes les échelles du territoire – cf. Loi Cadre à produire
* Chap. 3.4.6 : notion de veille territoriale avec l’observatoire

### Politique Nationale d’Aménagement du Territoire (PNAT)

La PNAT a été construite sur base des orientations apportées par le rapport diagnostic en amont.

La partie forestière prend une place importante dans la description des secteurs de la PNAT.

Voir aussi chapitre II.4. En particulier, la forêt est décrite selon :

* + Ses enjeux planétaires
  + Ses enjeux nationaux à l’égard :
    - Des richesses biologiques qu’elle possède et des services environnementaux qu’elle peut offrir ;
    - De son importance d’un point de vue économique et de son potentiel ;
    - De son importance d’un point de vue social ;
    - De ses faiblesses et de sa vulnérabilité du fait qu’elle est située dans un pays qui a peu de moyens pour la défendre et la gérer ;
    - Des nombreuses menaces auxquelles elle est soumise face à un contexte social, technique, et infrastructurel ;

La PNAT introduit l’idée des Guides méthodologiques pour encadrer techniquement le processus de réforme de l’AT.

**Observation 1 :** Il est à noter que ce type d’outil a déjà fait ses preuves dans d’autres secteurs, notamment la forêt avec les « Guides Opérationnels ». Est-ce qu’il existe cependant une liste des guides prévus, apparemment ils paraissent pour le moment un peu dispersés dans les textes. Si on met comme délai 2050 pour l’AT, est ce que ce n’est pas un peu loin, on doit prévoir une phase de création et de test, tout en adaptant les guides à l’évolution de l’AT sur cette même période.

A partir du programme 9, beaucoup des activités recommandées dans les axes stratégiques sont déjà intégrées dans le PARAT.

Programme 10 : il fait état d’un guichet unique pour l’attribution des espaces et de cette manière on pourra éviter les superpositions à l’avenir (dans ce cas on suppose aussi que le zonage est terminé).

**Observation 2 :** Avant cela, un programme de « dé-superposition » serait nécessaire de manière à commencer la mise en œuvre de l’AT avec un « point 0 » ou toutes les surfaces affectées sont bien identifiées et sans multiples affectations

Programme 11 : il prévoit un nombre défini de 26 édits et de 15 textes pour soutenir l’implantation de l’AT dans les provinces.

**Observation 3 :** Les chiffres sont limitatifs, probablement on devra faire autant de textes que nécessaire pour une bonne implantation de la réforme.

Programme 12 : nous y trouvons des indications précises en termes de personnel et d’instances de pilotages

Voir aussi chap. 4.1.1 et 4.1.2 où toutes les institutions de pilotages et les outils sont décrits.

**Observation 4 :** On a des bases pour faire émerger une politique AT, dont les indications chiffrées pourront certainement évoluer au cours du temps (la quantité de personnel nécessaire par exemple) - mais les éléments pour savoir comment on va transiter de l’état actuel (de superposition sectorielle) vers cet idéal en matière d’AT ne sont pas encore précis (mécanisme d’arbitrage)

Chap. 4.1.3 : Les outils techniques de l’AT

* Guides méthodologiques
* Modalité d’élaboration d’un projet qui touche à l’AT : une Étude d’Impact Environnementale (EIE) des projets et programme doit être réalisée avant leur mise en œuvre
* Introduction du Guide d’élaboration des outils techniques de l’AT
* Collaboration avec les autres politiques publiques (4.1.3.3.) – ce qui implique la politique forestière devrait être consultée, ou discutée, avec le MAT, avant présentation au Conseil des Ministres, de manière à ce qu’elle soit cohérente avec les priorités Nationales

**Observation 5 :** L’EIE est un garde-fou pour considérer la préservation du couvert forestier ; peut-être que cet aspect pourrait être plus explicite et approfondi, en particulier pour développer le cadre de préservation des forêts dans les outils de planification spatiale. A titre d’exemple, des EIE sont déjà demandées chez les forestiers, on pourrait adapter le format existant pour éviter de faire une EIE pour l’AT, et une EIE pour le MEDD.

Chap. 4.2.2.1 : Observatoire National de l’AT (ONAT)

**Observation 6 :** Est-ce que ce dispositif devrait avoir une mission de lanceur d’alerte en matière de préservation des forêts (donc seront-ils concernés par les éventuelles pertes de couvert, et comment devraient-ils intervenir ou être concernés dans ce cas là ? quelles sont les modalités d’intervention (si on devait par exemple intervenir en urgence).

Chap. 2.1.3 : la forêt représente 67% de la surface du pays en 2000. La vision est de stabiliser le couvert à 63,5% d’ici 2030 (stratégie cadre REDD+ de 2012).

**Observation 7 :** L’objectif de pourcentage du couvert forestier est important car il fixe la marge de manœuvre pour la réussite des actions qui seront menées et qui sont censées considérer la forêt en tant que composante majeure dans l’AT. D’où le programme 8 (page 48) dans lequel on explique également que le couvert fait désormais 57% du pays et qu’en conséquence pourcentage doit être remonté pour atteindre 63,5 %.

**Observations 8 - complémentaires :**

* On ne voit pas bien comment les processus de gestion et/ou aménagement existant dans d’autres ministères (MEDD, Mines, Agriculture, Foncier, et Hydrocarbures en particulier) sont intégrés (voir page 13) et de quelle manière sont-ils formalisés et légalisés à ce jour ;
* Les canevas des rapports qui seront à faire par les différents comités devront être produits pour avoir une harmonie des rapports au niveau national (une liste des canevas pourrait être produite pour les conseils, l’ONAT, l’analyse de la validation des projets ayant un impact en matière d’AT, etc.

### Projet de Loi d’Aménagement du Territoire (LAT)

**L’exposé de motifs pose le cadre de la LAT, en particulier :**

On y explique que la dégradation des forêts est aussi une conséquence du manque de vision spatiale du Territoire National où la distribution des droits d’exploitation des ressources est à l’origine de conflits, superpositions de titres, et conduit à une gestion non rentable (donc non durable) des ressources naturelles. Indique que la mise en œuvre de la PNAT doit garantir la sauvegarde de l’environnement (ceci démontre que la loi doit en tenir compte d’autant plus qu’aucun autre élément complète ce chapitre, c’est donc une priorité).

Les opérations d’aménagement doivent prendre en compte en particulier les ressources forestières. Il est inscrit que le couvert forestier est nécessaire pour l’équilibre climatique et dans le cadre des dispositions internationales liées aux CC. **Cette loi veut se placer au-dessus des autres « outils de planification » sectorielles**

**Observation 9 :** ce passage du projet de loi est à préciser car on ne comprend pas si la loi veut se placer au-dessus des autres lois sectorielles, ou pas, ou sinon de quelle manière.

Les innovations prévues par le programme de l’AT sont aussi mentionnées (SNAT, PPAT, PLAT, schéma directeur d’agglomération, plan de zonage)

**Observation 10 :** Comme on intègre les agglomérations, il serait intéressant de savoir dans quelle mesure ces schémas vont intégrer la notion de préservation de la forêt ; avec des indications sur les pratiques énergétiques des agglomérations par exemple ? ou d’autres activités qui auront un impact pour éviter la dégradation ou la déforestation.

Point 5 page 2 : Il est indiqué que **les outils de planification sont « *contraignants* »**

**Observation 11 :** pour contraindre qui ? les autres ministères sectoriels, ou les opérateurs économiques, ou les populations ? la contrainte n’est pas l’objectif de l’AT, c’est plutôt la cohérence pour plus de développement (et c’est explicite à l’art. 33). Le terme « contraignant » n’est pas adapté car il envisage mal l’efficacité de la mise en œuvre de l’AT.

**Art. 1** : Intègre les pygmées

**Observation 12 :** Les Pygmées sont des peuples autochtones vivants de la forêt, en les mentionnant, on induit le fait qu’on reconnait leurs droits, et le devoir de protéger la forêt en particulier pour les autochtones.

**Art. 3 :** La première définition est celle de l’Aménagement du Territoire dans laquelle il est précisé que l’AT doit prendre en compte les « contraintes naturelles », dans une utilisation « rationnelle » de l’espace géographique National

**Art. 4 :** La loi rappel le soubassement de la Politique de l’AT.

**Art. 7 :** On y reprend les aspects du capital naturel qui doivent être inscrits dans tout plan ou programme sectoriel

**Art.8 :** Un des principes de mise en œuvre est la « durabilité des ressources naturelles »

**Art. 10 ; 11 ; 12** : On précise que l’AT doit toujours tenir des espaces naturels (durabilité, résilience, fragilité)

**Art 15 et 19** : Rappel que l’État, les Provinces et les entités décentralisées, doivent toujours prendre en compte la « durabilité des ressources naturelles » et les impératifs de « protection de l’environnement » tout en intégrant les communautés, dont les pygmées

**A partir de l’Art. 20,** c’est **le cadre Institutionnel** du Gouvernement et Province, y inclus celui des organes de pilotage et de suivi / contrôle qui sont décrit (Conseil National AT/Observatoire/Experts ; Conseil Provincial AT / Experts : Conseil Local AT)

**Observation 13 :** On n’a pas les modalités de choix des experts qui accompagnent les Conseils. L’Art. 28 explique l’utilité des Conseils pour la conciliation des parties ; dans le cas des problèmes fonciers liés aux forêts, est ce que l’utilité de ces Conseils ne se superpose pas avec le Comité de règlement des différends forestiers (Arrêté Ministériel M 103/2009)

**A partir de l’Art. 30, 31,** ce sont les **outils de planification spatiale** qui sont décrits

**Observation 14 :** La LAT n’a peut-être pas besoin d’avoir autant de précisions avec la terminologie indiquée pour le zonage, car celle-ci devrait être reprise dans le Guide Méthodologique du zonage, et éventuellement approfondie selon les différents niveaux de zonage. De manière générale, les détails techniques n’ont pas forcément lieu d’être dans la LAT puisque ceux-ci apparaissent dans les Guides Méthodologiques

**Art. 33 :** Contrôle des zonages ; le contrôle doit vérifier que les dispositions et documents provinciaux ne compromettent pas les options nationales, et qu’il n’y pas de superpositions

**Observation 15 :** La méthodologie de contrôle est à approfondir car en principe les services compétents de l’AT devraient être accompagnés des services sectoriels. Les sanctions seront sectorielles / multisectorielles ? Est-ce que ce service de contrôle au niveau de l’AT est nécessaire, pourquoi ne pas ajouter cette prérogative aux sectoriels ?

**Art 34 et 35** **:** SNAT, PPAT, PLAT, SDA, SDAI, SDATsF sont décrits dans la loi et prennent une valeur règlementaire

**Art. 38 :** Les règles de structuration des outils de planification sont présentées ; en incluant les évaluations d’impact environnemental et social.

**Art. 40** : il y est indiqué le contenu du SNAT

**Observation 16 :** La partie « forêts » n’est pas spécifiquement indiquée, mais on peut supposer qu’elle est intégrée dans chaque point compte tenue des indications de la loi et de la PNAT ; chaque point pourra définir en quoi il considère la préservation des forêts.

**Art 41** : Élaboration et approbation du SNAT

**Art. 66 :** Liste des droits taxes et redevances

**Observation 17 :** Le système de taxation ne parait pas tellement cohérent avec les efforts qui pourrait être menés pour garantir les objectifs de maintien du couvert forestier ; il serait intéressant de comprendre sur quelle base la fiscalité a été établie et les prévisions de recettes qu’elle ambitionne, et finalement quel budget elle vise d’alimenter ; ces fonds financeront quel service public en contrepartie.

**Art. 67** : il est mentionné une nouvelle taxe pour « l’aménagement des sites forestiers »

**Observation 18 :** que signifie « aménagement des sites forestiers » ? Est-ce que c’est relatif aux Plans d’Aménagement forestiers ? Quelle est la contrepartie de cette taxe ?

**Art. 70 à 75 :** Les poursuites et sanctions

**Observation 19 :** en principe, l’infraction ne devrait-elle pas être reconnue de manière sectorielle avec le contrôle correspondant ? si on fait une affectation des terres, donc chaque terre affectée sera sous la gestion du ministère sectoriel de tutelle ; par exemple, les forêts de production seront remises au Ministère de l’Environnement. Quelles sont les types d’infractions à reconnaitre : des modes d’utilisation qui ne correspondent pas à l’affectation ? si on constate une superposition d’utilisation du sol, à qui s’adressera la sanction ? Si un pygmée n’est pas précis dans ses réponses pendant la collecte des données du zonage parce que coutumièrement il ne peut pas dévoiler tous les secrets de la forêt où il vit, faudra-t-il le sanctionner ? Le fonctionnement des sanctions ne parait pas réaliste avec le fonctionnement et les objectifs de l’AT, ni la réalité du terrain.

**Observations 20 – complément :**

* Pourquoi parle-t-on d’échelles cartographiques pour les outils de planification spatiale ? mais pas des données et bases de données ? S’il y a des cartes officielles à prévoir, les Guides Méthodologiques des réalisations des PPAT et PLAT vont le prévoir. Techniquement la taille des échelles doit rester flexible car elle devra surtout s’adapter à la taille et à la forme géographique des zones concernées.
* Les Plans d’Aménagement existants ne sont pas repris dans ce texte (ex. les plans d’aménagement forestier, ou les PSAT)

### Guide Méthodologique du Zonage des Terroirs

Grâce à ce guide il sera possible de générer des données et ses données sont essentielles pour formaliser l’AT, notamment la production des outils de planification locaux, provinciaux et le SNAT. Il n’est pas possible de dire en quoi ce document technique tient compte de la préservation des forêts ou pas ; c’est plutôt les indications pour son application terrain qui peuvent donner une idée de son impact pour la préservation des forêts ; autrement dit, est ce que ce guide, tel qu’il est, va permettre de générer les données nécessaires pour avoir une vision claire des zones forestières, et que ces données seront pertinentes pour être analysées et orienter les PSAT, ou les PLAT.

Dans l’état d’évolution où se trouve le document, aussi pertinent qu’il soit, des propositions constructives pour le rendre plus efficient sont encore possibles.

* + Le Guide n’est pas fait, en principe, pour restituer comment les choses se sont passées (historique, ateliers, etc…), mais c’est plutôt un document opérationnel. Probablement il pourrait **être orienté d’une manière plus pratique dédiée à une utilisation exclusive de terrain**, et plus adaptée selon les utilisateurs (peu probable que le document en l’état soit accessible aux peuples autochtones, et même à la plupart des chefferies / groupements).
  + Le document devrait **être le plus concis possible**. Ici il fait 35 pages, et pourrait probablement être réduit. Le coté narratif devrait viser les explications de l’utilisation des annexes et non le cadres d’utilisation de ces annexes. Ce cadre peut toutefois être défini en quelques pages seulement au début afin de situer l’utilité « multisectorielle » en matière d’AT, et les principes de mise en place d’une méthodologie incluant l’approche participative.
  + On ne trouve pas d’indications sur la modélisation du plan de zonage **: aucune norme technique n’a encore été fixée** – la 3ème étape sur l’inventaire multi-ressource indique l’étape de préparation de l’inventaire sauf que celui-ci n’est fondé sur aucune norme. Donc comment produire un plan de sondage dans le cadre d’un zonage, quels sont les facteurs et les taux de sondage à considérer selon les ressources à inventorier ? Quelle est la liste des informations à collecter selon les ressources et selon quel canevas (cette question renvoie au point précédent) ? pourtant, **il était prévu que le Guide soit assorti de normes claires** (voir Prodoc et rapport S&E).
  + Une partie des **objectifs spécifiques n’est pas adaptée au chapitre 3** (p13) ou est mal formulée ; ces objectifs devraient avoir une vision pratique, alors qu’actuellement il donne des objectifs qui ne sont pas ceux des données collectées (par exemple, le guide ne va pas « gérer des conflits », il va éventuellement les identifier et les données collectées contribueront à mettre en place une stratégie pour les gérer).
  + Le zonage prévoit 3 niveaux : macro, méso, micro. Le Guide produit est fait pour le zonage des terroirs, et ne prend donc pas en compte tous les niveaux de zonage. Probablement il serait pertinent de **s’intéresser à la méthodologie des autres niveaux de zonage** ; est ce qu’on devrait aussi faire d’autres Guides ?
  + **Le champ d’application du Guide** : La 5ème étape du Guide s’oriente vers la rédaction d’un document de « plan simple d’aménagement du territoire ». A ce niveau du document, peut-être qu’on est en train de sortir du contexte et d’aller au-delà du champ d’application (donc il y a une différence entre les activités de « zonage » en tant que tel, et celles de la rédaction du « PSAT » qui sera produit par une autre équipe). Par ailleurs, le PSAT, s’il intègre de la forêt, devrait être réalisée selon les normes existantes du MEDD – donc dans le Guide Méthodologique, il n’a pas forcément sa place.
  + Dans les différentes étapes, **le nombre de jours indiqué pour chaque étape est-il pertinent** ; il sera variable d’un site à l’autre, et surtout il risque de conditionner des budgets qui ne seront pas nécessairement justifiés ou pertinents selon les contextes. Les terroirs ne font pas tous la même taille, et n’ont pas les mêmes caractéristiques, d’où une adaptation sans doute nécessaire au cas par cas lors de la planification du zonage.
  + **L’acte juridique mentionné page 32 pour valider le Plan Simple d’AT a-t-il du sens dans le Guide** ? d’ailleurs de quel acte s’agit-il, c’est une simple notification, un arrêté, à qui le dossier est-il soumis donc quelle autorité… il y a beaucoup d’incertitudes. Est-ce que cet acte ne devrait pas être évoqué d’une autre manière, faut-il un acte pour valider le PSAT, est ce que son processus de validation est prévu dans la LAT ou la PNAT ?
  + Plusieurs PIREDD ont déjà commencé à faire de la délimitation de terroirs. Donc **comment le Guide va-t-il être testé ou enrichi à travers les PIREDD** ; est ce que les premiers PSAT (PGRN) auront une différence avec les autres qui seront fait sous une autre vague de PIREDD ? est-ce que ce premier guide a été inspiré des leçons apprises lors du zonage réalisé lors des premiers PIREDD.

En conclusion, ce Guide Méthodologique est capital car sa mise en œuvre va générer la majeure partie des données de l’AT pour la RDC, et sera le niveau de référence pour commencer la mise en œuvre de l’AT puisqu’il sera à l’origine des PSAT. Ce Guide doit être bien conçu au départ autrement on risque de dépenser des fonds pour des activités de zonage qui devront être reprises ou complétées ultérieurement. Concernant la préservation des forêts, l’application du Guide va permettre d’identifier les zones forestières et les menaces qui les entourent ou les superpositions dont elles sont victimes. Enfin, il y a un manque de clarté sur l’issue des données générées par ce zonage alors que ces données seront essentielles pour être archivées et analysées, au bénéfice de l’AT.

## Commentaires sur les principaux entretiens

### CAFI

La mission d’évaluation retient plusieurs observations de CAFI sur la PNAT qui devraient être prises en compte pour la suite du PARAT.

En particulier, nous relevons les points suivants :

* Le document ne fournit **pas d'analyse des politiques multi-sectorielles et sectorielles**, des programmes, du cadre juridique et des engagements du pays qui devraient être utilisés pour justifier les priorités de l’AT ;
* La question du développement rural durable est très insuffisamment abordée, notamment celle portant sur **l'agriculture familiale et à petite échelle** ;

**Observation 21 :** **Cette observation est majeure** car aujourd’hui ce sont les chefs de terre qui octroient les parcelles agricoles, et qui sont finalement à l’origine de l’agriculture sur brulis, facteur numéro 1 de la déforestation en RDC

* Le **champ d’application de l’AT tel que défini dans la loi est extrêmement large et impliquera de fait des bouleversements profonds** en termes de prérogatives, **en générant de potentiels conflits de compétences avec d’autres institutions,** notamment avec les ministères sectoriels ;

**Observation 22** : Les potentiels conflits pourraient surgir par exemple avec les organes techniques de ces ministères par rapport à l’officialisation des données (voir aussi les chapitres suivants, comme par exemple les modalités d’échange de données MEDD / ONAT, mais aussi voir le principe de « supériorité » indiqué dans les motifs du projet de LAT), ou les organes de contrôle

* **Le degré et niveau de prises en compte des politiques, stratégies, et prérogatives sectorielles est imprécis**. Cette politique (AT) semble être traitée comme une nouvelle politique en sus et chevauchant les autres politiques du pays, au lieu de partir de l’existant, de cibler les manques et apporter des réponses pour améliorer la coordination intersectorielle, éviter des chevauchements, proposer des mécanismes d’arbitrage et de résolution des conflits ;
* **Les objectifs et résultats attendus des différents outils de l’AT** (Politique, plans de zonage, schémas national et provinciaux, etc) **ne sont pas précisés** et de ce fait, manquent de clarté.

### MAT : CAT, SG, DirCab

La CAT a été rencontrée lors de l’évaluation et celle-ci déclare principalement attendre la suite des fonds pour continuer à travailler. Elle parait satisfaite des travaux accomplis jusqu’à présent. Elle reconnait être fonctionnelle, ainsi que les divisions AT opérationnelles en Province. Ces divisions ont quelques problèmes à être physiquement installées dans les nouvelles provinces (celles qui ne sont rattachées à aucune ancienne province) car elles n’ont pas de bureaux ou s’établir, ni moyens de fonctionner.

La CAT explique bien travailler avec la firme tunisienne, d’autant plus qu’il y a des équipes mixtes (tunisiens / congolais). Elle déclare appuyer le MEDD dans l’élaboration de sa Politique Nationale.

Le SG a soutenu les mêmes points.

Le DirCab a sollicité la suite des fonds plus particulièrement.

La CAT a justifié l’intégration de la préservation des forêts par le fait qu’ils ont un expert forêt qui est là pour apprécier cet aspect en particulier.

### ONAT

L’ONAT est opérationnelle, en principe par le biais de l’Arrêté Ministériel N°007/CAB/MIN/AT/CE/OJS/2020 du 05/08/2020 portant transformation de l’unité d’appui à l’aménagement du Territoire « UAAT » en sigle, en Observatoire National d’Aménagement du Territoire « ONAT » en sigle.

Elle est chargée de collecter les données géo référencées auprès des organes techniques sectoriels des Ministères concernés. Pour la partie forestière, c’est au MEDD que les données sont récupérées lorsque c’est possible (à la DIAF en particulier). Un grand nombre de données officielles sont également disponibles sur l’Atlas de RDC sur internet. L’ONAT déclare qu’il manque toutefois un mécanisme officiel de transfert / échange des données.

Son travail consiste à collecter et analyser les données, et plus tard de les contrôler dans le cadre de la mise en œuvre de l’AT.

Le zonage devrait permettre un apport conséquent de données multisectorielles à l’ONAT. Chaque ministère sectoriel doit collaborer avec l’ONAT pour traiter les données qui le concerne.

L’ONAT attends des fonds pour travailler davantage, mieux, et pour installer les bureaux déconcentrés (pour cela il faudra la conversion prévue de l’ONAT en Établissement Public par le décret Présidentiel prévu dans la LAT).

L’ONAT propose que les superpositions soient gérées selon les conditions d’affectation prévues au SNAT et selon les conditions d’acquisition, puis de trancher les cas au niveau de la Primature.

L’ONAT se pose la question concernant le pouvoir des chefs de terres pour l’affectation des terres ; devront-ils être formés ? dans le cadre de la mise en œuvre des PPAT et des PLAT (ceci rejoint l’avis de l’évaluation et aussi le commentaire de CAFI sur sa préoccupation concernant l’agriculture familiale à petite échelle)

L’ONAT aimerait travailler un peu différemment avec WRI qui les accompagne dans leur renforcement de capacités. Ils souhaiteraient faire plus d’analyse, et aller plus dans la transversalité. L’ONAT serait intéressé d’avoir une formation sur l’analyse des projets d’AT. Cette analyse pourrait être multisectorielle, avec une spécificité sur l’analyse des « forêts » (autrement dit, l’analyse pourrait par exemple amener à observer l’évolution des menaces sur le domaine forestier).

### MEDD

Le MEDD n’a pas eu de remarques en particulier sur le processus de l’AT. **Il reconnait être impliqué** et avoir un point focal pour le suivi de la réforme AT.

**Observation 23** : Toutefois, on peut noter que le point focal du MEDD pour l’AT n’est pas le même que le point focal du MEDD pour le processus de rédaction de la Politique Nationale du MEDD. Le fait que ce soit la même personne pourrait avoir du sens, en particulier parce que ceci améliorerait la cohérence du suivi entre la PNMEDD et la PNAT, et de ses enjeux à l’égard des forêts.

**Le MEDD demeure un Ministère majeur pour la partie forestière et conservation**. Il couvre la gestion de multiples types de surfaces très vastes, parmi lesquelles :

* Le réseau des Aires Protégées (actuellement 13% du pays), et dont les enjeux sont Nationaux (en particulier pour l’économie et la conservation) et Internationaux (en particulier pour le climat).
* Les forêts de production sous forme de concessions industrielles (plus de 11 Mo d’ha),
* Les surfaces d’exploitation artisanale,
* Les concessions forestières de conservation,
* Les concessions forestières des communautés locales
* Toutes les autres terres non affectées et qui contiennent des ressources naturelles

Des institutions Nationales importantes telle que l’ICCN y sont rattachées. Leur service technique (la DIAF pour le MEDD), possède déjà une expertise d’archivage et de gestion de données géo référencées relatives au zonage forestier, ce service a bénéficié de plusieurs formations financées par divers bailleurs depuis une quinzaine d’année ; celles-ci sont d’une grande importance pour l’AT.

Trois aspects ressortent des échanges :

* **Que l’existant soit valorisé** : Depuis 2002, date à laquelle le MEDD s’est doté d’un code forestier et s’est engagé dans un processus de gestion durable et responsable de ses forêts, de grands efforts ont été menés jusqu'à aujourd’hui pour soutenir l’implantation d’une gestion durable du patrimoine forestier congolais. Le MEDD considère bien entendu que ces efforts doivent être reconnus, notamment les plans d’aménagement forestier qui devront être intégrés dans l’AT, et que l’ensemble des types de couverts forestiers soient considérés lors du zonage. Pour rappel, parmi les éléments mentionnés dans l’objectif 3 – forêt, jalon 2018 pour l’aménagement des concessions forestières au 1er janvier 2019, nous avions l’aménagement des concessions forestières. La plupart des concessionnaires qui avaient vu leur Garantie d’Approvisionnement converties en contrat de concession forestière de 2011 à 2014 ont pu ensuite finaliser l’aménagement forestier, soit plus de 10 Mo d’ha de forêts désormais aménagées au 31.12.2018, bien davantage en 2019. Le MEDD suggère également qu’on puisse intégrer les PDL (PSAT) qui existent déjà car ces zones sont déjà organisées, et ceci devrait apparaitre dans le zonage au niveau local et provincial et être intégré dans les PLAT et PPAT.
* **Une meilleure intégration de l’organe technique du MEDD dans la réforme** de l’AT. Ils ont été heureux de collaborer en fournissant quelques données au début, mais sans être pour autant inviter à les exploiter ensemble. Vu sous l’angle de leur responsabilité forestière, cela parait pertinent, car c’est ce ministère qui aura la charge des forêts une fois le zonage établi et les phénomènes de superpositions élagués. D’après eux, le MEDD se trouve actuellement insuffisamment impliqué dans les débats, notamment ceux qui ont eu lieu en amont lors des diagnostiques, bien qu’ils aient toutefois été sollicités pour la mise à disposition de données (ils ont notamment mis à disposition les Guides Opérationnels, et le Guide de zonage forestier, ainsi que des données SIG – cependant un grand nombre de données sont aussi disponibles sur l’Atlas internet de la RDC qui est public et mis à jour par le MEDD). Concernant la forêt c’est le MEDD qui détient la plupart des données SIG et de bonnes images satellites, et c’est donc à eux d’intervenir pour justifier les données de référence, leur origine, ou leur niveau de pertinence ou d’utilité. Cette attitude rend désormais plus difficile l’échange de données avec les organes de l’AT.
* **Des avancées rapides du zonage** pour **un assainissement efficace et durable des superpositions sectorielles**, et leur arbitrage, pour finaliser l’affectation des terres forestières dont la gestion leur reviendra. Ainsi le SNAT pourra être établi, et les surfaces forestières, dont la gestion doit leur revenir, seront clairement délimités (et sans superposition sectorielle bien entendu). Pour le MEDD, le SNAT est donc très attendu. Cela leur permettrait d’appliquer la loi au mieux possible, et donc de mieux sécuriser les forêts, tout en exerçant les procédures d’allocation forestière (donc on entend par là la levée du moratoire). Le zonage risque toutefois de prendre du temps selon eux (on parle de 5 ans environ). L’AT devrait d’ores et déjà indiquer les types d’affectation des terres avec le macro-zonage (incluant les PAF) afin de donner une indication sur le potentiel qui sera géré par le MEDD. Selon eux, l’arbitrage des superpositions devrait se faire selon l’ordre chronologique d’affectation de la zone superposée.

### FAO / PIREDD Équateur

La FAO est impliquée dans le PIREDD Équateur et est très impliquée dans la surveillance du couvert forestier.

Au niveau du PIREDD, les Peuples Autochtones sont bien intégrés et ils peuvent s’exprimer à travers la plateforme des acteurs.

Il subsiste selon eux une incertitude pour savoir qui contrôle les phénomènes de dégradation forestière et de déforestation alors que ces acteurs devraient être identifiés en même temps que des efforts sont faits pour lutter contre ces phénomènes grâce à des outils techniques et l’amélioration de la gouvernance.

Le PIREDD Équateur s’attache surtout aux concessions communautaires, et pas suffisamment sans doute aux concessions industrielles.

Concernant la transparence des informations AT / PIREDD, il y a en principe transparence des mécanismes d’information, cependant, il est suggéré que la représentation des acteurs soit meilleure quand il y a des informations nationales importantes.

### Société Civile

Tout ce qui concerne la position de la société civile à l’égard de l’AT est introduit dans le rapport global de l’évaluation.

### WRI

Il a été jugé pertinent de rencontrer WRI compte tenu du rôle qui lui est attribué dans la réforme de l’AT. On peut toutefois indiquer que les activités de WRI sont actuellement toutes suspendues dans l’attente des conclusions de l’évaluation du PARAT.

La structure de WRI a été mandatée par le PNUD pour essentiellement 3 travaux :

* La rédaction d’un **Guide de Surveillance et de Régulation** dénommé actuellement « *Guide de surveillance pour les sauvegardes des écosystèmes forestiers et des droits des CLPA dans l’aménagement du territoire en RDC*»
* Renforcement de l’ONAT : matériel & capacités
* Création de l’ATLAS de l’AT

Concernant le Guide, il existe un draft daté de février 2021. Ce draft devrait encore être amendé et évoluer quand les activités reprendront. Il est indiqué dans sa version actuelle que celui-ci est trop long (80 pages). Beaucoup de descriptions diverses sont reprises dans le document, et n’aurait peut-être pas forcément leur place de manière aussi détaillée (explication de la réforme AT, les moteurs, etc…), si on considère que ce document s’adresse à des personnes averties dans le domaine. En bref, il faudra probablement que ce document évolue autrement que comme un « rapport », au moins dans sa partie introductive, mais vraiment comme un document pratique, tel que c’est mentionné dans les objectifs du Guide, et adapté à ses lecteurs cibles.

Concernant l’ONAT, du matériel a été acheté et remis. Pour le renforcement de capacité, les thématiques de formation évoquées par l’ONAT avec WRI sont :

* La formation SIG (cartographie, et télédétection) ARCGIS niveau 1,2, 3 et ENVI
* La formation en gestion des données spatiales dans une base des données post GIS

On peut toutefois rappeler que l’ONAT, lors de son interview, avait aussi solliciter des formations « d’analyse transversale », ce qui pourrait paraitre pertinent en termes d’AT, encore faudrait-il préciser lesquelles analyses, ou y réfléchir de manière plus opérationnelle : que va-t-on chercher à travers ce type d’analyse, et pour ensuite aboutir à quelles actions. L’idée de ses analyses serait par exemple d’identifier le type d’impact possible sur un secteur lorsqu’il y a un évènement sur un autre secteur (ex : si la forêt est dégradée, elle l’est au bénéfice de l’agriculture, d’une mine, etc … ?). On pourrait aussi par exemple mesurer le nombre de spots d’apparition de conflit pour indiquer les zones à cibler pour le renforcement des capacités des autorités administrative et coutumière en AT.

L’ATLAS de l’AT n’est pas encore démarré dans sa création ; il prendra son sens avec l’existence du SNAT (qui n’existe pas encore non plus).

## Conclusions sur les documents et entretiens

Il ressort des entretiens que l’évolution de l’AT a été menée de manière très active en 2020. La majeure partie des acteurs ont été invités à donner leur contribution dans les ateliers qui se sont tenus pour aboutir à un résultat palpable. La société civile confirme d’ailleurs l’existence de ces ateliers, mais par forcément sa présence. En conclusion Il y a eu un effort mené pour rendre le processus participatif et transparent. La conclusion des étapes du processus aboutit aujourd’hui à la production d’une PNAT, et d’un projet de LAT.

On peut considérer que l’objectif 5 de la LOI et les jalons 2020 de l’AT ont été tenus

Selon l’analyse faite, **chacun de ces documents place la préservation des forêts comme un point important de l’AT**. Si le rôle du MEDD n’est pas encore très clair, il sera en principe mieux défini après l’affectation des terres (et donc l’affectation des zones forestières pour le MEDD), l’élaboration des outils techniques, et la création du COPIRAT.

* **La LAT**

Elle est encore à l’état de projet, elle peut donc être modifiée.

* **La PNAT**

La PNAT ne précise pas les relations actuelles entre les ministères sectoriels, et les éventuels vides en termes de collaboration. La PNAT prévoit toutefois la mise en place du Conseil National d’AT, qui est un organe d’aide à la décision en matière d’AT, et qui sera créé par voie de décret. La mise en cohérence des politiques sectorielles sera en autre appuyée par cet organe pour une bonne cohésion et cohérence avec les autres politiques sectorielles, y inclue celle du MEDD pour la forêt.

Si les institutions sectorielles ont déjà progressé dans leurs réformes (niveau d’avancement variable selon les ministères sectoriels), alors **des éléments devraient indiquer comment leur réforme s’intègre dans la REDD+ et dans ce cas l’AT devrait en tenir compte**. Pour le MEDD, comme la politique sectorielle n’existe pas encore, il aurait été difficile d’y introduire quoi que ce soit. Pourtant, en l’absence d’une politique sectorielle, notamment celle qui concerne la gestion durable des forêts, on peut estimer que la PNAT devra être revisitée dès que cette politique existera. **La politique du MEDD et celle de l’AT doivent avoir des points de convergence et de reconnaissance mutuelle à propos des forêts et de la préservation du couvert forestier**, conformément aux objectifs de la stratégie Nationale REDD+ (donc maintien de 63,5% du couvert forestier à 2030).

Si la PNAT est telle qu’elle est aujourd’hui, cela est essentiellement dû au rapport diagnostic qui a été produit avant pour appuyer la PNAT. Dans ce rapport, la description de l’évolution et des objectifs des autres réformes sectorielles n’est pas prise en compte, si bien qu’il n’est pas démontré l’existence de points d’articulation sectorielle pour la mise en œuvre de la PNAT. D’ailleurs, l’analyse SWOT qui est présentée dans ce rapport ne montre pas l’existence de ces autres processus de réformes qui ont leur importance en parallèle (une opportunité ?).

Donc les orientations proposées dans le rapport sont principalement tournées vers une forme de politique **avec une vision large et relativement « standard »** qui aurait pu malgré tout être replacée dans son contexte de réforme multisectorielle se rattachant ainsi à la vision de l’État.

D’un autre côté, on peut aussi considérer qu’**aujourd’hui il existe un document qui n’a jamais été produit auparavant** : la RDC dispose d’une PNAT, et celle-ci vise assez clairement la préservation de la forêt et des ressources naturelles. Cette PNAT donne pour le moment une vision dans laquelle le principe de protection de l’environnement, du couvert forestier, des ressources naturelles, (etc, les termes varient mais sont proches) sont cités à plusieurs reprises comme des aspects essentiels à prendre en compte. **On peut considérer que la préservation des forêts est exprimée dans le document**.

On peut aussi supposer que la PNAT n’est pas un document qui donnera des détails sur la mise en œuvre de l’AT, mais plutôt les grandes lignes. Donc sa vision large et qui tient compte de la forêt parait pour le moment suffisante. Les outils de planifications spatiales pourront encore permettre de clarifier les imprécisions lorsqu’ils seront établis.

Enfin, il est proposé que la PNAT soit mise en œuvre à travers plusieurs programmes qui ne sont pas encore rédigés et qui pourraient à leur tour apporter les compléments de clarification. En d’autres termes, on peut considérer que **les étapes de rédaction et de mise en œuvre des documents techniques seront probablement au moins, voire plus importantes encore, que les soubassements des documents politiques et règlementaires, car ces documents instruiront directement la mise en œuvre de l’AT sur le terrain.**

* **Les aspects techniques de l’AT**

Les observations collectées pendant la mission amènent à penser que les aspects techniques ne sont pas suffisamment pris en compte pour le moment dans la mise en œuvre de l’AT, alors qu’ils sont essentiels pour la préservation des forêts à travers la collecte des données, leur analyse, et leur utilisation dans le cadre de la rédaction des outils de planification spatiale. Le zonage, par exemple, est capital pour avancer dans la réforme car il aidera à structurer les outils de planification spatiale grâce aux données qui en seront générées.

* **L’état actuel et futur des documents de l’AT**

Jamais un document politique ou règlementaire n’est figé dans le temps. Les documents actuels ne le sont donc pas, et ils seront amenés à évoluer car nombreux sont les paramètres sectoriels qui viendront **provoquer leur modification** **pour des raisons politiques, sociales, techniques, économiques, ou stratégiques, ou autre**. La PNAT doit être flexible, adaptable, ajustable, car elle est multisectorielle.

* **L’intégration de la préservation des forêts**

Aujourd’hui, les discussions demeurent dans le fait que l’intégration de la préservation des forêts ne parait pas encore suffisante, et ceci laisse penser que la mise en œuvre de l’AT risque de ne pas en tenir compte suffisamment, ce qui conduira à une dégradation accrue du couvert forestier. Néanmoins :

* L’AT est une réforme Nationale. Au niveau national, la forêt ne couvre pas toute la superficie du pays (57%). En conséquence, il parait logique que la PNAT ait une vision large de manière à couvrir tous les aspects du pays, y compris ceux qui ne sont pas concernés par la forêt. Les zones non forestières pourront toutefois jouer un rôle sur la forêt grâce à leur affectation (par exemple, si on réalise de l’agriculture dans la savane, ce sera des surfaces agricoles qui seront prélevées en moins sur la forêt)
* A l’entendement du processus de la réforme, on ne peut pas non plus penser que tous les détails de préservation de la forêt (mécanismes, décisions, normes, etc…) seront décrits dans des documents cadres comme la PNAT et la LAT, ceci paraitrait inéquitable à l’égard de provinces non concernées par la forêt et marquerait un déséquilibre par rapport aux autres secteurs REDD+. Ceci pourrait même entrainer une sorte d’AT à double vitesse : pour les zones forestières et les zones non-forestières. Ceci ne correspond pas à l’état d’esprit de la Stratégie Nationale REDD+.
  + Page 93 de la Stratégie concernant l’AT : « *Ceci nécessite* ***une stratégie nationale de développement transversale et intégrée****, s’attaquant efficacement aux moteurs de la déforestation et dégradation des forêts, soutenue par une politique d’aménagement du territoire.* » autrement dit, la politique qui doit être faite soutient la stratégie qui permet de s’attaquer aux moteurs de la déforestation, mais ne s’y limite pas nécessairement.
  + Objectif global page 94 : « *Promouvoir, dans* ***une vision intersectorielle et prospective****, une affectation des terres et une planification optimale des populations et des activités ainsi que des équipements et moyens de communication, afin de contribuer efficacement aux objectifs de développement durable du pays, tout en minimisant l’impact sur les forêts* ». L’analyse reste la même qu’au point précédent.
* Les autres documents destinés à la mise en œuvre spatiale et de terrain ne sont pas encore produits, ou sont en cours, et pourtant ils auront une importance considérable pour démontrer la prise en compte de la question du couvert forestier : notamment les Guides méthodologiques et les études sectorielles.

# Résultats de l’évaluation

## Adéquation du PARAT

### Adéquation de la conception du PARAT

Le PARAT est un programme qui a été constitué conformément au canevas du FONAREDD.

Le PRODOC a normalement été évalué avant sa mise en œuvre, et les notes rendues ont justifié que sa mise en œuvre pouvait avancer tel qu’il est aujourd’hui.

Plus précisément, mise à part sa méthodologie, il possède un cadre de résultat qui entre dans un chronogramme.

Si on considère ce programme sensu stricto, il est possible que le déroulement du programme tel que prévu ne soit pas adapté pour les raisons suivantes :

* **Pour raison de cohérence** : il pourrait évoluer de manière coordonnée avec d’autres réformes sectorielles, entre autres celle du MEDD qui a la gestion des forêts dans ses attributions si on regarde les choses sous l’angle de la préservation des forêts. Pour rappel, la réforme du MEDD n’existe pas encore.
* **Le PARAT dépend des PIREDD**, puisqu’en principe ces PIREDD testent et utilisent, par exemple, le Guide Méthodologique du zonage, une partie des PSAT y sont réalisés.
* **Pour raison de processus** : Les étapes du PARAT ne peuvent pas être précipitées car chacune marque le rythme de l’évolution de la réforme de l’AT ; le PARAT marque ses résultats davantage dans la qualité de son processus, et dans un second temps dans la qualité de ses livrables. Le PARAT vise la facilitation de la réforme et n’est pas budgétisé pour assumer toute la réforme.

On peut difficilement considérer la PARAT comme un programme individuel et autonome car il est étroitement lié à l’évolution d’un processus de réformes multisectorielles, et à d’autres programmes, tous orientés pour la préservation des forêts.

### Adéquation des choix stratégiques du PARAT

La stratégie d’intervention du PARAT se décline selon 3 volets :

* Juridique et Règlementaire,
* Institutionnel et Organisationnel,
* Technique.

**Le volet Juridique et règlementaire :**

Dans cette partie, nous y trouvons la PNAT, la LAT et le plan de communication.

Il existe aujourd’hui une PNAT, un projet de LAT, et un draft du plan de communication.

La PNAT et la LAT ont une importance majeure pour assoir la réforme de l’AT. Le plan de communication a aussi du sens puisque l’AT est quelque chose de nouveau en RDC, et qu’il faut faire intégrer à l’esprit des décideurs à tous les niveaux, et même aux non-décideurs qui seront acteur de l’AT, que l’AT a du sens pour le développement économique du pays.

**Le volet Institutionnelle et organisationnelle**

Cette partie concerne le renforcement des structures de coordination et le MAT. Aujourd’hui, il existe le MAT, la CAT, l’ONAT, et des divisions provinciales. Les aspects institutionnels s’avèrent plutôt neutres dans le temps, l’essentiel étant de supporter leur fonctionnement et d’organiser leur installation dans les provinces si on souhaite leur efficacité en matière forestière.

Là encore, ces institutions, et cette organisation, est celle de la PNAT. C’est plutôt le côté opérationnel qui est important. Aujourd’hui il y a des grandes difficultés en termes de moyens pour faire fonctionner ces différents organes ; ceci peut être considéré comme bon d’un point de vue stratégique puisque c’est à l’image de la PNAT, mais il faut le mettre en œuvre, et l’État doit jouer son rôle.

**Le volet technique**

Ce volet est d’une grande importance car les éléments techniques qui y seront développés vont générer des résultats qui auront une incidence directe sur la connaissance de la forêt, et leur analyse conduira à structurer le cadre de préservation des forêts dans l’AT. La collecte des données, et leur analyse à différents niveaux territoriaux, devraient en principe aboutir à la possibilité de présenter différents scénarii d’AT, quels que soient les échelons territoriaux. Peu de choses ont été élaborées jusqu’à présent, et beaucoup d’activités sont prévues ou en cours (les Guides, les études sectorielles, les outils de planifications, les formations en analyse de données, etc…), mais d’un point de vue stratégique, cette composante est tout à fait incontournable et essentielle. La phase suivante du PARAT devrait appuyer l’évolution de cette composante.

### Adéquation de la mise en œuvre du PARAT

**Modalité de déploiement du PARAT : qualité du processus ou rigueur du calendrier ?**

Le consortium Tunisien qui a été retenu pour la production de livrables (en particulier PNAT et LAT) de manière contractuelle avec le PNUD et selon un plan de travail qui est en principe cohérent avec les modalités de mise en œuvre du PARAT dans le PRODOC. Les aspects contractuels conduisent à établir une liste d’activités et de livrables qui entrent dans un chronogramme qui est contractuel lui aussi. Si on considère que le processus de l’AT est plus important que les délais des livrables du fait qu’on cherche à avoir de la cohérence dans l’évolution de la réforme de l’AT, alors dans ce cas le fait de contracter avec une firme ne parait pas adéquat car cette firme devra se tenir à des délais, qui eux ne sont pas toujours compatibles avec un processus flexible. On pourrait dans ce cas s’orienter vers des contrats ponctuels qui seront établis en fonction du niveau d’avancement du processus. Ce point s’écarte néanmoins d’une vision axée sur la préservation des forêts, et devrait ressortir davantage dans l’évaluation globale.

**Les aspects techniques : Guides Méthodologiques**

Le Guide Méthodologique (GM) du zonage a été passé en atelier le 15 avril 2021 pour validation du draft final. Les PIREDD doivent en principe le tester alors qu’ils ont déjà avancé avec le zonage de terroir, et même des PGRN. Le GM est pourtant important car il est à l’origine des données sectorielles de base qui seront collectées aux niveaux élémentaires du pays, les terroirs villageois. Si on considère que le GM est encore en cours d’élaboration, est ce qu’on pourrait penser que les données qui ont été collectées actuellement sont de bonne qualité pour être utilisées ensuite dans l’AT. Faudra-t-il refaire des passages en zonage ultérieurement pour valider des données insuffisantes ou incomplètes. Ces données sont importantes pour évaluer le couvert forestier, et les menaces qui pourraient le dégrader.

Les Guides de « surveillance et de régulation » que WRI devait réaliser sont aussi en retard alors qu’ils paraissent pertinents (en tout cas le nom du Guide l’inspire) dans le cadre de la préservation des forêts.

D’une manière générale, tous les GM ont un intérêt à être mis en œuvre car ils vont fixer le cadre technique et d’échange de mise en œuvre de l’AT sur le terrain. Ce cadre des GM est important pour l’AT, d’autant plus que les PIREDD sont une opportunité pour les tester tous.

De la lecture des documents, nous tirons la liste suivante des divers Guides techniques évoqués :

* Guide Méthodologique pour la réalisation du zonage participatif des terroirs villageois et entités territoriales dans le cadre de PIREDD et sur base des démarches locales des planifications existantes
* Guides de surveillance et de régulation (à charge de WRI)
* Guide d’entretien pour la consultation des parties prenantes
* Guide d’entretien pour les divisions provinciales de l’AT (cf Diagnostic)
* Guide d’entretien pour les autres divisions provinciales (cf Diagnostic)
* Guide Méthodologique pour l’élaboration des Plans Provinciaux et Locaux d’AT
* Guide d’élaboration des outils techniques d’aménagement du territoire (pour la priorisation des projets par rapport aux orientations de la PNAT) – probablement c’est le même guide que le point précédent
* Guides pour l’intégration de l’approche de l’Aménagement du Territoire dans les politiques sectorielles

Ces Guides devraient être rassemblés et mis en ligne au fur et à mesure qu’ils sont produits. Il est possible que leur nomenclature nécessite une harmonisation.

**Prise en compte de l’existant**

L’AT, tel que présentée aujourd’hui à travers la PNAT et la LAT, semble assez standard. Elle est basée sur un rapport diagnostique qui ne prend pas forcément en compte les éléments existants en AT, ni les autres réformes sectorielles, ni les efforts menés depuis longtemps dans certains secteur (forêt par exemple) en matière d’AT. Pour la préservation des forêts, c’est depuis 2002 que des efforts sont faits pour structurer la gestion forestière de manière durable. A cet effet, des normes ont été créées pour l’exploitation forestière, et des plans d’aménagement forestier ont été réalisés. Pour la province du Mai-Ndombe, la surface des concessions forestières représentent plus de 20% de la surface totale de la province sans compter les surfaces des Aires Protégées. En conclusion, on ne va pas recréer un cadre d’AT s’il existe déjà des éléments officiels et valides sur des surfaces importantes. C’est d’ailleurs l’objectif du GM du zonage des Terroirs Villageois (à la lecture de son titre complet). On devrait s’intéresser à ce qui n’est pas encore aménagé. Dans plusieurs provinces, il existe des PGRN, réalisés par les PIREDD, et pour lesquels des fonds ont déjà été investis pour les faire.

En conclusion, si la PNAT est présentée aujourd’hui comme quelque chose de nouveau, peut-être il aurait été intéressant d’y préciser quand même les éléments existants qui peuvent y contribuer aujourd’hui, même ceux qui ont été faits à titre expérimental ou définitif à travers les PIREDD ou à travers les normes sectorielles (forestières) depuis 2002.

## Observations sur l’approche du PARAT

L’approche du PARAT n’a pas forcément un lien étroit avec la « préservation des forêts » en particulier. En tout cas il est difficile de distinguer si l’approche est favorable ou non à la préservation des forêts. Les aspects pratiques de mise en œuvre apporteront plus de sens sur l’existence de ce lien (à travers les documents techniques, les arbitrages, l’opérationnalité des organes déconcentrés, et la considération du pouvoir coutumier).

En revanche, on peut relever que le PARAT utilise une approche assez logique puisqu’elle vise des choix stratégiques pertinents, et utilise par ailleurs des principes de mise en œuvre qui sont recommandés dans les documents cadre REDD+.

Le PARAT a vocation à faciliter la Réforme de l’AT, et son approche peut être résumée selon les points suivants :

* **3 axes stratégiques de résultat** : Règlementaire et Juridique, Institutionnel et Organisationnel, Technique ;
* **Approche participative et transparente**, invitant tous les acteurs à avoir la possibilité de s’exprimer sur les étapes de la réforme et le contenu des principaux documents ;
* **L’existence d’une « Charte de Participation »** pour « *une action transparente et efficace, en visant à traduire en projets et politiques publiques les besoins de la population. Une charte de la participation est proposée pour que cet objectif devienne une pratique ordinaire et parfaitement intégrée au mode de gestion AT* ».

Nb : Pour cette partie de l’évaluation, il aurait été complémentaire d’aller voir les acteurs dans les provinces, là où se trouvent les forêts. Ceci n’est pas prévu dans le Tdr, donc on procède selon les interviews qui sont faites à Kinshasa. Le rapport global d’évaluation du PARAT devrait apporter des éléments complémentaires.

* **Les axes stratégiques** ont été traités dans un chapitre précédent (4.1.2).
* **Les aspects participatifs** :

L’approche participative reflète celle qui est recommandée par la Stratégie Nationale REDD+ et par le MAT (voir aussi chapitre suivant). Par conséquent, cette approche est conforme. Elle est par ailleurs extrêmement importante pour la partie forestière, car il est essentiel de consulter les parties prenantes, notamment les communautés locales, lorsqu’il s’agit de s’intéresser à la gestion de leurs forêts. D’après les échanges qui ont eu lieu pendant la mission, nous pouvons retenir ceci :

* + - Dans l’ensemble le processus est participatif en particulier dans les Provinces,
    - A Kinshasa, tous les acteurs ont été invités à participer aux ateliers. Il est arrivé que certains ne se présentent pas. L’approche peut donc être considérée comme participative.
* **La charte de participation** :

Cette approche est aussi conforme avec celle de la Stratégie Nationale REDD+. Elle vise à conserver l’approche participative et transparente **au-delà de la période de déploiement du PARAT**. C’est donc un outil qui a pour but de rendre durable les aspects participatifs, comme une règle de travail. Cependant le contenu de cette charte et les modalités de son déploiement n’ont pas été trouvés (comment est-elle formalisée ?).

## Observations sur le processus de consultation

### 4.3.1. Processus prévu dans les documents cadres

* **La Stratégie Nationale REDD+**

Appendice 1 : Le processus de consultation pour le développement de la stratégie cadre

* **Le PRODOC du PARAT**

*« Pilier 4 : Gouvernance - Assurer la bonne gouvernance du processus REDD+ nécessaire à une mise en œuvre effective, transversale, transparente, responsable, pragmatique, équitable et durable de REDD+, basée sur les résultats et intégrant l’information,* ***la consultation****, l’appropriation et la participation de toutes les parties prenantes*. »

Dans la matrice des risques du Prodoc (chap XI – C.), le point 4 est le suivant :

« *Le mandat fédérateur du MATUH est remis en question par les institutions, les ministères au niveau central et provincial* » et sa mesure d’atténuation est celle-ci : « *Le processus de* ***consultation et approche participative*** *préconisée par le MATUH minimisera ce risque.* »

* **Les indications de la PNAT actuelle**

Chapitre 0.1.2 : Consultation des parties prenantes

* « *La participation de toutes les parties prenantes dans le processus de formulation de la politique nationale d’aménagement du territoire a été assurée sous forme d’ateliers d’échanges et de séances de travail interactives* »
* « *Afin de mieux consulter les parties prenantes, des séances de travail ont été organisées en vue d’affiner les outils à utiliser, de mettre à niveau les experts par une harmonisation des approches et de constituer les équipes à déployer sur terrain. Le dossier remis aux équipes comprenait (entre autres) :* ***un guide d’entretien pour la consultation*** *des parties prenantes »* ;

### 4.3.2. Appréciation de la mise en œuvre du processus de consultation par les acteurs

Les acteurs rencontrés ont tous reconnus être invités aux ateliers pour donner leur point de vue et leurs observations.

Au niveau des Provinces, il n’a pas été possible de se déplacer sur le terrain pendant cette évaluation. Par conséquent, il faut se rapprocher du rapport de l’évaluation globale pour avoir plus de précisions. Néanmoins, les échanges avec la FAO, qui travaille en Équateur, démontrent que la consultation est plutôt bonne au niveau du PIREDD (on note par exemple une bonne implication des peuples autochtones pygmées).

### 4.3.3. Problèmes rencontrés dans le processus de consultation

Concernant le MEDD, son service technique explique avoir fourni des données notamment au début pour les études diagnostiques, mais n’a pas le sentiment d’avoir été intégré suffisamment pour leur exploitation dans le cadre de l’AT. Ceci constitue pour eux une déception dans le sens où leurs objectifs va au-delà de la fourniture de données, ils souhaitent être intégrés de manière plus intensive dans le processus de l’AT. Ceci parait légitime si on considère que la préservation des forêts est essentielle dans l’AT.

On peut également ajouter que 2020 n’a pas été une année confortable pour favoriser le processus de consultation. La pandémie COVID 19 a conduit à des situations de confinement et n’a pas permis aux acteurs de se déplacer et d’échanger facilement à travers le pays, notamment les zones forestières. Même si des discussions à distance ont pu être organisées, elles ne remplacent pas les réunions présentielles où les débats sont parfois plus animés et plus riches.

### 4.3.4. Impacts du processus de consultation et « préservation des forêts »

Le processus de consultation s’est déroulé de manière relativement participative. Ceci ne peut pas nécessairement bloquer la préservation des forêts en tant que tel. Le plus important aujourd’hui pour la forêt et d’avoir un processus qui évolue et qui s’améliore, en particulier sur les aspects techniques dont la mise en œuvre s’adressera directement à la forêt.

# Observations et recommandations

## Leçons apprises

**Le PARAT va à son rythme** qui n’est pas nécessairement celui des autres politiques sectorielles. Il parait difficile d’avancer avec une politique AT, qui se veut cohérente, sans suivre l’évolution des autres réformes sectorielles. Le PARAT a un chronogramme qui n’est peut-être pas adapté à la coordination avec les autres actions sectorielles qui avancent indépendamment bien que l’objectif soit le même : répondre à la Stratégie Nationale REDD+. En principe **les autres actions sectorielles doivent aussi intégrer la préservation des forêts** puisqu’elles sont aussi réalisées dans le cadre d’une politique REDD+. L’AT n’a pas fait cette analyse et se rapprochement.

L’AT a une vision long terme (jusqu’à 2050). **Sa mise en œuvre doit être adaptative** en fonction des circonstances du pays et des évolutions sectorielles qui restent pour le moment inconnues.

Ce qui parait aujourd’hui essentiel et prioritaire en AT :

* **Résoudre et gérer les problèmes de superpositions** sectorielles ;
* Donner au pays **une carte d’affectation des terres** qui soit propre et sans ambiguïté comme point de départ de l’AT en RDC, grâce à un mécanisme d’arbitrage participatif et transparent, de cette manière chaque ministère sectoriel connaitra exactement ce dont il a la charge ;
* **La préservation des forêts doit être explicite** dans le fonctionnement de l’AT, des activités de mesures de terrain, et des documents dont les décisions auront un impact direct sur le terrain (notamment les outils de planification spatiale) ;
* **L’AT n’est pas un organe supérieur** avec tous les risques que cela comporte tel que certains documents laissent le supposer actuellement.

La première phase de l’AT a insisté sur la production de documents politiques et juridiques. Les éléments techniques en mise en œuvre ne sont pas avancés, même si certains sont à l’état de draft ou d’ébauche. **La réforme de l’AT devrait entrer dans une phase plus opérationnelle** désormais.

Les organes techniques sectoriels vont être importants dans la réforme de l’AT, et aujourd’hui il y a parfois des difficultés d’entente pour les échanges de données, ce qui indique une incompréhension sur le sens de la collaboration et de la complémentarité de l’AT avec les autres ministères. **Le cadre d’échanges intersectoriels est important,** c’est ce cadre qui reflètera le principe de cohérence de l’AT.

Le processus de réforme de l’AT est enclin à être un terrain où l’influence, le pouvoir politique et technique, la capacité d’expertise, risquent d’être mesurés d’un secteur à l’autre, d’un individu à l’autre, alors que ce n’est pas l’esprit de l’AT. Tous ces atouts de compétence devraient avoir davantage une vision de complémentarité. L’AT a le risque de devenir un « super » ministère, et la LAT le laisse supposer dans ses motifs « *la présente loi traduit mieux cet impératif, en créant des outils ayant force supérieure sur les autres outils de planification spatiale sectoriels*». L’AT prend dans cette phrase un fort pouvoir d’influence sur les autres ministères. **L’esprit de l’AT doit être rappelé régulièrement pour éviter les déviances.**

## Documents : PNAT, LAT, Guides, SNAT : quelle évolution à tenir

* **La PNAT** : aujourd’hui il existe une PNAT ; la meilleure voie serait certainement d’évoluer avec, tout en identifiant ses imperfections et ses points faibles ou manques de précisions. **On peut proposer une révision périodique** qui sera ajustée en fonction de l’évolution d’autres paramètres tels que les autres politiques sectoriels, les données du zonage, les choix stratégiques qui seront finalement validés dans le SNAT, les commentaires des PIREDD, et tout autre élément jugé suffisamment pertinent.
* **La LAT** : Au stade actuel elle intègre l’importance des ressources forestières. Elle est encore en projet, il peut donc être révisée si besoin, et si les commentaires des acteurs le justifient dans un cadre participatif.
* **Le SNAT** : il est très attendu par le MEDD. Deux études sectorielles manquent encore pour orienter le SNAT, ces études devraient être réalisées dès que possible dans la phase suivante du PARAT. Il s’agit de l’étude sur le capital forestier, et celle sur le potentiel agricole. Ces études pourront apporter des précisions sur les modalités de préservation des forêts.
* **Les Guides** : tous les guides ont beaucoup de sens pour la préservation des forêts car ils constituent un mécanisme technique de base pour l’obtention de données terrain, pour définir le cadre d’échanges avec les acteurs, pour situer les axes d’analyse et orienter les choix en matière d’AT. Tout ceci contribue à comprendre, organiser, et sécuriser la préservation des forêts. Les Guides devraient évoluer à la phase suivante du PARAT.

## Mesures d’accompagnement pour assurer la réussite de la préservation des ressources forestières

### Démarche de contextualisation pour la phase suivante du PARAT

Il serait intéressant de replacer la PNAT régulièrement dans son contexte (urgence, vision du MAT, évolution des politiques sectorielle), pour avoir la possibilité de l’actualiser au niveau institutionnel par la suite, et de façon régulière.

Une analyse complémentaire pourrait aider à contextualiser l’orientation de la PNAT au milieu des autres institutions sectorielles en fonction de leur niveau d’avancement de leur réforme, ou de leurs prérogatives existantes. Dans tous les cas, l’évolution des autres réformes et leur contenu peut amener la PNAT actuelle à être révisée. Cette analyse (ou diagnostic) « complémentaire » pourra ainsi recadrer la PNAT. Ceci serait l’occasion de proposer un rythme régulier de réflexion et de révision de la PNAT afin de donner de la flexibilité à la réforme sur le long terme (proposition : révision quinquennale).

### Analyse SWOT

* **FORCES**
* **La volonté de l’État congolais** est toujours présente. Le Gouvernement de l’Union Sacrée le rappelle d’ailleurs dans son programme d‘action 2021-2023 où l’AT représente la pilier 8 du secteur reconstruction de ce plan d’action.
* **Il existe déjà une structuration de l’AT** (MAT, CAT, ONAT, Divisions provinciales), simplement son articulation ne semble pas encore totalement opérationnelle, ou du moins en cours de structuration, aux différents niveaux territoriaux. Les manques de moyens sont à l’origine de cette situation selon les acteurs.
* **FAIBLESSES**
* **Le PARAT est un programme d’appui, et ne constitue pas en soi le fond complet de la réforme de l’AT**. Autrement dit, si l’État ne met pas des moyens pour trouver des fonds additionnels à ses prévisions, cela risque de rendre le PARAT trop faible pour faciliter la réforme. Les moyens prévus aujourd’hui dans la PNAT pour la réforme AT n’existent pas.
* Le PARAT est un programme politique et aussi technique, ce qui le soumet plus que d’autres programmes à **une évolution basée sur l’avancement du processus** de la réforme que sur les délais des livrables prévus.
* **OPPORTUNITES**
* Il y a **une volonté réelle de l’État** à aller dans le sens de l’AT. C’est d’ailleurs cette volonté qui a probablement rendu le Ministre de l’AT proactif pour mener la réforme de 2019 à 2020. Jusqu’à présent, jamais la RDC n’avait atteint ce niveau de réflexion et de structuration de l’AT depuis son indépendance.
* L’existence des **PIREDD** pour accompagner la réforme est une vraie opportunité car ils peuvent au même moment tester tout ce qui est prévu dans les réformes, et cela permet de gagner du temps si les résultats sont restitués rapidement et capitalisés dans la réforme de l’AT.
* L’AT devrait évoluer avec **la création de normes sectorielles** qui permettront aussi d’encadrer la mise en place des PPAT, PLAT, PSAT (le Prodoc indique d’ailleurs ces normes – voir cadre de résultats). Aujourd’hui les recueils de normes sont-ils consistants et où sont-ils ? peut-être qu’une étude pourrait porter là-dessus pour définir les normes existantes et celles qu’on devrait produire. L’AT pourrait alors se doter d’une liste de normes sectorielles (des normes techniques), qui complèteront les Guides Méthodologiques, et qui prendront en compte la préservation des forêts. Certaines de ces normes existent déjà pour l’exploitation forestière par exemple (à travers les Guides Opérationnels du MEDD). Ces normes pourront servir aussi à orienter les Conseils et comité d’experts pour rendre les arbitrages transparents et plus objectifs lors de l’affectation des terres ou le règlement de conflits.
* **Les outils de planification spatiale et les textes de mise en œuvre** : Tous ce qui n’est pas précisé aujourd’hui dans la PNAT devrait l’être dans les Guides, mais aussi dans les outils de planification spatiale. On pourrait par exemple y introduire des critères d’évaluation de la prise en compte de la préservation de la forêt en particulier ; même si en principe une EIE devrait être réalisée avant la mise en œuvre de chaque projet d’AT. Le canevas des EIE sera important car il pourra aussi prendre en compte la préservation des forêts de manière plus précise.
* **D’autres réformes sectorielles sont toujours en cours d’évolution** (notamment celle de la forêt), il y a là une opportunité de les harmoniser avec celle de l’AT pour les rendre complémentaire et coordonnées au fur et à mesure qu’elles sont validées.
* **RISQUES**
* **La volonté de l’état est biaisée par l’attentes des fonds des bailleurs**, plutôt qu’à la mise en œuvre de l’AT en tant que tel. Une vraie volonté de l’État s’exprimerait aussi par la mise à disposition de budgets conséquents pour compléter ceux des bailleurs (au minimum pour mécaniser les agents de l’administration de l’AT). L’inclusivité de l’AT, qui parait évidente d’un point de vue stratégique, n’aura du sens que si les décideurs arrivent eux-aussi à rendre autonome financièrement le fonctionnement de leur propre politique sans l’intervention de fonds extérieurs, mais surtout en appuyant la mise en œuvre de leur politique en l’alimentant financièrement par leurs propres moyens. La volonté politique existe d’un point de vue théorique, et on ressent une vraie prise de conscience de besoins de reconstruction du pays par l’AT ; mais cette volonté doit être traduite par l’émergence et la gestion de moyens de fonctionnement qui à termes devraient être propres au pays. Vers quelle année pourrait-on viser cette autonomie d’ici à 2050 ?
* **La création d’un « super ministère »** au-dessus des autres sectoriels, qui aurait la possibilité d’influencer ou de bloquer les projets des Provinces, ou même des communautés ;
* **Un excès de pouvoir, trafic d’influence, et augmentation de la corruption** si c’est le cas pour le point précédent, explosion des conflits avec d’autres ministères sectoriels essentiels tels que celui des Mines, Environnement, Agriculture, Affaires foncières, Plan. Étant donné que le MINAT se décline à tous les niveaux territoriaux, cela pourrait déplacer / amplifier le problème, et le généraliser à tous les niveaux décentralisés et déconcentrés.
* **Les Études d’Impact Environnemental :** c’est une des conditions pour que les documents d’AT soient correctement réalisés et prennent en compte la préservation des forêts, et des ressources naturelles en générale. Il faudra que cette EIE soit « indépendante ». A cet effet, il faudra voir en quoi le marché des EIE devrait être internationalisé, et pas seulement limité à l’ACE.
* **Les superpositions sectorielles pourraient être maintenues et non résolues**, car le fait de les maintenir entretiendrait des dossiers générant des budgets pour les résoudre (financement de missions, réunions, vérification, restitution, révision, commission…) ;
* **La « perte d’intérêt » de certains services techniques** qui fonctionnent aujourd’hui et qui ont des données importantes pour l’AT (notamment au MEDD et aux Mines) ; alors que certains d’entre eux sont aussi en activités via d’autres programmes sectoriels, ou d’autres bailleurs, cela bouleverserait les choses et d’autres bailleurs. **Les organes sectoriels techniques internes (comme la DIAF pour le MEDD) sont une opportunité** pour les ministères de capter des financements et de renforcer les capacités de leur expertise qui est bonne et utile d’un point de vue institutionnel. Ce serait mieux de tout faire pour leur conserver une position qui valorise leur potentiel ou leur performance. Ces organes constituent même une sorte de garde-fou à l’égard de l’AT par le fait qu’ils détiennent des données dont ils ont la maitrise.
* **Les structures sectorielles de contrôle**; ne vont-elles pas entrer en conflit d’intérêt ou en concurrence ? pendant que l’un vérifiera des aspects techniques sur le terrain, l’autre vérifiera la même chose dans un contexte différent avec un vision peut être contradictoire des conclusions de la mission. Cette situation pourrait devenir à terme compliquée politiquement et pour les opérateurs économiques.
* Concernant la mise en œuvre, **un chiffre interpelle la faisabilité des objectifs**. Si on considère qu’en 2000 nous avions un couvert de 67%, et que l’objectif est de maintenir ce couvert à 63,5% alors que d’un autre côté, nous sommes déjà à 57% ; alors l’objectif devrait être considéré au plus vite, car en attendant la dégradation et déforestation évoluent, et la situation de perte de couvert est probablement en train d’empirer. Autrement dit, les outils de planification spatiale devraient être rédigés et mis en œuvre relativement rapidement car pour le moment aucune solution technique n’est ni proposée (ou chiffrée), ni opérationnelle, pour ramener le % de couvert de 57 à 63,5% en 10 ans, et d’autant plus que les prévisions démographiques ne sont pas à la baisse. **Autrement dit, il y a 2 préoccupations d’ici 2030 : comment trouver les centaines de millier d’hectares à reboiser ou restaurer pour atteindre 63,5% de couvert forestier, et en même temps comment stopper les phénomènes de dégradation et déforestation.**

### Recommandations / propositions

**Les interactions multisectorielles avec la PNAT / CAT**

La position des institutions sectorielles ne sont pas encore suffisamment précises aujourd’hui quand bien même on reconnait l’existence de ces institutions dans l’AT. Le COPIRAT devra aider placer de la cohérence, et ceci concerne la place du MEDD qui possède la gestion des forêts. On devra savoir quelles sont les modalités mutuelles de travail pour démontrer la cohérence des ministères entre eux, comment ils vont collaborer dans le cadre de la mise en œuvre du SNAT. Ceci est valable pour la partie politique, mais aussi pour les organes techniques et les organes de contrôle. Une synthèse des axes de collaboration entre les services, en particulier pour la forêt, pourrait aider à mieux discerner ces axes. Un tel document permettra de clarifier pour chacun son niveau de responsabilité et ses limites, et surtout le champ d’application de ses attributions. Cela évitera des interprétations divergentes entre les ministères, et les potentiels conflits d’intérêts.

**La reconnaissance des droits des communautés / coutumiers, et leur considération ultérieure dans les mécanismes d’affectation des terres**

Ces droits sont fondamentaux, en particulier pour les zones forestières. Ces droits sont d’ailleurs reconnus dans le code forestier de 2002. Dans la pratique on peut par exemple citer les mécanismes de clauses sociales pour les exploitants forestiers.

Cette reconnaissance devrait être mieux intégrée dans les documents de base de l’AT. Il est vrai que les Peuples Autochtones sont reconnus, mais ce n’est pas suffisant car ce sont les aspects coutumiers en général qui devront être pris en compte.

**TRES IMPORTANT** : Pour les communautés locales, les affectations des terres suivent des procédures coutumières ancestrales. C’est par ces procédures coutumières que les terres forestières deviennent des champs sans qu’aucune administration ne soit informée de ces changements d’affectation. Ces procédures n’ont pas été décrites dans les diagnostics et **pourtant les chefs de terre continueront à avoir un rôle majeur pour faire respecter les mécanismes d’affectation des terres tels que ce sera défini dans les outils de planification spatiale.** Si aujourd’hui on a une agriculture sur brulis grandissante, principal moteur de la déforestation, ce n’est pas à cause de l’administration, mais surtout à cause de la distribution désordonnées des terres faites par les communautés elles-mêmes. Cette notion, si elle n’est pas claire aujourd’hui dans la documentation AT, elle devra l’être dans les Guides de réalisation des outils spatiaux, et lors de l’élaboration des textes de mise en œuvre de la LAT.

Comment prévoit-on d’intégrer ou pas dans l’AT ces notables ? coutumièrement, s’ils ne sont pas intégrés, ils ne seront pas en mesure de respecter les normes d’affectation, et ils provoqueront des situations nouvelles de superpositions : champs / concession forestière, et l’agriculture sur brulis s’arrêtera difficilement. En revanche on aura à nouveau plein de conflits et les Conseils seront débordées. Enfin, est-ce que ces notables communautaires seront intégrés dans les mécanismes de règlement des conflits étant donné qu’ils seront parfois eux-mêmes à l’origine de ces conflits ?

**La transparence de la réforme de l’AT**

L’inclusivité et l’appropriation de la réforme de l’AT doivent permettre au processus de rester conforme avec les règles fixées par les documents cadres du REDD+ en matière de consultation des acteurs et de transparence. Le processus de l’AT étant encore loin d’être terminé, le **MAT reste le garant du respect de ces règles** (d’une certaine manière ceci est garantie à travers la Lettre d’Intention). A cet effet, la mise en place de la Charte de Participation pourrait donner du sens à cette approche.

**Les règles d’arbitrages**

Dans le cas des règlements des conflits et d’affectation des terres, les documents indiquent que les Conseils serviront d’arbitrage à chaque échelon territorial.

Les éléments suivants pourraient être proposés pour rendre opérationnels ces arbitrages :

* **Des normes et règles** : celles-ci serviront de références pour les discussions d’arbitrages, et elles rendront les échanges plus transparents et objectifs. Elles réduiront les risques de trafic d’influence ou de favoritisme dans les affectations des terres ou le règlement des conflits. Ces normes pourront faire référence aux outils de planification spatiale. Il faudra dans ce cas prévoir des formations pour l’appropriation de ces normes chez les acteurs (notamment les communautés).
* **Des commissions sectorielles pour les règlements des conflits** : afin de ne pas attribuer des dossiers à des personnes peu expérimentées, les conseils pourraient fonctionner sous forme de commissions sectorielles, de manière à ce que l’expertise de chaque dossier soit légitime et lié à une réelle expertise. Cela signifie aussi que chaque dossier doit dans ce cas être affecté à une commission (ou peut être plusieurs si des cas apparaissent comme multisectoriels). Ceci permettrait aussi d’inclure les commissions existantes (du type Comité de règlement des différends forestiers - voir aussi texte règlementaire arrêté 103/2009). Dans ces commissions, on devrait en principe y inviter les responsables des communautés concernées pour que les conclusions de ces arbitrages soient effectives à travers les notables communautaires.
* **Des mécanismes de compensation :** les règlements des conflits, ou le solutionnement des superpositions sectorielles, amèneront toujours leur lot de satisfaits et d‘insatisfaits. Parmi les insatisfaits, certains pourront prétendre à des droits qui leur ont été octroyés de manière légale (un contrat de concession signé par un ministre par exemple). L’affectation des terres aussi pourrait par exemple impacter des droits communautaires. Le projet de LAT ne prévoit pas de mécanismes de compensation dans le cadre de la résolution des problèmes de conflits d’affectation des terres. Pourtant, ceci pourrait être recevable autant pour les problèmes de superposition que pour les problèmes de reconnaissance des droits communautaires / coutumiers.

**La prise en compte de l’existant**

Le processus de réforme ne dit pas aujourd’hui ce qu’on va faire exactement des zones actuellement aménagées, ou prévues d’être aménagées, et qui représentent des surfaces parfois importantes dans les provinces (par exemple, les concessions forestières industrielles, communautaires, de conservation, les carrés miniers existants, les Aires Protégées, les zones des PDL). C’est aussi pour cette raison que le zonage devrait être le plus rapide possible car c’est le résultat du zonage qui en principe permettra de déduire les surfaces pour lesquelles il y a une affectation unique, un manque d’affectation, ou une superposition. Pour la partie forestière, tenir compte de l’existant est très important et réclamée par le MEDD ; tout ce qui a été fait depuis 2002 en aménagement forestier durable doit être maintenu, et ceci doit apparaitre clairement dans les documents de base de l’AT.

**L’intégration du contenu des textes internationaux ratifiés par la RDC, notamment ceux relatifs à la gestion des ressources naturelles**

La PNAT et la LAT ne précisent pas comment on devrait intégrer à l’AT le contenu des textes internationaux ratifiés par la RDC et qui concernent les ressources naturelles. A titre d’exemple : la Convention de RAMSAR (et pourtant les vastes étendus de tourbières seront concernées par l’AT), la Convention Biodiversité Biologique, etc…

**La réalité du budget de l’AT tel que planifié dans la PNAT**

Le budget de l’AT tel qu’il est aujourd’hui, et les objectifs de recherches de fonds n’est pas clair. D’après les échanges, ce sont les bailleurs qui seront sollicités, ce qui ne démontre pas entièrement la volonté de l’État. Il faudrait que le Gouvernement propose sa contribution, et l’affectation de cette contribution (garantie sur la mécanisation des agents – est ce que les salaires des agents sont prévus dans le budget 2020 ?). Il est important que les agents soient payés pour donner les meilleurs résultats, et l’essor nécessaire à la réforme.

**La gestion des aspects techniques et les mécanismes de gestion des données sectorielles**

Le MAT, autant que les Ministères sectoriels, travaille avec des données terrains qui sont analysées, et stockées, en tant que « données officielles ». On ne voit pas bien aujourd’hui le cadre de partage de données, alors que des données seront communes à l’AT comme aux ministères sectoriels qui les détiennent. Il y a un risque d’avoir des recueils de données identiques (en particulier les données SIG) qui évoluent différemment dans les organes techniques de l’AT et ceux des Ministères sectoriels, tout en restant officiels. Ceci est dangereux pour caractériser le sens officiel des données car ceci pourrait amener à des « conflits de données officielles ». Il serait donc pertinent que le cadre des échanges de données soit formulé, et que les données soient listées précisément dans ce cadre. On devra aussi définir qui est le titulaire de la donnée tout en précisant les conditions d’utilisation de celle-ci.

En conclusion, on devrait avoir une procédure d’échange de données interne à l’administration, et une procédure d’utilisation des données pour éviter les doublons officiels.

**Utilité / avenir de la PNAT et du projet de LAT : proposition**

Les documents sont tels qu’ils sont aujourd’hui. Peut-être que la meilleure voie, même s’ils ne font pas consensus, serait de les accepter avec leurs imperfections, et de mener une activité pour restituer ce qui n’a pas été retenu pour pouvoir en tenir compte dans la suite du processus (voir aussi chap 5.3.2 de ce rapport) et la documentation future qui sera produite (en particulier la documentation technique).

* Dans tous les cas, la PNAT n’est pas un document figé, il doit être évolutif et flexible pour s’adapter aux étapes de développement du pays. On peut prévoir un mécanisme de révision quinquennale de manière à l’actualiser régulièrement en fonction des avancées.
* Concernant la LAT, elle est à l’état de projet, et elle peut donc être amendée. On peut toutefois retenir que cette loi ne sera jamais précise non plus, car ce sont les décrets et les arrêtés ministériels qui la mettront en application et lui donneront du sens.

**L’étude sectorielle sur le capital forestier**

Compte tenu de la progression des concessions de conservation depuis 2020, il est envisageable que l’intérêt pour l’exploitation industrielle de bois d’œuvre soit modifié. Par conséquent, il est recommandé d’intégrer à cette étude « **les concessions forestières de conservation** » car ces concessions pourraient devenir une alternative à l’activité forestières dans un cadre REDD+. Elles constituent aussi un potentiel majeur pour répliquer les activités REDD+ testées via les PIREDD. Elles soutiendront aussi de manière organisée la préservation des forêts et viseront le maintien ou l’augmentation du couvert forestier en général (y inclus le couvert sous forme de plantations industrielles ou agroforestières).

**Les formations à prévoir pour renforcer l’axe de préservation des forêts**

* Formations des chefs de chefferie / Groupement pour la partie coutumière
* Formation des chefs de secteur pour la partie publique
* Formation des organes techniques sectoriel sur leur rôle nouveau en matière d’AT, en particulier à travers les échanges de données et la mobilisation de leur expertise
* Formation de l’ONAT sur l’analyse transversale permettant d’analyser l’impact sur la forêt des données reçues pour d’autres secteur
* Formation des Conseils et des groupes d’expert sur les normes d’affectation, et les principes d’arbitrage des affectations et des conflits

# ANNEXES

Annexe 1 : Liste des documents collectés pendant la mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées pendant la mission

## Annexe 1 : Liste des documents collectés pendant la mission

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **N°** | **Titre du document** | **Date de la version** |
| 1 | Lettre d'Intention RDC à CAFI | 2015 |
| 2 | Stratégie Cadre Nationale REDD+ | 2012 |
| 3 | Plan d'investissement REDD+ | avr-16 |
| 4 | Document de programme de l’AT (PRODOC) | 10-nov-16 |
| 5 | Addendum PRODOC | 16-juil-18 |
| 6 | Historique de la réforme de l’AT (power point) | 12-juin-19 |
| 7 | Rapport diagnostic et orientations stratégiques | oct-19 |
| 8 | Document de Politique Nationale de l'AT (PNAT) - version adoptée Conseil des Ministres | 22-janv-21 |
| 9 | Projet de Loi relative à l’AT ; version déposée à l’Assemblée Nationale (version transmise à l'Assemblée Nationale) | Version AN |
| 10 | Le Guide méthodologique pour la réalisation du zonage participatif des terroirs villageois et entités territoriales dans le cadre de PIREDD et sur base des démarches locales des planifications existantes (version validée atelier du 15/04/2021) - avec annexes | avr-21 |
| 11 | Draft 0 du Plan Stratégique de Communication sur le processus de la réforme de l’Aménagement du Territoire en RDC | 2020 |
| 12 | Rapport annuel 2017 | 2017 |
| 13 | Rapport annuel 2018 | 2018 |
| 14 | Rapport annuel 2019 | 2019 |
| 15 | Rapport annuel 2020 | 2020 |
| 16 | SNAT - Diagnostic sectoriel N°1 - pole transversal - rapport provisoire | janv-20 |
| 17 | SNAT - Diagnostic sectoriel N°2 - pôle sectoriel - développement humain - rapport provisoire | janv-20 |
| 18 | SNAT - Diagnostic sectoriel N°3 - pôle sectoriel - mines, hydrocarbures, industrie, services, commerce et tourisme - rapport provisoire | janv-20 |
| 19 | SNAT - Diagnostic sectoriel N°4 - pôle sectoriel - Transport, AEPA, Énergie, TIC et secteurs agrorural - rapport provisoire | janv-20 |
| 20 | SNAT - Diagnostic sectoriel N°5 - pôle environnemental - Milieu Naturel, gestion de l'Environnement et Forêt - rapport provisoire | janv-20 |
| 21 | SNAT - Diagnostic sectoriel N°6 - Pôle territorial - Villes et systèmes urbains régionaux - rapport provisoire | janv-20 |
| 22 | SNAT - Diagnostic sectoriel N°7 - Synthèse - Problématique d'Aménagement du Territoire et les 150 préconisation de la phase diagnostic-orientation - rapport provisoire | janv-20 |
| 23 | Guide méthodologique pour l'élaboration des PPAT et PLAT - version provisoire | nov-19 |
| 24 | Note CAFI du 16 avril 2020 | avr-20 |
| 25 | Note CAFI du 25 mai 2020 | mai-20 |
| 26 | Note CAFI du 17 juillet 2020 | juil-20 |
| 27 | TDR étude sectorielle sur le capital forestier | - |
| 28 | TDR étude sectorielle sur le potentiel agricole | - |
| 29 | Note de position du GTCRR du 06.08.2020 | août-20 |
| 30 | Draft 0 du Guide de surveillance pour les sauvegardes des écosystèmes forestiers et des droits des CLPA dans l’aménagement du territoire en RDC | févr-21 |
| 31 | Arrêté Ministériel 007/CAB/MIN/AT/CE/OJS/2020 du 05/08/2020 Portant transformation de l'Unité d'Appui à l'Aménagement du Territoire "UAAT", en sigle en Observatoire National d'Aménagement du Territoire "ONAT" en sigle | août-20 |
| 32 | Liste des thématiques prévues par WRI pour le renforcement des capacités de l'ONAT | - |

AN : Assemblée Nationale

## Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées pendant la mission

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Nom** | **Fonction** | **Contact** | **email** |
| Alinga Muke Henri | Coordonnateur National ONAT | +243.826.681.835 +243.998.298.028 +243.840.183.680 | henrialinga\_muke@yahoo.fr |
| Atallah Mirey | CTP FONAREDD | +243.827.282.688 | mirey.atallah@fonaredd-rdc.org |
| Baidon Ngoy Kitwa (Pr) | Consultant National Planification | +243.812.133.366 | baruthmafinge@gmail.com |
| Baydon Ngoy Kitwa (Pr) | Guide Méthodo Terroirs | + 243.812.133.366 | baruthmafinge@gmail.com |
| Bena Diakiese Jean-Marie (Pr) | Expert en aménagement du territoire, et qui fait l’intérim du Pr Kabamba | +243.815.024.801 | jeanmarie\_bena@yahoo.fr |
| Boyemba Faustin | FONAREDD | +243.824.446.567 | faustin.boyemba@fonaredd-rdc.org |
| Bulu Willy | DirCab - MINAT | - | - |
| Hakizumwami Elie | WRI - responsable pays | +243.821.244.152 | elie.hakizumwami@wri.org |
| Kabata Kabamba (Pr) | Coordonnateur CAT | + 243.997.343.447 | kabkabamba@gmail.com |
| Katshiayi Mwepu Charles | Coordonnateur National Adjoint ONAT | +243.903.568.660 +243.816.255.741 | - |
| Kayembe François | MEDD - DIAF | +243.817.356.409 | francois.kayembe2@gmail.com |
| Khonde Wa Masinga Jean-Pierre | SG a.i. et Coordonnateur de Réforme de l'AT - MINAT | +243.810.085.823 +243.991.705.348 +243.854.855.678 | at.rdcongo@gmail.com |
| Langevin Christine | Sec CAFI | - | christine.langevin@undp.org |
| Mambeta Ndona Roger | WRI | +243.810.823.479 | roger.mambeta@wri.org |
| Mboma Didier | FONAREDD | - | didier.mboma@fonaredd-rdc.org |
| Mpoyi Augustin (Me) | CODELT | +243.998.162.759 +243.825.461.166 | ampoyi@gmail.com |
| Ndikumagenge Cleto | FAO - PIREDD Equateur | +243.819.648.850 | cleto.ndikumagenge@fao.org |
| Nkosi Boeli Joëlle | WRI | +243.998.932.967 | joelle.nkosiboeli@wri.org |
| Ntumba Bibombe Gabriel | CAT - Expert forestier | +243.815.084.353 | gabrielntumbabibombe@gmail.com |
| Ouarzazi Leslie | Sec CAFI | - | leslie.ouarzazi@undp.org |
| Rodriguez Marc | FONAREDD (consultant expert) | - | marcjrdrgz@gmail.com |
| Toirambe Benjamin | MEDD - SG | - | toirambe2014@gmail.com |