



The International Climate Governance and the Engagement of the Democratic Republic of the Congo in the Fight Against Global Warming

LA GOUVERNANCE CLIMATIQUE INTERNATIONALE ET L'ENGAGEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO DANS LA LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE

MUHEMBA ILUNGA JACQUES

Chef de Travaux

Université de Mwene Ditu

Université de Mwene Ditu – Mwene Ditu – République Démocratique du Congo

Résumé : La gouvernance climatique internationale, refondée par l'Accord de Paris de 2015, repose désormais sur une architecture originale articulant une coque juridique contraignante à des mécanismes d'exécution souples, fondée sur la logique ascendante des Contributions déterminées au niveau national (CDN) et sur un mécanisme de rehaussement quinquennal de l'ambition. Toutefois, le déficit persistant d'ambition globale, les tensions autour de la justice climatique et la fragmentation institutionnelle du régime compromettent sa portée opérationnelle. Dans ce contexte, la présente étude examine l'engagement de la République démocratique du Congo (RDC) dans la lutte contre le réchauffement climatique à la lumière de ce cadre international. La RDC occupe une position paradoxale : faible émetteur d'origine énergétique, mais État central de la gouvernance climatique mondiale par l'étendue de ses forêts denses, de sa tourbière de la Cuvette centrale et par la prédominance du secteur AFAT (Agriculture, Foresterie et autres Affectations des Terres) dans son inventaire national de gaz à effet de serre. À partir d'une revue documentaire approfondie — CDN révisée (2021), Plan national d'adaptation (2022-2026), Premier Rapport biennal actualisé (BUR1, 2023), littérature scientifique post-2015 et rapports institutionnels — l'analyse met en lumière l'écart structurel entre l'ambition normative des engagements congolais et leurs conditions réelles de mise en œuvre : faible coordination intersectorielle, insuffisance du financement domestique, lacunes du système de Mesure, Notification et Vérification (MNV), instabilité foncière, marginalisation des communautés forestières et dépendance à l'égard des acteurs internationaux. La discussion interroge la souveraineté environnementale de la RDC, la portée de la REDD+, l'intégration de l'adaptation et de l'atténuation, ainsi que les impératifs de justice redistributive Nord-Sud. L'article conclut par des recommandations institutionnelles et scientifiques propices à renforcer la cohérence, la prévisibilité du financement, la sécurisation foncière, la participation inclusive et la protection des tourbières, gages d'un engagement climatique plus effectif et légitime de la RDC dans la gouvernance climatique mondiale.

Mots-clés : Gouvernance climatique internationale ; Accord de Paris ; République démocratique du Congo ; Contributions déterminées au niveau national (CDN) ; Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD+) ; Plan national d'adaptation (PNA) ; MNV/MRV ; Justice climatique ; Tourbières du bassin du Congo ; Politiques publiques africaines.

Abstract : International climate governance, reshaped by the 2015 Paris Agreement, is now built upon an original architecture combining a binding legal shell with soft enforcement mechanisms, national self-determined contributions (NDCs) and a five-year ratchet mechanism. Yet the persistent global ambition gap, climate-justice tensions and institutional fragmentation undermine operational effectiveness. This article examines the engagement of the Democratic Republic of the Congo (DRC) within this international framework. The DRC occupies a paradoxical position: a low energy-related emitter but a pivotal actor in global climate governance given its dense tropical forests, the Cuvette Centrale peatlands and the dominance of the AFOLU sector in its national greenhouse-gas inventory. Drawing on an in-depth documentary review of the revised NDC (2021), the National Adaptation Plan (2022-2026), the first Biennial Update Report (BUR1, 2023), post-2015 academic literature and institutional reports, the analysis reveals the structural gap between the normative ambition of Congolese commitments and the real conditions of their implementation: weak intersectoral coordination, insufficient domestic financing, MRV system gaps, land-tenure insecurity, marginalisation of forest-dependent communities and dependence on international actors. The discussion interrogates the DRC's environmental sovereignty, the scope of REDD+, the adaptation-mitigation nexus and North-South redistributive justice. The

article concludes with institutional and scientific recommendations to strengthen coherence, financial predictability, land tenure security, inclusive participation and peatland protection, which are the prerequisites for a more effective and legitimate climate engagement of the DRC within global climate governance.

Keywords : International climate governance; Paris Agreement; Democratic Republic of the Congo; Nationally Determined Contributions (NDCs); REDD+; National Adaptation Plan (NAP); MRV; Climate justice; Congo Basin peatlands; African public policy.

Digital Object Identifier (DOI) : <https://doi.org/10.5281/zenodo.22644730>

Introduction

Le changement climatique constitue, depuis l'adoption de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en 1992, l'un des défis les plus structurants du droit international contemporain et des politiques publiques nationales [1]. L'Accord de Paris, conclu le 12 décembre 2015 à l'issue de la vingt-et-unième Conférence des Parties (COP21), a marqué un tournant doctrinal en substituant à l'architecture top-down du Protocole de Kyoto une logique bottom-up fondée sur les Contributions déterminées au niveau national (CDN), tout en maintenant un objectif de long terme consistant à contenir l'élévation de la température moyenne mondiale « nettement en dessous de 2 °C » et à poursuivre les efforts pour la limiter à 1,5 °C [2].

Cette refondation, qualifiée de « nouvelle logique de la politique climatique internationale » par Falkner [2], combine une « coque juridique dure » (l'obligation de soumettre et de mettre en œuvre des CDN) et des mécanismes d'exécution souples (pas de sanction juridique en cas de non-atteinte des objectifs), engendrant ce que Bailey et Tomlinson [3] ont nommé une architecture « flexible, inclusive, désordonnée, non-additive et dynamique ». Le caractère dynamique tient au mécanisme de cliquet (ratchet mechanism) imposant une révision à la hausse des CDN tous les cinq ans. Pourtant, en 2026, malgré cinq « dialogues de facilitation » et l'adoption du Pacte de Glasgow pour le climat (2021), le déficit d'ambition demeure structurel, ce que le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) désigne comme l'« emissions gap report » [4].

Dans ce contexte international en recomposition, la République démocratique du Congo (RDC) présente un profil singulièrement paradoxal. Avec plus de 155 millions d'habitants en 2026 et un produit intérieur brut largement dépendant de l'exploitation minière artisanale et industrielle, de l'agriculture vivrière et de l'exportation de bois, la RDC demeure l'un des pays les plus pauvres du monde en termes de revenu par habitant [5]. Selon les données de son Premier Rapport biennal actualisé soumis à la CCNUCC en juin 2023, ses émissions nationales totales de gaz à effet de serre étaient estimées à 710,77 mégatonnes équivalent CO₂ (Mt CO₂e) en 2018, dont 86 % imputables au secteur AFAT [6]. En revanche, le pays héberge la deuxième plus grande forêt tropicale humide du monde après l'Amazonie, et la Cuvette Centrale — vaste complexe de tourbières tropicales étudié notamment par Dargie et al. [7] — stockerait à elle seule environ 19 milliards de tonnes de carbone dans sa partie congolaise [8]. La RDC est ainsi simultanément un contributeur non négligeable aux émissions mondiales, en raison principalement de la déforestation, et un fournisseur majeur de services climatiques globaux (puits de carbone, biodiversité, cycle de l'eau douce, régularité pluviométrique régionale).

Cette situation place la RDC au cœur d'une tension structurelle : comment un État à faible base industrielle, inscrit dans un régime international fondé sur les responsabilités communes mais différenciées, peut-il porter un engagement climatique crédible tout en répondant à des besoins prioritaires de développement, de sécurité, de santé publique et de consolidation institutionnelle ? L'objet du présent article est précisément d'interroger cette tension à la lumière des engagements révisés de la RDC (CDN 2021-2030, Plan national d'adaptation 2022-2026, BUR1 2023) et d'évaluer leur articulation avec l'architecture post-Paris [9, 10, 11].

La question centrale qui guide cette recherche peut être formulée comme suit : dans quelle mesure l'engagement climatique de la RDC, tel qu'il se déploie depuis l'Accord de Paris, traduit-il une appropriation stratégique nationale et une capacité effective de mise en œuvre, ou demeure-t-il, pour l'essentiel, un cadrage exogène fortement dépendant des bailleurs internationaux ? Cette interrogation se décline en plusieurs sous-questions : (i) Quel est le degré de cohérence entre les ambitions affichées dans la CDN révisée et les instruments programmatiques nationaux ? (ii) Comment le système national MNV/MRV soutient-il (ou freine-t-il) l'effectivité de cet engagement ? (iii) Dans quelle mesure la REDD+ permet-elle d'articuler atténuation, développement durable et justice sociale ? (iv) Quels sont les leviers institutionnels, financiers et fonciers susceptibles de renforcer la crédibilité de l'engagement congolais ?

PROBLÉMATIQUE

La gouvernance climatique internationale post-Paris a déplacé le centre de gravité des engagements depuis les obligations contraignantes différenciées du Protocole de Kyoto vers des contributions nationales volontairement définies, mais désormais obligatoires dans leur procédure de communication et de mise à jour. Comme le soulignent Okereke et Coventry [12], ce changement paradigmatique s'accompagne d'une érosion — discutée mais empiriquement observable — du principe de responsabilités communes mais différenciées, remplacé de facto par une logique de « responsabilité commune mais déplacée » ("common but shifted responsibility"), où les pays développés esquivent leurs obligations strictes tout en sollicitant des engagements contraignants des pays en développement au titre de la transparence et de la notification.

Pour la RDC, cette évolution pose un problème juridique et politique d'une complexité particulière. Premièrement, le pays est juridiquement lié par la CCNUCC (1994), le Protocole de Kyoto (2005) et l'Accord de Paris (2016) [1, 2]. Il a soumis une première CDN en 2015, puis une version révisée en décembre 2021 affichant un objectif de réduction de 21 % d'ici 2030 par rapport au scénario de référence, dont 2 % inconditionnel et 19 % conditionnels à l'appui international [9]. Un Plan national d'adaptation a été transmis à la CCNUCC en 2022 pour la période 2022-2026 [10]. Sur le plan de la transparence, le Premier Rapport biennal actualisé (BUR1), accompagné de l'Inventaire national des gaz à effet de serre (NIR), a été déposé en juin 2023 [6].

Deuxièmement, le pays demeure confronté à des vulnérabilités structurelles multiples : classement parmi les pays les plus vulnérables au changement climatique dans l'indice ND-GAIN [10], faiblesse de la coordination institutionnelle (plus de vingt ministères impliqués dans la gestion REDD+ sans hiérarchie claire), insuffisance chronique du financement domestique, lacunes des données forestières et d'inventaire, contradiction entre logique de décentralisation et maintien d'un pouvoir centralisé, corruption persistante, fragilité du dispositif foncier et conflictualité armée à l'Est [13, 14, 15].

Troisièmement, la déforestation reste largement déterminée par l'agriculture de subsistance, la carbonisation (production de makala), le bois-énergie et l'expansion de l'agriculture industrielle, dans un contexte de pauvreté rurale massive et de faible diversification économique [14, 16]. En parallèle, l'exploitation forestière industrielle, l'orpaillage et l'ouverture de routes forestières constituent des moteurs émergents, plus difficiles à contrôler [14].

La problématique qui guide cette étude se formule ainsi : la RDC, en raison de ses particularités biophysiques et de ses vulnérabilités institutionnelles, illustre avec une netteté particulière la tension structurelle entre, d'une part, l'ambition normative d'un régime climatique post-Paris qui exige ambition, transparence et équité, et d'autre part, les conditions concrètes d'un État dont la capacité d'action est grevée par la dépendance financière, l'instabilité politique et la fragmentation institutionnelle. La question centrale est donc de déterminer si l'engagement climatique de la RDC relève d'une trajectoire endogène de mobilisation étatique ou d'un cadrage principalement piloté par l'extérieur, et d'en tirer les conséquences pour la gouvernance climatique internationale.

HYPOTHÈSES ET OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

Hypothèse générale

L'engagement climatique de la RDC dans le cadre de la gouvernance climatique post-Paris, en particulier à travers la CDN révisée, le Plan national d'adaptation et la REDD+, constitue une fenêtre d'opportunité stratégique pour l'insertion internationale du pays, mais reste structurellement freiné par des fragilités institutionnelles, financières et foncières qui entravent la conversion de l'ambition normative en résultats mesurables.

Hypothèses spécifiques

HS1. La position paradoxale de la RDC — faible émetteur énergétique mais central par ses forêts et ses tourbières — entraîne une responsabilité particulière dans la gouvernance climatique mondiale, sans contrepartie symétrique en termes de soutien financier, technique et technologique.

HS2. L'architecture flexible de l'Accord de Paris favorise une mobilisation normative des États en développement, mais l'absence de conditionnalité forte des engagements réduit l'effectivité des mécanismes de transparence et d'exécution, en particulier dans les États à faible capacité administrative.

HS3. La REDD+, en tant que mécanisme de marché et de coopération internationale, génère des opportunités financières pour la RDC, mais produit simultanément des effets socio-environnementaux ambigus : risque d'accaparement foncier, marginalisation des peuples autochtones, dépendance à l'égard des bailleurs et des multinationales.

HS4. Le système national MNV/MRV congolais demeure embryonnaire et tributaire de l'assistance internationale, ce qui limite la production autonome d'indicateurs de performance climatique et fragilise la crédibilité de la CDN révisée.

Objectif général

Analyser l'articulation entre la gouvernance climatique internationale post-Accord de Paris et l'engagement effectif de la RDC dans la lutte contre le réchauffement climatique, en évaluant la cohérence interne des instruments congolais et leur insertion dans les dynamiques globales du régime climatique.

Objectifs spécifiques

OS1. Caractériser l'architecture normative de la gouvernance climatique post-Paris et ses implications pour les États à faible capacité économique.

OS2. Examiner les engagements chiffrés de la RDC dans le cadre de la CDN révisée (2021-2030) et leur traduction dans les instruments programmatiques nationaux (PNA 2022-2026, stratégie REDD+, BUR1).

OS3. Évaluer l'état du système national MNV/MRV et ses implications pour la crédibilité internationale des engagements congolais.

OS4. Analyser les déterminants institutionnels, fonciers et socio-politiques qui freinent la mise en œuvre effective des engagements climatiques en RDC.

OS5. Formuler des recommandations opérationnelles et académiquement fondées pour renforcer l'effectivité, l'inclusion et la légitimité de l'engagement climatique congolais et, plus largement, des États africains du bassin du Congo.

MÉTHODOLOGIE

La présente recherche adopte une approche qualitative, combinant une revue documentaire approfondie et une analyse juridique et institutionnelle comparée. Le corpus primaire retenu comprend, d'une part, les instruments officiels déposés par la RDC auprès de la CCNUCC — la CDN révisée (CDN révisée de la RDC, 2021-2030, soumise le 28 décembre 2021) [9], le Plan national d'adaptation 2022-2026 [10], le Premier Rapport biennal actualisé et l'Inventaire national des GES (BUR1, juin 2023) [6], ainsi que leurs addenda officiels et, d'autre part, la littérature scientifique et les rapports institutionnels publiés entre 2015 et 2026.

La période retenue (2015-2026) est justifiée par le tournant paradigmatique introduit par l'Accord de Paris, qui constitue notre repère temporel principal. Les publications antérieures à 2015 ne sont mobilisées qu'à titre contextuel.

L'analyse s'articule en quatre étapes : (i) la déconstruction analytique du régime international post-Paris à travers les travaux fondateurs de Falkner [2], Bailey et Tomlinson [3] et Okereke et Coventry [12] ; (ii) l'examen des engagements chiffrés et des instruments programmatiques congolais à partir des documents officiels déposés à la CCNUCC ; (iii) l'évaluation critique du système national MNV/MRV et des contraintes institutionnelles à partir du BUR1 [6] et des travaux de Kengoum et al. [13, 17] ; (iv) l'analyse des déterminants socio-environnementaux de la déforestation et des effets distributifs de la REDD+ à partir des études de terrain publiées [14, 15].

La méthode combine trois niveaux d'analyse : macro-juridique (régime international), méso-institutionnel (gouvernance climatique nationale) et micro-socio-environnemental (effets de la REDD+ sur les communautés forestières). Cette articulation permet de relier les évolutions normatives globales aux conditions locales de leur effectivité, dans une logique d'analyse multiniveaux cohérente avec l'approche institutionnaliste du droit international de l'environnement [1].

Les sources citées ont été sélectionnées selon trois critères : (a) rigueur scientifique et indexation académique pour les articles [2, 3, 12, 17] ; (b) autorité institutionnelle pour les documents officiels [6, 9, 10] et les rapports de recherche [13, 14] ; (c) actualité pour les données relatives à la période 2020-2026 [7, 11, 15, 16]. L'auteur assume

que toute omission ou inexactitude dans la transcription des données empiriques ne lui est pas imputable et engage la responsabilité des documents sources.

PREMIÈRE PARTIE : LA GOUVERNANCE CLIMATIQUE INTERNATIONALE POST-PARIS

Chapitre I. De Kyoto à Paris : la refondation du régime climatique international

Le régime international du climat s'est constitué en trois grandes strates normatives. La première strate, fondée sur la CCNUCC de 1992, énonce l'objectif ultime de « stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique » (article 2) [1]. La deuxième strate, structurée par le Protocole de Kyoto (1997), met en place des obligations chiffrées de réduction contraignantes pour les pays de l'Annexe I, selon le principe des responsabilités communes mais différenciées (CBDR), et instaure trois mécanismes de flexibilité (MDP, MOC, JI). La troisième strate, initiée par l'Accord de Paris (2015) et son architecture de mise en œuvre, déplace la logique d'engagements contraignants définis centralement vers des engagements nationaux auto-définis rehaussés périodiquement [2].

Cette mutation est l'aboutissement d'un long processus d'apprentissage institutionnel marqué par l'échec de la conférence de Copenhague (2009), considéré par Falkner [2] comme le moment où les pays développés ont refusé de poursuivre la voie juridique contraignante. Le régime de Kyoto souffrait de deux failles majeures : la non-participation des États-Unis (premier émetteur historique) et l'émergence rapide de grands émetteurs en développement — Chine et Inde notamment — qui dépouillaient le système de son effectivité. L'Accord de Paris est parvenu à réunifier le régime par l'inclusion de toutes les Parties, mais au prix d'un affaiblissement du bras contraignant du mécanisme [2, 3].

Chapitre II. Les cinq caractéristiques de l'architecture post-Paris

Suivant la typologie de Bailey et Tomlinson [3], reprise par Falkner [2], l'architecture post-Paris se caractérise par cinq propriétés principales : (i) la flexibilité, qui combine une « coque juridique dure » (obligation procédurale de soumettre et de mettre en œuvre une CDN) avec un mécanisme d'exécution souple (absence de sanction en cas de non-atteinte des objectifs) ; (ii) l'inclusivité, l'Accord ayant été adopté par l'ensemble des 196 Parties à la CCNUCC ; (iii) le caractère « désordonné » résultant d'une logique bottom-up non standardisée ; (iv) le caractère non-additif, l'écart entre la somme des CDN et l'objectif global étant qualifié d'« emissions gap » par le PNUE [4] ; (v) le caractère dynamique, matérialisé par le mécanisme de cliquet imposé par l'article 4.3 de l'Accord.

Ces caractéristiques traduisent un compromis politique inédit : permettre l'universalisme de la participation tout en préservant la souveraineté nationale des États sur le contenu de leurs engagements. Toutefois, comme l'observent Bodansky et Diringer [18], cette universalité procédurale s'accompagne d'une dilution des obligations substantielles, ce qui rend difficile l'évaluation ex post de l'ambition. Le bilan des inventaires nationaux soumis dans le cadre des Premier Rapports biennaux actualisés (BUR) et des rapports biennaux de transparence (BTR) à venir permettra de mesurer empiriquement le degré d'additionnalité entre les engagements individuels et la trajectoire collective.

Chapitre III. Justice climatique, CBDR et reconfiguration Nord-Sud

La question de la justice climatique demeure structurante dans le régime international. Okereke et Coventry [12] soutiennent que le passage d'engagements différenciés (Kyoto) à des engagements universalisés (Paris) tend à imposer une charge équivalente à des États aux responsabilités historiques radicalement différentes, ce qui constitue pour eux une forme de « common but shifted responsibility ». Ce diagnostic prolonge les critiques formulées dès les négociations de Paris par les pays du Groupe BASIC et de l'Alliance des petits États insulaires (AOSIS) [12].

Pour les États africains et latino-américains, cette reconfiguration se traduit par un paradoxe : d'un côté, ils obtiennent une reconnaissance accrue des contributions volontaires et un accès élargi aux mécanismes de financement et de transfert technologique ; de l'autre, ils sont désormais exposés à la concurrence des leurs engagements sur la scène internationale, dans un contexte où la plupart demeurent des contributeurs historiques mineurs en termes d'émissions cumulées [17]. La RDC illustre avec netteté cette tension : faible contributeur énergétique, mais acteur central des puits de carbone forestiers et des tourbières tropicales.

Cette tension nourrit deux lectures politiques divergentes du régime post-Paris. Une lecture optimiste, défendue notamment par Falkner [2], souligne que l'inclusion universelle et le mécanisme de cliquet ont permis une dynamique d'engagement sans précédent depuis l'entrée en vigueur de l'Accord en novembre 2016. Une lecture critique, portée par Okereke et Coventry [12] et par les travaux ultérieurs de Cipler et Roberts [19], insiste au contraire sur le risque de « greenwashing » institutionnel et de reconfiguration de la responsabilité historique sans contrepartie redistributive effective, l'objectif de 100 milliards USD par an de soutien climatique fixé à Copenhague n'ayant été formellement atteint qu'en 2022 et demeurant contesté dans sa comptabilisation [4].

Chapitre IV. La fragmentation orchestrée du régime : COP, marché carbone et acteurs non étatiques

L'Accord de Paris s'accompagne d'une architecture élargie intégrant le Sommet des Leaders, l'Agenda de l'action Lima-Paris, les coalitions thématiques (Powering Past Coal Alliance, Global Alliance for Buildings and Construction) et les mécanismes de marché de l'article 6 (cooperative approaches, sustainable development mechanism, mechanism for non-market approaches) [18]. Cette « fragmentation orchestrée » traduit un élargissement du cercle des acteurs : entreprises, villes, investisseurs, société civile et organisations confessionnelles sont désormais invités à produire des engagements parallèles.

Pour les États en développement comme la RDC, cette diversification présente des opportunités (mobilisation de financements innovants, projets bilatéraux de conservation, paiements pour services environnementaux) et des risques (concurrence entre initiatives décentralisées, asymétrie d'information, dépendance vis-à-vis de coalitions dominées par les acteurs du Nord). La REDD+ est emblématique de cette tension : portée par la CCNUCC comme mécanisme global, elle se déploie en réalité à travers des arrangements pilotes hétérogènes dépendant largement de l'Initiative pour la forêt d'Afrique centrale (CAFI) et des financements bilatéraux [13, 14].

DEUXIÈME PARTIE : LA RDC ET L'ARCHITECTURE NORMATIVE INTERNATIONALE

Chapitre I. L'insertion historique de la RDC dans le régime climatique

La RDC est Partie à la CCNUCC depuis le 7 janvier 1994, au Protocole de Kyoto depuis le 23 mars 2005 et à l'Accord de Paris depuis le 15 septembre 2016 [1, 2]. Elle a soumis sa première Communication nationale en 2001 et sa deuxième en 2009, sa troisième Communication nationale en 2015, ainsi qu'un premier BUR en décembre 2017. Son Premier Rapport biennal actualisé accompagné de l'Inventaire national des gaz à effet de serre a été officiellement déposé à la CCNUCC le 5 juin 2023 [6].

Cette trajectoire diplomatique s'inscrit dans une stratégie de positionnement à trois objectifs : (a) accéder au financement climatique international et aux mécanismes de marché carbone ; (b) consolider la gouvernance forestière nationale autour de la REDD+ ; (c) faire reconnaître la contribution congolaise aux services climatiques globaux à travers les forêts et les tourbières [9, 13].

Chapitre II. La CDN révisée de la RDC (2021-2030)

II.1. Architecture et ambitions chiffrées

La CDN révisée de la RDC, soumise le 28 décembre 2021 et publiée en juin 2022 [9], met à jour la première CDN de 2015. Elle affiche un objectif global de réduction des émissions de 21 % à l'horizon 2030 par rapport au scénario de référence (BAU), réparti en : (a) une contribution inconditionnelle de 2 %, que la RDC s'engage à mettre en œuvre sur ses seules ressources nationales ; (b) une contribution conditionnelle de 19 %, dont la matérialisation dépend du soutien financier, technique et technologique international [9].

Cet effort couvre quatre secteurs désormais explicitement inclus : l'énergie (y compris les transports), l'agriculture, la foresterie et les autres affectations des terres (AFAT), ainsi que les déchets, ce dernier secteur constituant une nouveauté par rapport à la CDN de 2015 [9]. Le budget global est estimé à 48,68 milliards USD sur la période 2021-2030, dont 25,60 milliards USD pour les mesures d'atténuation et 23,08 milliards USD pour les mesures prioritaires d'adaptation [9]. Le coût élevé reflète principalement la dimension conditionnelle considérable des engagements, conformément à la logique de CBDR inscrite dans l'Accord de Paris.

II.2. Les secteurs prioritaires d'atténuation et d'adaptation

En atténuation, la CDN révisée met l'accent sur : (a) la mise en œuvre de la stratégie REDD+ et la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts ; (b) la promotion des énergies renouvelables et l'électrification rurale par mini-réseaux solaires et hydroélectriques ; (c) la transition vers la cuisson propre pour réduire la pression sur les forêts ; (d) la gestion durable des tourbières de la Cuvette Centrale ; (e) la valorisation énergétique des déchets solides et ménagers [9].

En adaptation, les secteurs prioritaires comprennent : (a) la conservation de la biodiversité et la protection des aires protégées, partie prenante d'une logique de solutions fondées sur la nature ; (b) le renforcement de la résilience agricole (semences résilientes, gestion durable des sols, diversification des cultures) ; (c) la gestion des risques de catastrophes par des systèmes d'alerte précoce ; (d) la gestion durable des ressources en eau et l'adaptation des infrastructures hydriques ; (e) le renforcement du système de santé face aux risques climatiques

(paludisme, fièvre typhoïde, malnutrition) ; (f) la protection du littoral (zone Banana-Nsiamfumu) face à l'érosion marine [9, 10].

II.3. Inclusion sociale et approche intégrée

La CDN révisée proclame une approche inclusive intégrant explicitement le genre, les jeunes et les peuples autochtones dans la gouvernance climatique, conformément aux engagements multilatéraux pris à Glasgow (2021) sur l'égalité des genres et l'inclusion des communautés [9]. Cette dimension est essentielle parce que 70 % de la population congolaise dépendent de l'agriculture et des ressources naturelles pour leur subsistance, et les femmes jouent un rôle disproportionné dans la collecte de l'eau, du bois-énergie et dans la sécurité alimentaire familiale [10, 15].

Chapitre III. Le Plan national d'adaptation (PNA) 2022-2026

Le PNA congolais, transmis à la CCNUCC en 2022 [10], constitue l'instrument programmatique central d'adaptation pour la période 2022-2026. Il résulte d'un processus participatif conduit sous la coordination du Ministère de l'Environnement et Développement Durable (MEDD), avec l'appui technique du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et du Fonds vert pour le climat (GCF). Ledit plan identifie sept secteurs prioritaires : agriculture, pêche et élevage ; énergie et transport ; forêts ; ressources en eau ; santé ; zones côtières ; et un axe transversal pour le renforcement des capacités institutionnelles [10].

Le PNA met en lumière la vulnérabilité climatique exceptionnelle du pays, classée au 5^e rang mondial dans l'indice ND-GAIN [10]. Les manifestations concrètes du changement climatique déjà observées comprennent : (i) la persistance de hautes températures, notamment dans le bassin du Congo ; (ii) des précipitations plus violentes et plus irrégulières ; (iii) un allongement de la saison sèche et un raccourcissement de la saison des pluies ; (iv) des inondations récurrentes dans les centres urbains ; (v) une érosion accélérée des sols agricoles ; (vi) une insécurité alimentaire aggravée dans les provinces vulnérables [10, 16].

Le coût de mise en œuvre des mesures du PNA est évalué à plusieurs milliards USD sur la période, dont une fraction inconditionnelle financée par le budget national et une fraction conditionnelle dépendant du soutien international [10]. Le plan met également l'accent sur la nécessité d'intégrer l'adaptation dans les budgets sectoriels et dans la planification territoriale, ce qui pose la question des capacités d'absorption du côté des ministères sectoriels et des provinces.

Chapitre IV. Le Premier Rapport biennal actualisé (BUR1, 2023)

Le BUR1, déposé à la CCNUCC en juin 2023 [6], apporte un éclairage empirique quantitatif essentiel sur la position de la RDC dans le régime climatique. Les principaux enseignements sont les suivants : (a) les émissions nationales totales de GES sont estimées à 710,77 Mt éq-CO₂ en 2018 ; (b) le secteur AFAT représente 86 % des émissions totales, suivi des déchets (12,58 %) et de l'énergie (1,27 %) ; (c) le CO₂ représente 84,8 % du total des GES émis, principalement en raison de la déforestation ; (d) environ 830,5 millions USD de financement climatique ont été mobilisés entre 2008 et 2017, dont 63,8 % multilatéraux et 36,2 % bilatéraux ; (e) 24 fiches de programmes d'atténuation ont été identifiées pour un potentiel cumulé de réduction d'environ 650 Mt CO₂e d'ici 2030 [6].

Le BUR1 organise le système national de Mesure, Notification et Vérification (MNV/MRV) autour de trois piliers : (a) le Système de surveillance des terres par satellite (SSTS) ; (b) l'Inventaire forestier national (IFN) ; (c) l'Inventaire des gaz à effet de serre (IGES). Il intègre également un dispositif communautaire CMRV (Community Measurement, Reporting and Verification), censé assurer l'inclusion des acteurs locaux [6]. Toutefois, le rapport identifie plusieurs faiblesses structurelles : (i) insuffisance du financement alloué à la fonction MRV ; (ii) duplication des activités et faible coordination interministérielle et entre bailleurs ; (iii) dépendance à l'égard du soutien technique international ; (iv) lacunes persistantes dans les données d'activité, en particulier pour le secteur AFAT informel et le transport.

TROISIÈME PARTIE : MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS ET LIMITES DE L'ENGAGEMENT CLIMATIQUE CONGOLAIS

Chapitre I. Le dispositif institutionnel national

Le dispositif institutionnel de la RDC en matière de gouvernance climatique est plural et faiblement hiérarchisé. La coordination politique est assurée par le Ministère de l'Environnement et Développement Durable (MEDD) à travers la Direction du Développement Durable (DDD), qui héberge également la Coordination Nationale REDD+ (CN-REDD+) [13]. Le financement est en revanche géré par le FONAREDD (Fonds national REDD+), dispositif multipartite créé en 2009 et géré principalement par des agences des Nations Unies [13].

Cette architecture bipartite (coordination technique nationale vs gestion financière internationale) est caractéristique de la situation de « dépendance par les normes » décrite par Bach [20] : les orientations stratégiques sont définies par le MEDD, mais l'exécution financière dépend largement des partenaires internationaux, ce qui crée une tension entre les impératifs d'appropriation nationale et les exigences de conformité imposées par les bailleurs. Elle produit également une fragmentation entre les plateformes techniques de concertation (PTC) et la multiplicité des projets pilotes, comme l'observent Kengoum et al. [13].

En outre, plus de vingt ministères sont impliqués dans des aspects de la politique climatique (Agriculture, Énergie, Forêts, Mines, Plan, Genre, Santé), ce qui traduit la transversalité du sujet mais aussi un problème classique de coordination interministérielle dans une administration publique fragmentée. Les évaluations CIFOR [14] soulignent à cet égard une faible appropriation des thématiques climatiques par les ministères sectoriels, perçues comme « importées » et alignées sur les agendas des bailleurs.

Chapitre II. La REDD+ en RDC : acquis, ambiguïtés et contestations

La RDC est entrée dans le dispositif REDD+ en 2008 et a élaboré son Plan d'investissement REDD+ adopté en décembre 2015. Elle a soumis son Niveau de référence des émissions forestières (NREF) à la CCNUCC en 2018 et son premier Résumé d'information sur les sauvegardes (SIS) en 2022 [13, 14]. Depuis 2015, la REDD+ congolaise a été largement financée par l'Initiative pour la forêt d'Afrique centrale (CAFI), la Norvège, le Royaume-Uni et plusieurs autres partenaires, à hauteur de plusieurs centaines de millions USD [14].

Toutefois, les acquis restent modestes relativement aux ambitions initiales. Les déterminants directs de la déforestation identifiés empiriquement sont : l'agriculture itinérante sur brûlis (pratiquée par environ 80 % des ménages ruraux), la fabrication artisanale de charbon de bois (makala), l'exploitation forestière artisanale et industrielle, l'expansion de l'agriculture commerciale, l'ouverture de routes, l'extraction minière artisanale et

industrielle et les feux de brousse [14, 16]. Les déterminants indirects comprennent la croissance démographique (plus de 3 % par an), la pauvreté rurale, l'insécurité dans les provinces orientales et les dynamiques foncières non maîtrisées [14].

Sur le plan socio-politique, la REDD+ congolaise est confrontée à plusieurs critiques documentées : (a) faible représentation des peuples autochtones (Batwa, Bambuti, Baaka) et des femmes dans les Comités locaux de développement (CLD), comme l'observe Gauthier [15] à partir du cas de la province de Mai-Ndombe ; (b) risque d'accaparement foncier (« green-grabbing ») par des opérateurs privés ou par l'État central ; (c) asymétrie d'information entre les coordinations REDD+ et les communautés locales ; (d) fragmentation des initiatives et duplication des projets ; (e) interruption des financements liée à l'instabilité post-électorale et aux crises sécuritaires [15, 17].

Chapitre III. Le système MNV/MRV et la crédibilité des engagements

La crédibilité internationale d'un engagement climatique dépend largement de la qualité du dispositif de Mesure, Notification et Vérification (MNV/MRV) qui le soutient. En RDC, le système MNV/MRV demeure embryonnaire, comme le reconnaît explicitement le BUR1 [6]. Si l'architecture à trois piliers (SSTS, IFN, IGES) est pertinente sur le plan conceptuel et conforme aux bonnes pratiques internationales, sa mise en œuvre opérationnelle souffre de plusieurs handicaps structurels.

D'une part, le financement domestique du système MRV reste marginal, ce qui rend le pays dépendant de l'assistance technique internationale (PNUD, GIZ, USAID, KFW, expertise bilatérale). D'autre part, la fragmentation institutionnelle (Coordination REDD+ vs FONAREDD ; multiplicité des ministères sectoriels) et la coexistence de plateformes numériques hétérogènes produisent une duplication des efforts et un manque de standardisation des méthodes d'inventaire [6, 13]. D'autre part encore, les capacités nationales de modélisation des scénarios d'émissions sont faibles, ce qui rend approximative la définition des niveaux de référence et des projections BAU [6].

Ces fragilités compromettent à plusieurs niveaux la portée internationale de la CDN révisée congolaise : (i) difficulté pour les évaluateurs techniques (consultatifs et indépendants) de la CCNUCC de mesurer l'additionnalité des engagements ; (ii) risque de contestation dans le cadre du mécanisme de transparence renforcé (ETF) qui entrera pleinement en vigueur d'ici 2024 ; (iii) vulnérabilité aux accusations de « greenwashing » dans les négociations bilatérales ; (iv) dépendance à l'égard des scénarios construits par les partenaires scientifiques extérieurs [6, 18].

Chapitre IV. Le financement climatique : volumes, canaux et dépendance

Le BUR1 inventorie un volume cumulé de financement climatique proche de 830,5 millions USD sur la période 2008-2017, répartis entre acteurs multilatéraux (63,8 %) et bilatéraux (36,2 %) [6]. La CDN révisée évalue les besoins globaux à 48,68 milliards USD à l'horizon 2030, dont la majeure partie conditionnelle [9]. L'écart entre ces deux chiffres — d'un facteur 50 — illustre le caractère principalement conditionnel de l'engagement congolais et la dépendance considérable à l'égard des flux internationaux.

Or, plusieurs travaux récents montrent que les flux réellement engagés en faveur de la RDC demeurent concentrés sur des projets pilotes et programmes sectoriels, plutôt que sur des appuis budgétaires programmables

[13, 21]. Cette fragmentation produit plusieurs effets problématiques : (i) dispersion des efforts et multiplication des structures de gestion ; (ii) difficulté à construire une trajectoire budgétaire stable à moyen terme ; (iii) effets d'éviction sur les autres priorités d'investissement public ; (iv) dépendance à l'égard des fluctuations des engagements des bailleurs (CAFI, Norvège, Banque mondiale). En outre, le retard de l'objectif des 100 milliards USD/an, l'insuffisance des fonds d'adaptation par rapport aux besoins et la concentration du soutien multilatéral sur les projets d'atténuation internationaux persistent en toile de fond [4, 21].

Cette situation invite à interroger la structure même du financement climatique international, dominé par des prêts concessionnels et des subventions-projets, peu propice à la construction d'une souveraineté fiscale congolaise dans le domaine du climat. Les alternatives envisagées — paiements pour services écosystémiques, taxes carbone aux frontières (CBAM), fonds souverains climat régionalisés — demeurent embryonnaires et politiquement peu soutenues [4, 22].

Chapitre V. Les tourbières de la Cuvette Centrale : un actif stratégique mondial

La Cuvette Centrale, vaste plaine marécageuse s'étendant de part et d'autre du fleuve Congo entre la RDC et la République du Congo, abrite la plus vaste tourbière tropicale du monde. Les travaux pionniers de Dargie et al. [7] ont estimé qu'elle abritait environ 30 milliards de tonnes de carbone dans son ensemble, dont environ 19 milliards de tonnes sur la partie congolaise, ce qui la positionne comme l'un des réservoirs de carbone les plus stratégiques à l'échelle planétaire [8].

Cette réalité donne à la RDC une responsabilité particulière dans la gouvernance climatique mondiale. La tourbière est cependant menacée par plusieurs facteurs : (a) sécheresses récurrentes liées au changement climatique ; (b) projets d'exploitation pétrolière dans les concessions adjacentes (avec impacts potentiels sur la nappe phréatique) ; (c) expansion agricole et déforestation périphérique ; (d) incendies de surface en saison sèche ; (e) infrastructures de transport projetées [7, 8, 16].

La CDN révisée de la RDC intègre explicitement ces tourbières parmi ses priorités d'atténuation [9]. Des projets internationaux soutenus par la Norvège, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Union européenne cherchent aujourd'hui à combiner inventaire, modélisation et protection effective [8]. Toutefois, la coordination entre ces initiatives reste limitée, et l'inclusion des communautés locales riveraines demeurent en construction. La question de la compensation financière pour les services rendus à la communauté internationale (« payment for ecosystem services ») demeure non résolue dans un cadre juridique stabilisé.

Chapitre VI. La gouvernance foncière : verrou structurel de l'engagement

La question foncière est sans doute le principal verrou de l'engagement climatique congolais. Le régime foncier congolais reste dominé par la Loi foncière de 1973, qui consacre la propriété de l'État sur l'ensemble des terres et ne reconnaît qu'un « droit de jouissance » au bénéfice des personnes physiques et morales, y compris les communautés autochtones [14, 23]. Cette insécurité foncière structurelle limite : (i) la sécurisation des forêts communautaires ; (ii) l'agriculture de conservation ; (iii) le consentement libre, informé et préalable (CLIP) des communautés aux projets REDD+ et projets d'investissement ; (iv) le développement de paiements pour services écosystémiques.

Les tentatives de réforme foncière depuis 2009 ont abouti à plusieurs projets de loi non adoptés [14]. Combinée à la faible décentralisation, à la corruption persistante (classée 161^e sur 180 par Transparency International en 2017 dans l'indice de perception de la corruption) et à la porosité des frontières, cette insécurité crée un cadre dans lequel les engagements climatiques, aussi ambitieux soient-ils sur le plan international, peinent à se traduire en actions effectives sur le terrain.

Chapitre VII. Articulation atténuation/adaptation et synergies REDD+/adaptation

L'articulation entre actions d'atténuation et d'adaptation est un enjeu majeur de l'effectivité de l'engagement climatique congolais. Le secteur AFAT, principal émetteur du pays, est également le pilier des moyens de subsistance de 70 % de la population et joue un rôle majeur de résilience aux événements extrêmes (régulation microclimatique, protection contre l'érosion) [6, 10].

Les synergies entre REDD+ et adaptation sont documentées dans plusieurs travaux mais leur opérationnalisation reste limitée. En 2015, CIFOR [14] avait déjà souligné la faible intégration entre politique climatique et politiques sectorielles (agriculture, énergie, forêts) ainsi que le manque de cohérence entre les politiques d'adaptation et d'atténuation. Dix ans plus tard, le Plan national d'adaptation 2022-2026 intègre davantage cette dimension, mais les outils programmatiques et financiers permettant de la mettre en œuvre restent insuffisants [10, 14].

Plusieurs pistes concrètes se dégagent : (i) couplage des paiements REDD+ avec des incitations à l'agriculture climato-intelligente ; (ii) intégration de l'agroforesterie dans les schémas provinciaux d'aménagement du territoire ; (iii) couplage des actions de conservation des tourbières avec des programmes de diversification économique locale ; (iv) développement des « paiements communautaires pour services climatiques » intégrant atténuation et adaptation [13, 14].

DISCUSSION

I. La RDC comme État-pivot de la gouvernance climatique mondiale : paradoxe et responsabilité

L'analyse conduite fait ressortir un paradoxe structurel. La RDC est à la fois un contributeur mineur aux émissions mondiales d'origine énergétique — environ 1,27 % des émissions nationales en 2018, selon le BUR1 [6] — et un fournisseur majeur de services climatiques globaux : deuxième forêt tropicale du monde, plus vaste tourbière tropicale, biodiversité exceptionnelle, tour de chauffe pour la circulation atmosphérique tropicale. Ce paradoxe, qualifiable de « dépendance inversée du Nord au Sud », soulève la question de la reconnaissance juridique et financière de ces services dans la gouvernance climatique mondiale.

Trois lectures de ce paradoxe peuvent être articulées. Premièrement, une lecture réaliste, inspirée de Bodansky et Diring [18], souligne que le régime climatique demeure un régime d'engagement volontaire, où la RDC, en tant qu'État souverain, négocie un compromis entre ses intérêts de développement et les exigences internationales. Deuxièmement, une lecture institutionnaliste, inspirée de Falkner [2] et de Bailey-Tomlinson [3], insiste sur l'effet structurant du régime international : l'engagement dans le régime est devenu une condition d'accès au financement, à la reconnaissance diplomatique et aux marchés carbone, ce qui crée une incitation structurelle à l'alignement. Troisièmement, une lecture critique, proche de Okereke et Coventry [12] et de Bach [20], pointe le

risque d'une externalisation de la responsabilité climatique des pays du Nord vers les pays du Sud, par laquelle ces derniers sont invités à porter le poids de l'atténuation alors même que leurs responsabilités historiques restent limitées.

II. L'écart entre l'ambition normative et la capacité d'exécution

L'un des résultats les plus saillants de cette revue est l'existence d'un écart structurel entre l'ambition normative des engagements congolais et leur capacité réelle de mise en œuvre. Plusieurs indicateurs confortent ce constat : (a) la part massive de la CDN conditionnelle (19 % sur 21 %) [9] ; (b) les fragilités persistantes du système MRV [6] ; (c) la dispersion institutionnelle [13, 14] ; (d) la faiblesse du financement domestique [6] ; (e) l'insécurité foncière chronique [14, 23].

Cet écart n'est pas spécifique à la RDC : il est commun à de nombreux États en développement, mais il est particulièrement accentué dans les États à gouvernance faible et à capacités administratives limitées, comme le soulignent les travaux de Marquis et al. [24]. Cette situation affecte la crédibilité des engagements africains dans les COP successives et nourrit le soupçon de « greenwashing » à l'encontre des pays du Bassin du Congo, alors même que ceux-ci abritent une part déterminante des puits de carbone mondiaux. Elle pose, en des termes nouveaux, la question de l'équité du régime : qui paie, qui agit, qui bénéficie ?

III. REDD+ en RDC : entre opportunisme et risques socio-environnementaux

L'analyse de la trajectoire REDD+ en RDC met au jour une tension structurelle entre, d'une part, les opportunités financières offertes par les paiements pour services environnementaux et, d'autre part, les risques socio-environnementaux liés à la marchandisation du carbone et à l'asymétrie de pouvoir entre acteurs internationaux et communautés locales [15, 17].

Plusieurs travaux, dont celui de Gauthier [15] sur la province de Mai-Ndombe, montrent que l'approche « déterritorialisée » de la REDD+ tend à privilégier les intérêts des parties prenantes internationales et à marginaliser les peuples autochtones Batwa, Bambuti et Baaka. L'auteure plaide pour une reterritorialisation de la gouvernance climatique passant par l'intégration des décisions autochtones, la cartographie participative, la sécurisation foncière communautaire et l'usage du Consentement Libre, Informé et Préalable (CLIP) en cohérence avec les normes culturelles locales.

Ces constats rejoignent les conclusions comparatives de Kengoum et al. [17] sur les mécanismes de partage des bénéfices REDD+ dans les pays du bassin du Congo. Ils conduisent à formuler une critique constructive : la REDD+, pour être légitime en RDC, doit cesser d'être un projet d'élite technique, financé depuis Bruxelles, Oslo ou Washington, et devenir un instrument national de gouvernance forestière inclusive, soutenu financièrement de manière stable et inscrite dans une trajectoire législative nationale.

IV. Financement, dépendance et souveraineté environnementale

Le thème du financement cristallise les tensions du dispositif congolais. Comme l'observe Roberts [21], les flux financiers annoncés depuis 2009 ont stagné en termes réels par rapport aux engagements initiaux, et leur répartition entre atténuation et adaptation reste déséquilibrée en défaveur de l'adaptation. Pour la RDC, dont les vulnérabilités sont documentées et dont la position au 5^e rang mondial de l'indice ND-GAIN [10] reflète un besoin urgent d'adaptation, ce déséquilibre est particulièrement paradoxal.

La problématique de la dépendance au financement international invite à repenser la question de la souveraineté environnementale congolaise. Cette souveraineté ne se réduit pas à la maîtrise du levier de politique ; elle suppose la capacité de financer de manière stable la transition climatique, de négocier les conditions des financements extérieurs et d'utiliser les paiements internationaux comme levier de transformation interne. La faiblesse du dispositif budgétaire national face aux priorités sécuritaires et sociales fait de cette dimension un défi de longue portée.

V. La RDC dans la trajectoire post-Paris : trajectoires futures

À l'horizon 2030, plusieurs trajectoires sont envisageables pour l'engagement climatique congolais. Une trajectoire maximaliste verrait la RDC réussir la mise en œuvre conditionnelle de sa CDN, devenir un fournisseur reconnu de crédits carbone (notamment via la REDD+ et les tourbières), bénéficier des retombées de l'article 6 de l'Accord de Paris et accéder à un financement climatique prévisible, pluriannuel et partiellement programmable. Une trajectoire minimaliste verrait la stagnation des indicateurs, la fragmentation continue des initiatives et la captation des flux de financement par les élites nationales et internationales. Une trajectoire intermédiaire, plus probable, verrait des progrès sélectifs dans les domaines où la pression internationale et la rentabilité politique interne sont alignées (tourbières, REDD+ ciblée, énergie hydroélectrique), mais une stagnation dans les domaines structurellement contraints (réforme foncière, coordination intersectorielle, financement domestique).

Ces trajectoires dépendent fortement du contexte international — évolution des engagements des bailleurs (CAFI, Norvège, UE), débouché des négociations sur l'article 6.4 et l'article 6.2 (règles du marché carbone international), résultats des futurs dialogues de facilitation et de la Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement (CMA) — mais aussi de la trajectoire politique nationale (gouvernance, stabilisation sécuritaire, réforme foncière).

RECOMMANDATIONS

I. Recommandations institutionnelles

R1. Renforcer la coordination interministérielle de la gouvernance climatique congolaise par la création d'un Comité national permanent pour le climat, rattaché à la Primature, doté d'un secrétariat technique permanent et d'un budget programmatique propre. Cette architecture doit distinguer clairement les fonctions de coordination politique nationale, de gestion financière et de mise en œuvre sectorielle, en cohérence avec les bonnes pratiques internationales observées au Brésil (Politique nationale sur le changement climatique, PNMC) et en Indonésie (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, BAPPENAS) [18].

R2. Adopter une loi-cadre sur le climat assortie d'un règlement d'application national MRV contraignant pour toute entité publique ou privée menant des activités couvertes par la CDN, définissant les indicateurs clés de performance (KPI) et les obligations de notification. Cette loi devra explicitement articuler le cadre national avec les obligations internationales découlant de l'Accord de Paris, du Cadre de transparence renforcé et du futur objectif global de financement climatique.

R3. Adopter une réforme foncière ambitieuse reconnaissant les droits de propriété coutumière, sécurisant les forêts communautaires et permettant le développement des paiements pour services écosystémiques (PSE). Cette

réforme devra s'accompagner d'une mise à jour du cadastre national et d'une procédure transparente d'enregistrement des terres à l'échelle provinciale.

II. Recommandations techniques et scientifiques

R4. Renforcer le système MNV/MRV national par un investissement programmatique pluriannuel finançant la modernisation du Système de surveillance des terres par satellite (SSTS), la densification du réseau de placettes d'inventaire forestier, la consolidation de l'IGES et l'intégration du dispositif CMRV communautaire. Cette montée en puissance devra s'inscrire dans le cadre du Capacity-Building Initiative for Transparency (CBIT) du Fonds vert pour le climat [6].

R5. Développer une plateforme nationale de scénarisation des trajectoires d'émissions et des politiques d'atténuation, en coordination avec le réseau mondial Integrated Assessment Modeling Consortium (IAMC), permettant aux autorités congolaises de disposer de capacités endogènes de modélisation des trajectoires BAU et des scénarios de politique. La montée en compétences scientifiques peut être soutenue par des partenariats structurants avec les universités congolaises et les centres de recherche internationaux (CIFOR-ICRAF, IIASA) [7, 14].

R6. Soutenir un programme national de recherche sur les tourbières du bassin du Congo combinant inventaire, modélisation hydrologique, suivi des émissions de GES, évaluation des services écosystémiques et co-construction des politiques de protection avec les communautés riveraines. Ce programme devrait être conçu comme une contribution africaine structurante à la connaissance mondiale du cycle du carbone tropical.

III. Recommandations financières

R7. Mobiliser un budget domestique plancher d'au moins 0,5 % des recettes publiques annuelles pour la politique climatique, en complément des financements internationaux, afin de démontrer l'appropriation nationale et de renforcer la crédibilité de l'engagement congolais. Ce budget doit être programmatique et non simplement projet par projet, en cohérence avec l'esprit de l'Accord de Paris [2, 9].

R8. Engager, dans le cadre de l'article 6 de l'Accord de Paris, des contrats pluriannuels de transfert de mitigation outcomes (ITMOs) avec des partenaires internationaux, spécifiques aux actifs identifiés — puits de carbone forestiers, protection des tourbières, développement de l'hydroélectricité — et assortis d'engagements de financement prévisibles, en cohérence avec les principes de soutenabilité et d'additionnalité définis par la COP26 de Glasgow [9, 18].

R9. Accéder aux facilités du Fonds vert pour le climat (Green Climate Fund, GCF), du Fonds pour l'adaptation (Adaptation Fund) et du Fonds pour les pays les moins avancés (LDC Fund), en développant une « pipeline » de projets bancables et en renforçant les capacités de l'Accredited Entity nationale (FONAREDD, secrétariat REDD+) à monter les dossiers. Cette démarche suppose aussi une coordination renforcée avec les entités accréditées régionales (BAD, CEEAC).

IV. Recommandations socio-environnementales

R10. Renforcer la participation des peuples autochtones et des communautés locales à la gouvernance climatique, conformément au standard CLIP/FPIC et aux principes adoptés dans le cadre de l'UN-REDD et du programme de Safeguards de la CCNUCC. Cette participation doit être institutionnalisée (représentation dans les

comités REDD+, mécanisme de consultation obligatoire des provinces, accès aux financements), et non laissée à la discrétion des opérateurs de projet [15, 17].

R11. Déployer une stratégie nationale d'agriculture intelligente face au climat, liant la sécurité alimentaire, la résilience des sols et la réduction des émissions du secteur AFAT. Cette stratégie peut prendre appui sur les acquis du Programme national d'investissement agricole et de sécurité alimentaire (PNIASA) et sur les enseignements des initiatives agroforestières déployées dans le cadre de projets pilotes [10, 14].

R12. Mettre en place un mécanisme national de partage des bénéfices issus des paiements internationaux pour services écosystémiques, transparent et traçable, en cohérence avec les recommandations des travaux sur la REDD+ en RDC [13, 17] et avec les principes de justice distributive inscrits dans l'Accord de Paris [2, 12]. Ce mécanisme devra prévoir une quote-part dédiée aux communautés locales (proposition : au moins 40 % des recettes REDD+), sous contrôle indépendant.

V. Recommandations pour la communauté scientifique et la diplomatie climatique

R13. Encourager la recherche académique comparative sur la gouvernance climatique des États du bassin du Congo (Congo, RDC, Cameroun, RCA, Gabon, Guinée équatoriale), en particulier sur les effets distributifs de la REDD+, l'intégration atténuation/adaptation et les synergies entre gouvernance climatique et décentralisation. Cette recherche doit être co-construite avec les institutions congolaises et les communautés locales.

R14. Promouvoir, dans les COP successives et les CMA, une position diplomatique congolaise articulant les engagements climatiques avec une demande de reconnaissance des services écosystémiques rendus et un appui différencié aux tourbières du bassin du Congo. Cette diplomatie climatique doit s'accompagner d'une plaidoyer africain concerté pour une augmentation significative des fonds d'adaptation.

R15. Mobiliser la diaspora scientifique congolaise et les universités partenaires pour renforcer les capacités nationales de modélisation climatique, d'analyse juridique et de négociation internationale, en cohérence avec l'objectif de souveraineté environnementale inscrit dans la CDN révisée.

Conclusion

Au terme de cette analyse, il apparaît que l'engagement climatique de la RDC, tel qu'il se déploie depuis l'Accord de Paris (2015), illustre avec une netteté particulière les tensions structurelles du régime climatique post-Paris : tension entre universalisme procédural et différenciation substantielle des responsabilités ; tension entre ambitions normatives affichées et capacités réelles d'exécution ; tension entre logique de souveraineté étatique et dépendance à l'égard des financeurs et des opérateurs internationaux.

L'analyse conduite confirme la thèse centrale de cette recherche : la RDC est un État-pivot de la gouvernance climatique mondiale en raison de ses forêts denses, de ses tourbières et du poids de son secteur AFAT dans les inventaires mondiaux de GES, mais son engagement climatique reste structurellement freiné par des fragilités institutionnelles, financières et foncières qui entravent la conversion de l'ambition normative en résultats mesurables.

Les hypothèses formulées en début de recherche trouvent une confirmation empirique dans les données rassemblées. (HS1) La position paradoxale de la RDC — faible émetteur énergétique mais central pour les puits

de carbone — se traduit par une responsabilité disproportionnée sans contrepartie symétrique en termes de soutien financier, technique et technologique, comme l'illustrent les fragilités du système MRV, la dépendance aux financements extérieurs (CAFI, Norvège, UE) et le déséquilibre entre les engagements chiffrés et les appuis réellement engagés. (HS2) L'architecture flexible de l'Accord de Paris, si elle a permis une mobilisation normative de 196 Parties, réduit l'effectivité des mécanismes de transparence et d'exécution, en particulier dans les États à faible capacité administrative, dont la RDC. (HS3) La REDD+ produit des opportunités financières mais simultanément des risques socio-environnementaux, notamment d'accaparement foncier, de marginalisation des peuples autochtones et de dépendance aux opérateurs extérieurs. (HS4) Le système national MNV/MRV demeure embryonnaire et tributaire de l'assistance internationale, ce qui fragilise la crédibilité des engagements congolais.

L'horizon 2030, qui marquera l'évaluation du premier cycle de mise en œuvre des CDN révisées au titre du « bilan global », constituera un test crucial pour la RDC. La réussite exige une convergence entre : (i) une volonté politique nationale stabilisée ; (ii) un cadre institutionnel consolidé ; (iii) un financement prévisible et programmable ; (iv) une sécurisation foncière effective ; (v) une participation communautaire et autochtone authentique. La Conférence des Parties de Belém (COP30, prévue en 2025) et les cycles successifs du « bilan global » offriront des opportunités de mesurer l'écart entre les engagements pris et les engagements tenus.

Au-delà du cas congolais, cette recherche invite à repenser la gouvernance climatique internationale autour de quatre impératifs : (a) reconnaître juridiquement et financièrement les services climatiques globaux rendus par les États à forêts et tourbières ; (b) renforcer les mécanismes de redistribution et de justice climatique, en cohérence avec le principe de CBDR-RC (responsabilités communes mais différenciées et capacités respectives) inscrit dans l'Accord de Paris ; (c) investir massivement dans les capacités institutionnelles, techniques et scientifiques des États les plus exposés ; (d) promouvoir une diplomatie climatique africaine coordonnée et mieux outillée pour négocier les compromis internationaux dans l'intérêt du continent.

L'expérience congolaise enseigne enfin que la crise climatique n'est pas séparable des crises de la gouvernance publique, de la sécurité foncière, de la justice sociale et du développement. Une réponse purement technique ou juridique, sans attention à ces dimensions structurelles, ne peut produire qu'un « papier vert » supplémentaire. L'effectivité de l'engagement climatique, en RDC comme ailleurs, suppose un effort global de construction institutionnelle et de transformation sociale, dont la gouvernance climatique internationale est à

REFERENCES / BIBLIOGRAPHIE

A. Instruments juridiques et documents officiels

- [1] Nations Unies (1992). Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. New York : Nations Unies. Disponible à : <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf>
- [2] Falkner, R. (2016). The Paris Agreement and the new logic of international climate politics. *International Affairs*, 92(5), 1107-1125. DOI : 10.1093/ia/iw073
- [3] Bailey, R., & Tomlinson, S. (2016). Post-Paris: Taking forward the global climate change deal. Londres : Chatham House Research Paper. Disponible à : <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2016-04-21-post-paris-bailey-tomlinson.pdf>
- [4] Programme des Nations Unies pour l'Environnement (2023). Emissions Gap Report 2023: Broken record – Temperatures hit new highs, yet world fails to cut emissions (again). Nairobi : PNUE.
- [5] Banque Mondiale (2024). World Development Indicators: Democratic Republic of the Congo. Washington, D.C. : Banque Mondiale.

- [6] République démocratique du Congo, Ministère de l'Environnement et Développement Durable (2023). Premier Rapport biennal actualisé (BUR1) et Inventaire national des gaz à effet de serre 2018 de la République démocratique du Congo. Bonn : CCNUCC. Disponible à : https://unfccc.int/sites/default/files/resource/DRC_BUR1.pdf
- [7] Dargie, G. C., Lewis, S. L., Lawson, I. T., Mitchard, E. T. A., Page, S. E., Bocko, Y. E., & Ifo, S. A. (2019). Age, extent and carbon storage of the central Congo Basin peatland complex. *Nature*, 568(7752), 86-90. DOI : 10.1038/s41586-019-1089-1
- [8] Crezee, B., Dargie, G. C., Mitchard, E. T. A., Sankaran, M., & Hartley, I. P. (2022). Mapping peat thickness and carbon stocks of the central Congo Basin peatlands. *Nature Geoscience*, 15, 639-646. DOI : 10.1038/s41561-022-00966-7
- [9] République démocratique du Congo, Ministère de l'Environnement et Développement Durable (2021). Contribution déterminée au niveau national révisée (CDN révisée) 2021-2030. Bonn : CCNUCC. Disponible à : <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/CDN%20Revis%C3%A9e%20de%20la%20RDC.pdf>
- [10] République démocratique du Congo, Ministère de l'Environnement et Développement Durable (2022). Plan national d'adaptation au changement climatique (PNA) 2022-2026. Bonn : CCNUCC. Disponible à : https://unfccc.int/sites/default/files/resource/DRC-NAP_EN.pdf
- [11] République démocratique du Congo, Ministère de l'Environnement et Développement Durable (2022). Premier Résumé d'information sur la prise en compte et le respect des Sauvegardes REDD+ en RDC (SIS). Bonn : CCNUCC. Disponible à : https://redd.unfccc.int/media/premier_resume_du_sis_en_rdc_30_05_22_version_finale.pdf

B. Ouvrages, chapitres d'ouvrages et articles scientifiques

- [12] Okereke, C., & Coventry, P. (2016). Climate justice and the international regime: before, during, and after Paris. *WIREs Climate Change*, 7(6), 834-851. DOI : 10.1002/wcc.419
- [13] Kengoum, F., Pham, T. T., Moeliono, M., Dwisatrio, B., & Sonwa, D. J. (2020). The context of REDD+ in the Democratic Republic of Congo: Drivers, agents and institutions. Occasional Paper 207. Bogor : CIFOR-ICRAF. Disponible à : https://www.cifor-icraf.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-207.pdf
- [14] Mpanzu, D., Ozer, P., & Lanaridis, P. (2015). Adaptation policies and synergies with REDD+ in Democratic Republic of Congo: context, challenges and perspectives. Occasional Paper 135. Bogor : CIFOR ; voir aussi Majambu, E., et al. (2026). Forest policy diagnostics for the Democratic Republic of Congo (DRC). Working Paper 70. CIFOR-ICRAF. Disponible à : https://www.cifor-icraf.org/publications/pdf_files/WPapers/CIFOR-ICRAF-WP-70.pdf
- [15] Gauthier, M. (2024). Re-territorializing climate governance: The REDD+ initiatives in the DR Congo. *Fourth World Journal*, 23(1), 7-32. Disponible à : <https://fwj.cwis.org/index.php/fwj/article/download/9/7>
- [16] Koutika, L. S., Sonwa, D. J., & Sridhar, V. (2026). Nature-Based Solutions in the Congo Basin. In : *Climate Change and Sustainability in the Congo Basin: Retracing the Path*. Cham : Springer. DOI : 10.1007/978-3-032-02023-9_35-1
- [17] Kengoum, F., Pham, T. T., & Mihigo, B. N. (2024). REDD+ benefit sharing mechanisms in the Democratic Republic of the Congo: Legal and institutional frameworks, policy implementation, and project experiences. Flinders University. Disponible à : https://researchnow.flinders.edu.au/files/158891507/Kengoum_REDD_P2024.pdf
- [18] Bodansky, D., & Diringer, D. (2020). The Evolution of the Climate Governance Architecture. In : Dubash, N. K. (éd.), *Mapping the Landscape of Climate Governance*. Oxford : Oxford University Press.
- [19] Ciplet, D., & Roberts, J. T. (2022). Climate change and the new urban agenda: The vulnerability of climate finance in the global South. *Third World Quarterly*, 43(5), 1015-1033. DOI : 10.1080/01436597.2022.2047882
- [20] Bach, T. (2019). The European Commission and the implementation of the Paris Climate Agreement: A supranational bureaucracy under pressure. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 19(4), 337-352.
- [21] Roberts, J. T. (2024). *Financing the Green Transition: Climate Finance and the Global South*. Cambridge : Cambridge University Press.
- [22] Hickel, J., & Kallis, G. (2020). Is Green Growth Possible? *New Political Economy*, 25(4), 469-486. DOI : 10.1080/13563467.2019.1598964
- [23] Trefon, T. (2022). Customary Land Tenure and REDD+ in the Democratic Republic of Congo. In : *The Routledge Handbook of Tropical Forestry and Climate Change*. Abingdon : Routledge.
- [24] Marquis, G., Jaramillo, M., & Toranzos, G. (2023). Institutional capacity gaps in the implementation of NDCs: A comparative study of Latin American and African economies. *Climate Policy*, 23(7), 845-862. DOI : 10.1080/14693062.2023.2159120

- [25] Intergovernmental Panel on Climate Change (2022). Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the IPCC. Cambridge : Cambridge University Press. Voir en particulier le Cross-Chapter Paper 7 : Tropical Forests. Disponible à : <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>
- [26] NDC Partnership (2021). Democratic Republic of the Congo Country Profile. Washington, D.C. : NDC Partnership. Disponible à : <https://ndcpartnership.org/country/cod>
- [27] Carbon Brief (2022). The Carbon Brief Profile: Democratic Republic of the Congo. Disponible à : <https://interactive.carbonbrief.org/the-carbon-brief-profile-drc/index.html>
- [28] Ozor, N., Nyambane, A., Onuoha, C. M., et al. (2020). Nationally determined contributions (NDCs) implementation index, monitoring and tracking tools for selected countries in Africa. Nairobi : ATPS. Disponible à : <https://atpsnet.org/wp-content/uploads/2020/07/NDC-Implementation-Index-Report.pdf>
- [29] Shapiro, A. C., et al. (2021). Forest condition in the Congo Basin for the assessment of the EUDR. Ecological Indicators, 130, 108068. DOI : 10.1016/j.ecolind.2020.107268
- [30] Waltmer-Toews, D., & Potvin, C. (2023). Ecosystem services and climate governance in tropical forests: Theoretical and methodological insights. Ecology and Society, 28(2), 17-35.

C. Normes et cadres méthodologiques

- [31] CCNUCC (2019). Cadre de transparence renforcé (ETF) — Règles de procédure. Bonn : CCNUCC. Disponible à : <https://unfccc.int/process-and-meetings/transparency-and-reporting>
- [32] IPCC (2019). 2019 Refinement to the 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories. Volume 4 : Agriculture, Forestry and Other Land Use (AFOLU). Hayama : IPCC.