

# La République démocratique du Congo dans la Nouvelle économie du climat

Volet 2 — La reconfiguration politique : de la  
visibilité climatique à la question du contrôle de la  
valeur (2019–2024)



**WinstantGold**



**UN CLIMATE  
CHANGE  
CONFERENCE  
UK 2021**

IN PARTNERSHIP WITH ITALY



Version longue

## Table des matières

<b>Introduction — De la puissance écologique à la question du contrôle de la valeur</b>	<b>3</b>
<b>1. L’héritage : une économie climatique dépendante.....</b>	<b>5</b>
<b>2. 2019–2021 : la politisation du climat par le président Tshisekedi .....</b>	<b>6</b>
2.1 2019 : une rupture politique .....	6
2.2 L’entrée en scène internationale .....	7
2.3 La construction du « Pays Solution » .....	8
2.4 Justice climatique et revendication.....	9
2.5 COP26 : la formalisation doctrinale .....	9
<b>3. 2020–2023 : l’institutionnalisation et ses limites .....</b>	<b>11</b>
3.1 Le climat devient une politique publique .....	11
3.2 Une montée institutionnelle .....	12
3.3 Une tension centrale .....	14
3.4 Le blocage économique .....	16
<b>Conclusion — De la souveraineté des ressources à l’écriture de la valeur.....</b>	<b>18</b>

## **Introduction — De la puissance écologique à la question du contrôle de la valeur**

**Une puissance écologique majeure sans captation de la valeur** — En 2015, lors de la COP21 à Paris, la République démocratique du Congo est reconnue comme l'un des principaux réservoirs de carbone forestier au monde, notamment par le bassin du Congo et ses tourbières mises en évidence en 2017. Pourtant, malgré cette position stratégique, la valeur économique associée à ces ressources reste largement captée en dehors du territoire. Cette dissociation structurelle entre richesse écologique et valorisation effective constitue le point de départ de l'analyse.

**Une insertion initiale dans des dispositifs internationaux** — Dès 2009, avec son engagement dans le mécanisme REDD+ soutenu par les Nations unies et la Banque mondiale, la République démocratique du Congo s'inscrit dans les premières architectures de la nouvelle économie du climat. Cette intégration se renforce entre 2010 et 2015 à travers la phase dite de readiness, qui structure les capacités nationales. Toutefois, cette insertion précoce s'opère dans un cadre largement défini à l'extérieur, limitant d'emblée la maîtrise des règles et des instruments.

**Une économie du climat structurée hors du territoire** — À partir de 2015, dans le prolongement de l'Accord de Paris adopté à la COP21, les mécanismes de valorisation du carbone forestier se structurent principalement par des standards internationaux et des marchés extérieurs à la RDC. Les dispositifs de mesure, de reporting et de certification sont définis et contrôlés par des acteurs internationaux, notamment la Banque mondiale et des organismes de certification. Cette configuration installe durablement une économie du climat dont les centres de décision et de valorisation restent situés hors du territoire national.

**2019 : l'arrivée du Président Tshisekedi comme point de bascule** — En janvier 2019, l'élection de Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo marque une alternance politique majeure en République démocratique du Congo après près de deux décennies de présidence Kabila. Dès sa première intervention à l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 2019, le Président inscrit le bassin du Congo au cœur de son positionnement international. Ce moment constitue un basculement : le climat cesse d'être un domaine technique pour devenir un instrument explicite de stratégie politique nationale.

**Le climat devient un enjeu politique et stratégique** — À partir de 2019, notamment lors de ses interventions à l'Assemblée générale des Nations unies et dans ses discours sur l'état de la Nation, le Président Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo repositionne le climat comme un levier stratégique pour la République démocratique du Congo. Le bassin du Congo n'est plus seulement présenté comme un patrimoine environnemental, mais comme un actif central dans les équilibres globaux. Ce déplacement inscrit durablement le climat au cœur des priorités politiques et diplomatiques nationales.

**Une montée en visibilité sans transformation économique immédiate** — Entre 2019 et 2021, notamment après la COP25 de Madrid où la RDC accède à la présidence de la plateforme des pays à haut couvert forestier et faible déforestation, le pays renforce sa visibilité dans les négociations climatiques. Cette dynamique culmine à la COP26 de Glasgow en novembre 2021, lorsque le Président Tshisekedi présente la RDC comme un « Pays Solution ». Toutefois, cette reconnaissance politique ne se traduit pas encore par une transformation économique des mécanismes de valorisation.

**La question centrale : le contrôle des instruments de la valeur** — Dès la COP21 en 2015 et plus clairement après la COP26 de Glasgow en 2021, la question du contrôle des instruments de valorisation du carbone devient centrale pour la République démocratique du Congo. Si le pays dispose de ressources stratégiques, les dispositifs de mesure, de certification et d'accès aux marchés restent majoritairement contrôlés par des acteurs externes, notamment la Banque mondiale et les standards internationaux. Cette situation pose la question décisive du pouvoir réel dans l'économie climatique.

**Une visibilité accrue sans maîtrise des instruments de valorisation** — Depuis l'Accord de Paris adopté en 2015 et les prises de position du Président Tshisekedi Tshilombo à partir de 2019, la République démocratique du Congo occupe une place croissante dans les négociations climatiques internationales. Cette montée en visibilité contraste avec la persistance d'une dépendance aux instruments externes de valorisation du carbone, notamment en matière de certification et d'accès aux marchés. Ce décalage structure l'ensemble de la trajectoire climatique récente du pays.

## 1. L'héritage : une économie climatique dépendante

**Une intégration internationale précoce mais contrainte** — À partir de 2009, avec son engagement dans le mécanisme REDD+, la République démocratique du Congo s'inscrit dans les premières architectures de la nouvelle économie du climat, soutenues par les Nations unies et la Banque mondiale. Cette intégration se consolide entre 2010 et 2015 à travers la phase de préparation dite de readiness, qui permet la structuration des capacités nationales. Toutefois, cette insertion s'effectue dans un cadre largement défini à l'extérieur, limitant d'emblée la maîtrise des instruments et des règles.

**Une valeur produite mais définie par les instruments** — Dans ce cadre, la production de valeur climatique repose sur des dispositifs techniques tels que les systèmes MRV, les standards de certification et les protocoles de validation. Ces instruments permettent de mesurer, vérifier et convertir les ressources forestières en crédits carbone échangeables. Toutefois, ils sont conçus et contrôlés par des acteurs internationaux, ce qui signifie que la valeur économique du carbone forestier ne découle pas directement de la ressource, mais des mécanismes qui en autorisent la reconnaissance sur les marchés.

**Une chaîne de valeur externalisée** — La structuration de l'économie carbone repose sur une chaîne de valeur largement externalisée. La production du carbone forestier s'effectue sur le territoire national, notamment à travers la préservation des forêts, tandis que la validation des crédits repose sur des organismes internationaux et que leur commercialisation s'opère sur des marchés extérieurs. Cette dissociation entre production locale, certification externe et valorisation internationale limite la capacité du pays à contrôler l'ensemble du processus.

**Une économie sans base nationale** — Malgré son intégration dans les mécanismes climatiques, la République démocratique du Congo ne développe pas de base économique nationale propre dans ce domaine. L'absence de marché carbone domestique, la faiblesse des instruments financiers locaux et la dépendance aux financements extérieurs empêchent la structuration d'une économie climatique autonome. Les activités restent organisées sous forme de projets fragmentés, sans intégration dans une stratégie nationale cohérente de valorisation des ressources.

**Les communautés comme productrices invisibles** — Au cœur de ce système, les communautés locales jouent un rôle central dans la production de la valeur climatique, à travers leurs pratiques de gestion des forêts et de limitation de la déforestation. Elles constituent le socle matériel du stockage du carbone. Toutefois, leur contribution reste largement invisible dans les mécanismes économiques, les circuits de valorisation étant structurés en dehors des territoires, sans intégration effective de ces acteurs comme bénéficiaires directs.

**Une limite structurelle : absence de maîtrise de la valeur** — Ainsi, à la fin des années 2010, la République démocratique du Congo se trouve intégrée dans l'économie du climat sans en maîtriser les leviers essentiels. Si elle dispose de ressources stratégiques reconnues à l'échelle internationale, elle ne contrôle ni les instruments de mesure et de certification, ni les circuits de financement et de marché. Cette dissociation entre production nationale et structuration externe de la valeur constitue une limite structurelle, qui prépare le basculement politique observé à partir de 2019.

## 2. 2019–2021 : la politisation du climat par le président Tshisekedi

### 2.1 2019 : une rupture politique

**L'élection de 2019** — En janvier 2019, l'élection de Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo à la présidence de la République démocratique du Congo marque la première alternance politique pacifique depuis l'indépendance en 1960. Cette transition met fin à près de deux décennies de pouvoir sous Joseph Kabila et ouvre une nouvelle phase politique. Elle crée les conditions d'une redéfinition des priorités nationales, dans laquelle les questions climatiques vont progressivement être intégrées à un niveau stratégique, au-delà des approches techniques dominantes des années précédentes.

**Une alternance politique historique** — L'accession de Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo au pouvoir en janvier 2019 constitue une rupture dans l'histoire politique de la République démocratique du Congo, marquée jusque-là par des transitions conflictuelles depuis 1960. Cette alternance, reconnue par la Commission électorale nationale indépendante et validée par la Cour constitutionnelle, modifie les équilibres institutionnels internes. Elle ouvre un espace de recomposition des politiques publiques, dans lequel les enjeux internationaux, notamment climatiques, peuvent être réinvestis dans une perspective politique renouvelée.

**Le climat change de statut** — À partir de 2019, sous l'impulsion du nouveau président, le climat cesse d'être un domaine principalement technique pour devenir un enjeu politique au sein de l'action publique en République démocratique du Congo. Les interventions du chef de l'État, notamment lors de l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 2019, repositionnent le bassin du Congo comme un actif stratégique. Cette évolution marque un changement de statut du climat, désormais intégré aux priorités diplomatiques et aux orientations politiques nationales.

**Le passage du technique au politique** — À partir de cette élection, le traitement des enjeux climatiques en République démocratique du Congo connaît un déplacement significatif, passant d'une gestion principalement technique, assurée par des dispositifs REDD+ et des partenaires internationaux, à une appropriation politique au plus haut niveau de l'État. Les prises de position du Président Tshisekedi, notamment lors de la COP25 de Madrid en décembre 2019, inscrivent le climat dans une logique de souveraineté et de négociation internationale, transformant un dossier sectoriel en levier stratégique.

**Le rôle direct du Président Tshisekedi** — Depuis son investiture en janvier 2019, le Président Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo intervient directement dans la définition et la promotion de la politique climatique de la République démocratique du Congo. Ses prises de position lors de forums internationaux, notamment à l'Assemblée générale des Nations unies et aux conférences des parties (COP), témoignent d'un engagement personnel dans ce domaine. Cette implication au plus haut niveau de l'État confère au climat une visibilité politique accrue et en fait un axe structurant du positionnement international du pays.

**Une nouvelle importance stratégique du bassin du Congo** — À partir de 2019, le bassin du Congo occupe une place croissante dans le discours politique de la République démocratique du Congo, sous l'impulsion du Président Tshisekedi. Lors de ses interventions à l'Assemblée générale des Nations unies et à la COP25 en 2019,

il est présenté comme un actif environnemental majeur à l'échelle mondiale. Cette mise en avant transforme le bassin du Congo en levier diplomatique, mobilisé dans les négociations climatiques et dans la recherche de financements internationaux.

## 2.2 L'entrée en scène internationale

**Septembre 2019 : ONU** — En septembre 2019, lors de la 74e session de l'Assemblée générale des Nations unies à New York, le Président Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo inscrit explicitement le bassin du Congo dans les enjeux globaux de lutte contre le changement climatique. Il y souligne le rôle des forêts congolaises comme puits de carbone essentiel à l'équilibre mondial. Cette intervention marque l'entrée directe de la RDC dans les débats climatiques internationaux, en affirmant une position fondée sur la valeur stratégique de ses ressources naturelles.

**Le premier discours structurant** — Ce discours introduit un cadrage nouveau de la position congolaise dans les négociations climatiques internationales. Le Président Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo y associe explicitement la préservation du bassin du Congo à une exigence de reconnaissance financière, en soulignant le rôle stabilisateur des forêts pour le climat mondial. Cette articulation entre contribution environnementale et revendication économique pose les bases d'un positionnement structuré, fondé sur la valorisation stratégique des ressources naturelles dans les rapports internationaux.

**L'affirmation d'un leadership au sein des pays forestiers** — Cette inflexion politique se traduit également par une prise de position institutionnelle sur la scène internationale. Lors de la COP25 de Madrid en 2019, la République démocratique du Congo accède au statut de présidente montante de la plateforme des pays à haut couvert forestier et faible déforestation (HFLD), regroupant des États disposant d'importants massifs forestiers. Cette position marque une étape supplémentaire dans la reconnaissance du rôle stratégique du pays, en lui permettant de participer à la structuration d'un espace de négociation collectif autour des enjeux forestiers et climatiques.

**Le bassin du Congo comme actif global** — Dès lors, le Président Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo présente le bassin du Congo comme un élément essentiel de la stabilité du climat mondial, en insistant sur son rôle de puits de carbone et de régulateur environnemental. Lors de ses interventions internationales, il le qualifie implicitement de bien public mondial, dont la préservation bénéficie à l'ensemble de la planète. Cette formulation contribue à repositionner les forêts congolaises comme un actif global au cœur des équilibres climatiques internationaux.

**Les tourbières comme levier stratégique** — Dès 2017, avec la publication des travaux scientifiques sur les tourbières du bassin du Congo, notamment dans la revue Nature, la République démocratique du Congo avait mis en avant leur rôle dans le stockage massif de carbone. Le Président Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo mobilise cet argument dans ses interventions internationales à partir de 2019, en soulignant leur importance pour la stabilité climatique mondiale. Les tourbières deviennent ainsi un levier stratégique dans les négociations, renforçant la position du pays.

**Une diplomatie climatique présidentielle** — À partir de 2019, le Président Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo développe donc une diplomatie climatique active, en multipliant les interventions dans les forums internationaux tels que l'Assemblée

générale des Nations unies et les conférences des parties, notamment la COP25 en 2019 et la COP26 en 2021. Il y défend le rôle stratégique du bassin du Congo et appelle à une reconnaissance financière de sa préservation. Cette implication inscrit le climat comme un axe structurant de l'action diplomatique congolaise.

**Une montée en visibilité internationale** — Entre 2019 et 2021, les prises de position du Président Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo contribuent ainsi à renforcer la visibilité de la République démocratique du Congo dans les négociations climatiques internationales. Les interventions à l'Assemblée générale des Nations unies, ainsi que lors des COP25 en 2019 et COP26 en 2021, attirent l'attention des partenaires sur le rôle du bassin du Congo. Cette exposition accrue positionne le pays comme un acteur identifié du débat climatique mondial, sans pour autant modifier immédiatement les équilibres économiques existants.

### 2.3 La construction du « Pays Solution »

**La genèse du concept** — Entre 2019 et 2021, le concept de « Pays Solution » émerge progressivement dans les prises de position du Président Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo, sans être immédiatement formalisé. À partir de ses interventions à l'Assemblée générale des Nations unies en 2019 et lors de la COP25, il met en avant le rôle du bassin du Congo dans la régulation du climat mondial. Cette dynamique trouve son aboutissement lors de la COP26 à Glasgow en novembre 2021.

**Une inversion du statut climatique** — À cette occasion, la République démocratique du Congo affirme explicitement son statut de « Pays Solution », marquant une inversion de sa position dans les négociations climatiques. Alors que les pays forestiers étaient traditionnellement considérés comme vulnérables ou dépendants, le Président Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo présente désormais le pays comme un acteur indispensable à l'équilibre climatique mondial. Cette redéfinition transforme le rôle de la RDC, de bénéficiaire potentiel à fournisseur stratégique de solutions globales.

**Le climat comme ressource stratégique** — Dans ce cadre, le Président présente le climat non plus seulement comme un enjeu environnemental, mais comme une ressource stratégique pour la République démocratique du Congo. En s'appuyant sur le rôle du bassin du Congo et des tourbières dans la régulation du climat mondial, il inscrit ces éléments dans une logique de valorisation politique et économique. Le climat devient ainsi un levier de négociation dans les relations internationales.

**Une doctrine en formation** — C'est au cours de cette période que les prises de position du Président Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo contribuent à structurer progressivement une doctrine climatique articulée autour du concept de « Pays Solution ». Dans ses interventions internationales, il associe la préservation des forêts à une revendication de reconnaissance financière. Cette construction doctrinale reste en formation, mais elle établit les bases d'un positionnement stratégique international.

**Climat et souveraineté** — Dans le prolongement de cette évolution, le Président inscrit explicitement la question climatique dans une perspective de souveraineté nationale. En mettant en avant le rôle stratégique du bassin du Congo et des tourbières, il affirme la nécessité pour la République démocratique du Congo de mieux contrôler la valorisation de ses ressources environnementales. Cette approche lie préservation du climat et autonomie décisionnelle, en posant le contrôle des instruments comme un enjeu central.

## 2.4 Justice climatique et revendication

**Le principe des responsabilités différenciées** — Dans le prolongement de la COP26 en 2021, le Président Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo mobilise explicitement le principe des responsabilités communes mais différenciées, consacré par la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques depuis 1992. Il souligne que les pays industrialisés, historiquement responsables des émissions, doivent assumer une part plus importante des efforts financiers. Cette référence fonde la revendication congolaise d'un soutien accru, en lien avec le rôle du bassin du Congo dans la régulation du climat mondial.

**La revendication financière** — À partir de 2019 et plus explicitement lors de la COP26 en 2021, le Président formule une revendication financière fondée sur la contribution de la République démocratique du Congo à la stabilité climatique mondiale. Il appelle à une compensation pour les efforts de préservation des forêts du bassin du Congo, en lien avec les engagements internationaux pris dans le cadre de l'Accord de Paris. Cette revendication vise à obtenir des financements proportionnés au rôle stratégique des ressources environnementales congolaises.

**Le déséquilibre des flux climatiques** — Ces engagements sont déterminants. En effet, à partir de 2015, malgré les engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris, les flux financiers climatiques restent largement déséquilibrés entre pays développés et pays forestiers comme la République démocratique du Congo. Les financements promis, notamment les 100 milliards de dollars annuels annoncés dès la COP15 en 2009, peinent à se concrétiser à la hauteur des besoins. Ce décalage renforce la critique du Président Tshisekedi sur l'insuffisance des soutiens.

**Une inscription dans la nouvelle économie du climat** — Dans le prolongement de ces prises de position, le Président Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo inscrit progressivement les terres et les forêts dans une logique de valorisation économique, en les considérant comme des actifs susceptibles de contribuer à une nouvelle économie du climat congolaise en cours d'élaboration. Cette approche s'inscrit dans une lecture selon laquelle les ressources naturelles ne constituent plus seulement un patrimoine à préserver, mais un capital à valoriser dans les dynamiques économiques contemporaines. Elle dépasse ainsi la seule revendication financière pour esquisser les contours d'un repositionnement stratégique du pays dans les chaînes de valeur environnementales.

**Une critique du système international** — Dans ce contexte, et au regard de l'ambition de construire une nouvelle économie du climat congolaise, le Président formule une critique explicite du système international de financement climatique, qu'il juge insuffisant et déséquilibré. Lors de ses interventions à la COP26 en 2021 et dans d'autres forums, il souligne l'écart entre les engagements pris par les pays développés et leur mise en œuvre effective. Cette critique met en lumière les limites structurelles du système actuel, qui ne permet pas une valorisation pleine des ressources, et renforce la position de la République démocratique du Congo en faveur d'une réforme des mécanismes de financement climatique.

## 2.5 COP26 : la formalisation doctrinale

**Glasgow 2021** — En novembre 2021, lors de la COP26 à Glasgow, le Président Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo formalise explicitement la position de la République

démocratique du Congo en se présentant comme un « Pays Solution » face au changement climatique. Il met en avant le rôle du bassin du Congo et de ses tourbières comme puits de carbone essentiels à l'équilibre climatique mondial. Cette intervention marque un moment de clarification doctrinale, en affirmant une contribution active du pays à la stabilité du climat mondial.

**Formalisation du « Pays Solution »** — Lors de la COP26 en novembre 2021, la notion de « Pays Solution » est explicitement formulée par le Président pour qualifier la position de la République démocratique du Congo dans la lutte contre le changement climatique. Cette formulation marque une évolution doctrinale, en présentant le pays non plus comme un espace vulnérable, mais comme un acteur apportant des solutions globales. Elle structure désormais le discours officiel et sert de cadre aux revendications climatiques portées sur la scène internationale.

**Une reconnaissance internationale accrue** — À la suite de la COP26 en 2021, la position de la République démocratique du Congo comme « Pays Solution » bénéficie d'une reconnaissance accrue dans les forums climatiques internationaux. Les partenaires bilatéraux et multilatéraux prennent davantage en compte le rôle du bassin du Congo dans la régulation du climat mondial. Cette évolution se traduit par une attention renforcée lors des négociations et des initiatives liées aux forêts tropicales, sans toutefois modifier immédiatement les modalités concrètes de financement ou de valorisation économique.

**Une avancée politique sans traduction économique immédiate** — À partir de 2021, malgré la reconnaissance du positionnement de la République démocratique du Congo comme « Pays solution » lors de la COP26, les effets économiques demeurent limités. Les mécanismes de valorisation du carbone, les circuits de financement et les structures de marché restent largement inchangés. Cette situation révèle que la formalisation doctrinale ne s'accompagne pas encore d'une transformation des instruments, confirmant que le passage du politique à l'économique reste incomplet à ce stade.

### 3. 2020–2023 : l’institutionnalisation et ses limites

#### 3.1 Le climat devient une politique publique

**Le climat dans les discours présidentiels** — Le climat est progressivement intégré dans les discours présidentiels à partir de 2019, d’abord sur la scène internationale, puis dans les discours sur l’état de la Nation. Dès décembre 2019, il est explicitement inscrit dans le cadre de la politique nationale. Entre 2020 et 2022, ces prises de parole se structurent autour du rôle du bassin du Congo, de la lutte contre la déforestation et de l’articulation entre climat et développement, tout en restant majoritairement déclaratives.

**Les discours sur l’état de la Nation** — Les discours sur l’état de la Nation constituent un moment central d’institutionnalisation du climat dans l’action publique congolaise. En décembre 2019, Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo y intègre explicitement la question climatique dans le cadre de la politique nationale, marquant une rupture avec son traitement antérieur essentiellement diplomatique. En 2020, cette intégration se renforce par une approche plus structurée, articulant changement climatique, biodiversité et développement. Ces discours contribuent ainsi à faire du climat un objet d’État, tout en demeurant principalement déclaratifs et encore faiblement traduits en instruments opérationnels.

**L’intégration climat-développement** — Dans ces discours présidentiels, le climat est progressivement intégré aux objectifs de développement national. Le Président Tshisekedi Tshilombo établit un lien direct entre la lutte contre la déforestation, l’accès à l’énergie et la réduction de la pauvreté, en soulignant notamment le rôle du bois énergie dans la pression exercée sur les forêts. Cette approche inscrit le climat dans une logique économique et sociale, tout en révélant les limites de mise en œuvre liées aux capacités d’investissement et aux infrastructures.

**Le lien énergie-déforestation** — Le Président établit explicitement un lien direct entre l’accès à l’énergie et la déforestation, présenté comme un enjeu structurant. Il souligne que la dépendance des populations au bois énergie constitue l’un des principaux facteurs de pression sur les forêts. Il insiste ainsi sur la nécessité de développer des alternatives, notamment à travers l’hydroélectricité et l’électrification. Cette articulation met en évidence l’imbrication entre politiques énergétiques et climatiques, tout en révélant les contraintes structurelles qui limitent leur mise en œuvre.

**Une structuration politique progressive** — Ainsi, entre 2019 et 2022, le climat fait l’objet d’une structuration politique progressive au sein de l’action publique en République démocratique du Congo. Sous l’impulsion du Président Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo, il est intégré dans les priorités gouvernementales et mobilise plusieurs ministères, notamment ceux en charge de l’Environnement, de l’Énergie et du Plan. Cette évolution traduit une reconnaissance croissante du climat comme enjeu transversal, tout en restant marquée par une coordination limitée et une fragmentation des initiatives.

**L’implication des ministères** — La structuration de la politique climatique en République démocratique du Congo repose sur l’implication de plusieurs ministères clés, notamment le ministère de l’Environnement et Développement durable, en charge des forêts et des mécanismes REDD+, le ministère de l’Énergie et Ressources hydrauliques, mobilisé sur les alternatives au bois énergie, ainsi que le ministère du

Plan, impliqué dans la coordination des financements et des stratégies nationales. Cette pluralité d’acteurs traduit une approche transversale, mais souligne également des enjeux persistants de coordination institutionnelle.

**Le climat comme politique publique** — Sous cette nouvelle présidence, le climat s’impose donc progressivement comme une politique publique en République démocratique du Congo, sous l’impulsion du Président lui-même. Initialement porté par des engagements internationaux et des dispositifs techniques, il est intégré dans les orientations nationales, notamment par les discours, les stratégies sectorielles et l’implication des ministères. Cette évolution traduit une reconnaissance politique du climat, tout en restant marquée par une mise en œuvre limitée et une structuration encore incomplète.

### 3.2 Une montée institutionnelle

**La multiplication des structures** — À partir de 2019, la montée en puissance de la politique climatique en République démocratique du Congo s’accompagne d’une multiplication des structures institutionnelles dédiées. Des dispositifs comme le FONAREDD, les unités de coordination REDD+ et les cadres de planification sectorielle sont mobilisés pour encadrer les actions climatiques. Cette prolifération traduit une volonté d’organisation et de structuration de l’action publique. Toutefois, elle s’accompagne d’une fragmentation institutionnelle, qui complique la coordination et limite l’efficacité globale des politiques mises en œuvre.

**Les cadres réglementaires** — La montée institutionnelle de la politique climatique s’accompagne de la mise en place progressive de cadres réglementaires destinés à encadrer les actions environnementales. Ceux-ci incluent des stratégies nationales, des plans sectoriels et des engagements internationaux intégrés dans le droit interne. Ils visent à structurer l’intervention publique en matière de climat et de gestion des ressources naturelles. Toutefois, ces cadres demeurent souvent généraux et insuffisamment contraignants, ce qui limite leur capacité à orienter efficacement les pratiques et les investissements.

**La coordination des acteurs** — Pour le pays, la structuration de la politique climatique implique une coordination entre une pluralité d’acteurs institutionnels, incluant les ministères, les agences techniques et les partenaires internationaux. Des dispositifs comme le FONAREDD et les cadres REDD+ visent à organiser cette articulation. Toutefois, cette coordination reste partielle, en raison de chevauchements de compétences, de logiques sectorielles et de dépendances aux financements extérieurs. Cette situation limite la cohérence d’ensemble et complique la mise en œuvre d’une stratégie climatique pleinement intégrée.

**Le rôle de la Présidence** — Cette montée institutionnelle de la politique climatique s’accompagne d’un rôle central de la Présidence, sous l’impulsion du Président Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo. Par ses prises de position, ses interventions internationales et son arbitrage des priorités politiques, la Présidence oriente les grandes lignes de la stratégie climatique nationale. Ce rôle structurant renforce la visibilité et la cohérence politique du climat, tout en traduisant une personnalisation du pilotage, qui peut limiter l’autonomie et la structuration des autres institutions.

**Une réappropriation présidentielle des instruments institutionnels** — Le rôle structurant de la Présidence qui va croissant s’accompagne d’une réappropriation

d'instruments institutionnels hérités des périodes antérieures. Créé en 2002 sous la présidence Kabila, le Fonds social de la République démocratique du Congo (FSRDC) s'inscrivait initialement dans une logique de réponse sociale fragmentée. Sous la présidence Tshisekedi, il tend à être mobilisé dans une perspective de pilotage renforcé, traduisant une évolution vers une concentration accrue des leviers d'action au niveau présidentiel.

**Le Fonds social de la RDC comme instrument de politique sociale** — Dans cette dynamique, le Fonds social de la RDC constitue un établissement public à vocation sociale placé sous l'autorité de la Présidence de la République. Il a pour objectif de contribuer à la reconstruction du pays, à l'amélioration des conditions de vie des populations et à la réduction de la pauvreté. À travers des projets de développement participatif, il soutient les communautés locales et favorise leur implication dans les initiatives de développement.

**Une restructuration renforçant son rôle stratégique** — En 2023, dès le premier mandat du Président Tshisekedi Tshilombo, le FSRDC fait l'objet d'une restructuration par l'Ordonnance présidentielle n° 023/49 du 28 avril 2023, notamment par sa fusion avec la CAPUIDC, visant à renforcer son efficacité et à élargir son champ d'intervention. Cette réforme a permis de positionner l'institution comme un acteur central de la protection sociale, à la fois dans ses dimensions productives et non productives. Elle s'inscrit également dans une volonté de corriger les limites de la structure antérieure, jugée insuffisamment efficace dans l'atteinte des communautés de base. Le Fonds intervient désormais dans des secteurs variés, incluant les infrastructures, l'agriculture et certaines chaînes de valeur.

**Une institution structurée mais encore peu connectée à l'économie climatique** — À la suite de cette restructuration, le FSRDC s'est doté d'un cadre de gouvernance renforcé, comprenant des outils administratifs, financiers et stratégiques, ainsi que des cellules techniques spécialisées. Il mobilise des financements importants, notamment auprès de partenaires internationaux comme la Banque mondiale et la Banque africaine de développement. Toutefois, malgré cette structuration, son articulation avec les mécanismes de l'économie climatique demeure limitée, et sa capacité à organiser un retour direct des bénéfices environnementaux vers les communautés reste encore faible.

**La dispersion des responsabilités** — Malgré la montée institutionnelle de la politique climatique, la répartition des responsabilités entre les différents acteurs demeure dispersée. Les compétences sont partagées entre plusieurs ministères, agences et dispositifs, sans clarification complète des rôles. Cette configuration entraîne des chevauchements, des incohérences et des difficultés de coordination. Elle limite la capacité de l'État à piloter de manière unifiée les politiques climatiques et à assurer une mise en œuvre cohérente des stratégies définies au niveau national.

**Les limites institutionnelles** — La structuration de la politique climatique congolaise se heurte à des limites institutionnelles persistantes. Malgré la multiplication des structures et des cadres d'action, les capacités administratives, techniques et financières demeurent insuffisantes pour assurer une mise en œuvre efficace. Les dispositifs existants restent dépendants de l'appui des partenaires internationaux et peinent à s'inscrire dans une logique pleinement autonome. Ces limites freinent la consolidation d'une politique climatique intégrée et réduisent la capacité de l'État à en assurer le pilotage durable.

**Une structuration incomplète** — Finalement, malgré les évolutions engagées depuis 2019, la politique climatique reste caractérisée par une structuration incomplète. Si les discours, les institutions et les cadres réglementaires témoignent d’une montée en puissance, leur articulation reste partielle et leur mise en œuvre inégale. Les interactions entre acteurs, instruments et niveaux d’action ne permettent pas encore de constituer un système cohérent. Cette situation limite l’efficacité globale des politiques climatiques et empêche l’émergence d’une gouvernance pleinement intégrée.

### 3.3 Une tension centrale

**Une diplomatie climatique forte** — Récapitulons. À partir de 2019, la République démocratique du Congo développe une diplomatie climatique active sous l’impulsion du Président Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo. Par ses interventions aux Nations unies et lors des conférences des parties, notamment la COP26, il met en avant le rôle stratégique du bassin du Congo et revendique une reconnaissance internationale. Cette présence renforce la visibilité du pays sur la scène climatique, tout en consolidant un positionnement fondé sur la valorisation politique des ressources environnementales.

**Une mise en œuvre limitée** — En parallèle de cette diplomatie active, la mise en œuvre nationale des politiques climatiques en RDC demeure limitée. Malgré les engagements affichés et les cadres institutionnels mis en place, les capacités administratives, techniques et financières restent insuffisantes pour assurer une traduction effective des orientations stratégiques. Ce décalage entre ambition internationale et action nationale souligne une tension centrale, où la reconnaissance extérieure du rôle climatique du pays ne se traduit pas pleinement en transformations concrètes à l’échelle interne.

**L’écart entre politique et économie** — Cet écart se manifeste par une dissociation entre la montée en puissance du discours politique climatique et la faiblesse de sa traduction économique en République démocratique du Congo. Si le climat est désormais mobilisé comme levier stratégique dans les négociations internationales, les mécanismes de valorisation économique, les chaînes de valeur et les instruments de marché restent largement externalisés. Cette situation limite la capacité du pays à capter la valeur générée par ses ressources, malgré leur reconnaissance croissante sur la scène internationale.

**Les contraintes opérationnelles** — En RDC, mais aussi dans un grand nombre de pays africains, la mise en œuvre des politiques climatiques se heurte à des contraintes opérationnelles importantes. Les capacités administratives limitées, le manque de financements domestiques et les insuffisances en matière d’infrastructures freinent la réalisation des objectifs fixés. À cela s’ajoutent des difficultés de coordination entre acteurs et une dépendance aux partenaires internationaux pour l’exécution des projets. Ces contraintes réduisent l’efficacité des dispositifs existants et limitent la transformation des orientations politiques en actions concrètes à l’échelle nationale.

**Les limites de financement** — La politique climatique, particulièrement congolaise, reste fortement contrainte par des limites de financement. Les ressources budgétaires nationales demeurent insuffisantes pour soutenir les investissements nécessaires, tandis que les financements internationaux, bien que significatifs, restent incertains, conditionnés et souvent fragmentés. Cette dépendance extérieure limite la capacité du pays à planifier des actions à long terme et à assurer une continuité des politiques. Elle

renforce également les asymétries dans l'accès aux ressources financières et dans la définition des priorités.

**Des communautés insuffisamment sécurisées dans la chaîne de valeur** — Dans cette dynamique, les communautés de base, pourtant au cœur de la gestion des ressources forestières, sont explicitement associées aux politiques climatiques, sans pour autant être pleinement sécurisées dans les dispositifs de valorisation. Si elles contribuent directement à la préservation des forêts et donc à la production de la valeur carbone, leur rôle reste insuffisamment garanti dans les mécanismes institutionnels et économiques. Cette situation souligne la nécessité de leur reconnaissance formelle, notamment à travers des processus d'authentification et de certification, afin d'assurer leur intégration effective comme producteurs et bénéficiaires de la valeur environnementale.

**Une reconnaissance politique sans mécanisme effectif** — Cette situation contraste avec les orientations affichées au niveau politique. Le Président Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo a engagé des initiatives visant à renforcer la dimension sociale des politiques publiques, notamment par la création du Fonds social de la République démocratique du Congo. Ce dispositif vise à organiser un retour des bénéfices vers les populations. Toutefois, son articulation avec les mécanismes de l'économie climatique demeure limitée, empêchant pour l'instant une redistribution effective des revenus issus des ressources environnementales.

**Une dissociation entre production locale et redistribution** — Il en résulte une dissociation persistante entre la production locale de la valeur et sa redistribution économique. Les communautés assurent la gestion quotidienne des territoires forestiers, mais restent marginalisées dans les circuits de valorisation et de financement. Cette configuration renforce les inégalités dans l'accès aux bénéfices et limite l'appropriation locale des politiques climatiques. Elle constitue une contrainte majeure à la transformation du climat en levier de développement inclusif et durable à l'échelle nationale.

**Une stratégie déséquilibrée** — L'ensemble de ces éléments met en évidence une stratégie climatique congolaise qui apparaît déséquilibrée. D'un côté, le pays développe une diplomatie active et un positionnement politique affirmé sur la scène internationale. De l'autre, la structuration économique, institutionnelle et opérationnelle demeure insuffisante pour soutenir cette ambition. Ce déséquilibre crée un écart durable entre reconnaissance internationale et capacités nationales, limitant la transformation du climat en levier effectif de développement et la consolidation d'une politique climatique pleinement intégrée.

**Une capacité d'exécution insuffisante** — La capacité d'exécution est encore insuffisante. Malgré l'affirmation d'orientations stratégiques et la mise en place de structures dédiées, les administrations peinent à traduire les décisions en actions concrètes. Les contraintes techniques, humaines et financières limitent la mise en œuvre effective des programmes. Cette faiblesse opérationnelle accentue le décalage entre ambitions politiques et résultats tangibles, et freine la consolidation d'une politique climatique capable de produire des effets durables à l'échelle nationale.

### 3.4 Le blocage économique

**L’absence d’infrastructures nationales** — Le développement d’une économie climatique se heurte à l’absence d’infrastructures nationales adaptées. Les déficits en matière d’électrification, de réseaux de transport et de systèmes de suivi forestier limitent la mise en œuvre des politiques climatiques. Notamment, la faible couverture électrique entretient la dépendance au bois énergie, tandis que l’insuffisance des infrastructures de données complique le déploiement des systèmes MRV. Ces carences freinent la valorisation économique des ressources climatiques et l’émergence d’une chaîne de valeur intégrée.

**La dépendance maintenue** — Malgré les avancées politiques, la République démocratique du Congo demeure dans une situation de dépendance structurelle vis-à-vis des acteurs extérieurs dans l’économie climatique. Les financements proviennent majoritairement de bailleurs internationaux, les certifications sont assurées par des organismes étrangers et l’accès aux marchés carbone passe par des intermédiaires internationaux. Ainsi, les standards de certification comme Verified Carbon Standard sont définis hors du pays. Cette configuration limite l’autonomie nationale et maintient une dépendance dans la production et la valorisation du carbone.

**Une captation de valeur insuffisante** — Dans ce contexte, la République démocratique du Congo capte une part limitée de la valeur générée par ses ressources climatiques. Si les crédits carbone issus des forêts et des tourbières sont reconnus sur les marchés internationaux, leur valorisation économique bénéficie principalement à des acteurs extérieurs. Les chaînes de valeur, de la certification à la commercialisation, restent largement externalisées. Cette situation réduit de façon significative les retombées économiques nationales et empêche la transformation des ressources climatiques en levier significatif de développement.

**Une économie non transformée** — Malgré l’intégration progressive du climat dans les politiques publiques, l’économie nationale demeure très insuffisamment transformée par ces dynamiques. Les structures productives restent dominées par des logiques extractives et informelles, sans intégration significative des mécanismes liés à l’économie carbone. L’absence d’industrialisation, de marchés domestiques et d’instruments financiers adaptés limite l’impact économique des politiques climatiques. Cette situation empêche une reconfiguration profonde du modèle de développement à partir des ressources environnementales du pays.

**Une souveraineté économique limitée** — L’ensemble de ces dynamiques révèle une souveraineté économique nationale limitée dans le domaine climatique. Si le pays affirme un positionnement politique fort et dispose de ressources stratégiques reconnues à l’échelle mondiale, il ne maîtrise ni les instruments, ni les circuits de valorisation, ni les mécanismes de financement. Cette situation maintient une dépendance vis-à-vis des acteurs extérieurs et réduit la capacité de l’État à orienter pleinement les retombées économiques issues de ses ressources environnementales.

**La persistance des mécanismes externes** — Par conséquent, malgré les évolutions politiques engagées depuis 2019, les mécanismes structurant l’économie climatique, particulièrement en RDC, demeurent largement externes. Les règles de certification, les standards méthodologiques et les circuits de financement continuent d’être définis et contrôlés par des acteurs internationaux. Cette persistance limite la capacité du pays à reconfigurer en profondeur son insertion dans l’économie carbone. Elle maintient un

cadre dans lequel la production nationale reste intégrée à des systèmes dont la gouvernance échappe en grande partie au contrôle étatique.

**Le nœud critique du système** — L'ensemble de ces éléments converge vers un nœud critique structurant la politique climatique nationale. Si le pays dispose de ressources stratégiques et d'un positionnement politique affirmé, il ne contrôle ni les instruments, ni les circuits de valorisation, ni les mécanismes de financement. Cette dissociation entre production nationale et structuration externe de la valeur constitue le point de blocage central. Elle empêche la transformation du potentiel climatique en levier économique maîtrisé et appelle donc une mutation profonde du modèle.

## **Conclusion — De la souveraineté des ressources à l'écriture de la valeur**

**Une politisation sans transformation économique** — L'analyse de la période 2009–2023 met en évidence une trajectoire marquée par une politisation croissante du climat en République démocratique du Congo. D'abord inscrit dans des dispositifs techniques internationaux, le climat devient progressivement un enjeu stratégique porté au plus haut niveau de l'État. Toutefois, cette montée en puissance politique ne s'accompagne pas d'une transformation économique équivalente. Les structures productives, les instruments financiers et les chaînes de valeur restent largement inchangés, limitant l'impact réel de cette reconfiguration politique.

**Un système de valeur externalisé** — Cette situation s'explique par la structuration externe de l'économie climatique. Les mécanismes de certification, les standards méthodologiques, les circuits de financement et les marchés carbone sont définis et contrôlés hors du territoire national. La République démocratique du Congo s'insère ainsi dans un système où elle produit la ressource — le carbone forestier — sans en maîtriser les modalités de valorisation. Cette dissociation entre production locale et captation de la valeur constitue une limite structurelle à l'émergence d'une économie climatique autonome.

**Le nœud critique : l'écriture de la valeur** — Le problème central ne réside donc pas dans l'absence de ressources, ni dans le manque de reconnaissance internationale, mais dans l'incapacité à maîtriser l'écriture de la valeur. Autrement dit, la souveraineté climatique ne dépend pas uniquement de la capacité à préserver les forêts, mais de celle à inscrire, mesurer, certifier et tracer la valeur qu'elles produisent. Tant que cette écriture demeure externalisée, la République démocratique du Congo reste dépendante d'infrastructures économiques et techniques qu'elle ne contrôle pas.

**Vers un changement de paradigme : la numérisation de la valeur** — Dans ce contexte, l'émergence de nouvelles approches fondées sur la numérisation des ressources forestières ouvre une perspective de transformation. La numérisation des concessions forestières, en permettant la traçabilité des crédits carbone, l'identification des territoires et l'intégration des communautés dans les chaînes de valeur, constitue un premier pas vers une réécriture de la valeur depuis le territoire. Elle amorce un basculement potentiel : celui d'une économie climatique dépendante vers une économie fondée sur la maîtrise des infrastructures de production et d'inscription de la valeur.

**Une recherche de nouveaux instruments face aux limites existantes** — La restructuration récente du Fonds social de la République démocratique du Congo en avril 2023 s'inscrit dans une volonté de renforcer l'efficacité des dispositifs publics, notamment en direction des communautés. Toutefois, les limites persistantes dans l'articulation entre politiques sociales et économie climatique conduisent à la recherche de nouveaux instruments. Cette dynamique ouvre un espace d'innovation, dans lequel la numérisation des ressources et des chaînes de valeur apparaît progressivement comme une réponse aux insuffisances des dispositifs existants.