

## POLITIQUE PUBLIQUE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO : UNE MISE EN ŒUVRE À L'ÉPREUVE DES CONTRAINTES

Par

**Philémon PALUKU KATALIKO**

*Chercheur et Doctorant en Sciences Politiques et Administratives de l'Université de Kinshasa  
(UNIKIN)*

### RÉSUMÉ

*Depuis les années soixante-dix, la République démocratique du Congo s'est insérée, aux côtés des autres Etats, dans la dynamique de protection de l'environnement. Ceci a motivé l'inscription agenda d'une politique environnementale, perceptibles dans un foisonnement des programmes initiés seul ou en partenariat, des discours des dirigeants créant la représentation autour de la question, des lois encadrants les actions à poser, la création d'un cadre institutionnel diversifié, les prévisions budgétaires, etc. une véritable inscription sur agenda politique. Le comble c'est qu'en dépit de cette riche inscription sur agenda public, l'état de l'environnement ne fait que se détériorer. Comme causes, une diversité des contraintes à situer aux plans politique, administratif et institutionnel, de la gouvernance, de la formulation et évaluation, des moyens, et des pratiques et croyances populaires et traditionnelles.*

**Mots-clés :** *Politique environnementale, Etat, Gouvernance, politiques publiques, environnement, développement durable.*

### ABSTRACT

*Since the 1970s, the Democratic Republic of the Congo has been involved in the process of protecting the environment alongside with other states. This has motivated the inclusion of environmental policy in its agenda which is perceptible in the proliferation of programs launched alone or in partnership. Further, it has raised speeches of leaders creating representation around environmental issue, laws were set for framing the actions to be taken, the creation of a diversified institutional framework, budgetary projections, etc. a real involvement in the political agenda. Unfortunately, despite this rich adhesion on the public agenda, the environment is being deteriorated. This is due to a variety of constraints which are to be found at the political, administrative, and institutional levels, from governance, formulation, and evaluation, from ways, practices, popular and traditional beliefs.*

**Keywords:** *Environmental policy, state, governance, public policy, environment, sustainable development.*

## INTRODUCTION

Contrairement aux idées de l'inexistence de l'Etat (Etat mou, fantoche, failli, etc.) la politique en Afrique, et par conséquent des politiques publiques, du fait de la carence des moyens ; rien ne milite actuellement pour son absence, même pour ceux qui le considèrent sous le prisme de la modernité européenne. Ainsi, en tant que fruit de l'historicité fondée sur la juxtaposition des registres issus de différentes cultures, l'Etat ne demeure pas moins, bien que réinterprété, l'interlocuteur des peuples africains dans le concert des nations, et bien plus le porteur attitré des projets de développement et de la gestion quotidienne de leur peuple, d'autre part.

Bien qu'au nom du multilatéralisme, l'Etat est appelé à collaborer avec les autres, les interventions sur son territoire, requièrent son aval, constituant une renonciation à sa souveraineté. Ainsi, se justifie le partenariat et accords multilatéraux dans certains secteurs, d'une part, l'exécution sur son territoire des projets et actions initiées sur le plan international. Le domaine de l'environnement en constitue une illustration éloquente.

La politique publique en tant pour Thoenig un ensemble d'actions initiées et gérés par l'Etat seul ou en partenariat en vue de résoudre une situation se présentant comme faisant problème ou en initier une représentation, » ou une action de s'abstenir de faire » fait de l'Etat l'acteur central, au moins de l'avant plan dans la résolution. Ceci justifie le rôle non négligeable, pour ne pas dire incontournable, de l'Etat dans la quête de solutions aux problèmes.

S'il y a des questions qui embrasent l'humanité entière, et qu'aucune entité n'en soit épargnée, le secteur de l'environnement écologique, dans sa dimension systémique et global, en est un. Raison pour laquelle, au-delà des efforts internationaux de lutte contre la rupture de l'équilibre écologique, s'observe concomitamment des actions locales. Mention peut être faite de l'assainissement, de la lutte contre la déforestation, de la lutte contre les pollutions, de la mise en défens de territoires à des fins de conservation, programme de plantation d'un million d'arbres, KinBopeto, campagne aucune parcelle sans arbre, village assaini, école assainie, etc. Les déclarations des officiels sur le salongo, l'assainissement en milieu urbain, l'interdiction d'abattage d'arbres, les sensibilisations à travers des caravanes motorisées ne sont pas à omettre de cette liste. Car une politique publique ne se résume pas à la seule mise en œuvre ; et que l'identification ou l'annonce d'un problème suffit. Toutes ces considérations rentrent dans une conception globale de protection de l'environnement en vue de rendre ses services profitables aux générations dans le long terme. La RDC n'est pas en marge de cette dynamique.

Depuis la conférence de Stockholm en 1972 jusqu'à ce jour, la RDC en sa qualité de membre de l'ONU, traîne derrière elle une richesse inouïe en action de conservation initiée et/ou mise en œuvre par l'Etat, seul ou à partenariat.

En dépit de cette tradition dont les emprunts parlent d'elles-mêmes, le comble c'est que la RDC est citée parmi les mauvais élèves et que son environnement n'augure un lendemain meilleur. Tous les indicateurs en matière de protection sont au rouge, comme peut le renseigner l'état d'exploitation aveugle de ses ressources faunique et floristique, son environnement urbain dont les pollutions sont sans précédent, l'état décadent de ses aires protégées, etc. ceci porte à croire à l'inexistence d'une politique de protection de l'environnement. Raison pour laquelle nous nous interrogeons sur quels sont les freins ou contraintes qui bloquent l'avènement d'une protection à la hauteur des objectifs visés. C'est-à-dire, traductibles par le développement durable.

Pour y arriver, nous avons opté en faveur de l'observation indirecte en tant que congolais, la documentation et les entretiens avec les fonctionnaires de l'administration publique congolaise comme moyens pour la conquête des matériaux de construction de notre argumentaire, ces derniers fondés sur les paradigmes historique et systémique. Les données ainsi, recueillies ont fait l'objet d'un traitement basé sur la confrontation des données issues de ces trois sources. Cette démarche a rendu possible notre production axée sur deux points, à savoir : un regard sur la politique environnementale congolaise, et le décryptage des freins à sa mise en œuvre.

## **I. REGARD SUR LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE CONGOLAISE**

La conférence de Stockholm, impulsée par l'ONU sur base de rapport de la CENUCED, consacre pour se faire, le départ d'une approche réparatrice des affres de la croissance économique et démographique, mais l'inscription sur agenda des gouvernements de l'action en faveur de la destruction que de la protection. L'appel pour la solidarité internationale lancée par le secrétaire général de l'ONU, Monsieur Svante Arenus constitue le déclencheur de l'appropriation nationale. L'année 1972 étant par conséquent le démarrage de l'institutionnalisation globalisée. La RDC n'est pas restée en marge de cette mouvance.

Depuis son accession à l'indépendance, la RDC ne cesse d'attirer l'attention de l'humanité sur son rôle originel à jouer dans l'épineuse question de protection de la diversité biologique. Cette conscience est manifeste au travers d'une séculaire tradition d'actions menées par l'Etat, seul ou en partenariat. De ce fait l'environnement devient un objet politique, scientifique et d'expertise.

En tant qu'objet politique, Georges C. Edwards et Ira Sharkansky<sup>1</sup> en donnent des éléments constitutifs. Ces derniers sont autrement appelés instruments de l'action publique. Ils sont fonction des orientations politiques passées, des ressources existantes ou des considérations idéologiques. Car, constituant pour Varone (2001)<sup>2</sup>, les moyens par lesquels l'Etat conduit les acteurs publics et privés à prendre des décisions et à adopter des comportements compatibles avec les objectifs qu'il poursuit. Ainsi, toute politique se manifeste par de programmes et actions gouvernementales ; les discours des dirigeants, la mise en place d'un cadre juridique et institutionnel, et de l'émergence d'une représentation populaire de la question... c'est à la lumière de ces manifestations que nous bâtissons cette partie de notre réflexion, à travers une approche historique qui ambitionne, selon W.A. Aschenbaum<sup>3</sup>, à comprendre l'aspect évolutive d'une politique publique.

Au regard de ce qui précède, nous situons la politique congolaise environnementale post colonial depuis 1972 après Stockholm, et se formalise peu à peu avec la création par décision du congrès du MPR du département de l'environnement, la même année, suivi de son institutionnalisation à travers la fixation, en 1975 des attributions du département de l'environnement conservation de la nature et hôtellerie<sup>4</sup>. Cette institutionnalisation ne traduise que la vision qui s'affirme dans la volonté de l'Etat congolais à participer à l'effort global de protection de la diversité biologique et du développement durable. Ainsi, nous retenons successivement à titre indicatif :

- L'émergence d'une idéologie environnementale congolaise, couplée d'une ascendante représentation de la question. A ce niveau mention est faite de discours et déclarations des dirigeants qui sou tendent, justifient et légitiment les actions. Ces discours sont séculaires et étalés dans le temps, de 1972 à nos jours. Les hautes sommités du pays, en ligne de mire le président de la République alimentent ce registre tant à l'interne qu'à l'extérieur. Les programmes des candidats présidents de la république lors de trois derniers cycles électoraux sont éloquentes à ce sujet. Ils requièrent un caractère conversationniste que d'exploitation géopolitique et durable de la diversité biologique que regorge le pays. Ces discours étant théoriques, ils matérialisent au travers des institutions, des lois et actions, etc. ;
- Le cadre institutionnel, comme soutenue ci-haut, remonte de la création et de la définition des attributions du département chargé de la question

---

<sup>1</sup> GEORGES C EDWARDS et IRA SHARKANSKY, *Les politiques publiques. Elaboration et mise en œuvre*, tendances actuelles, Paris, éd. Des organisations, 1981, p.16.

<sup>2</sup> Varone cité par ALBARELLO Luc et al., *Penser l'évaluation des politiques publiques*, Bruxelles, Deboeck, 2016, pp.54-59.

<sup>3</sup> C. Vlassopoulou, L'histoire dans l'analyse des politiques publiques : contribution à un premier bilan, in P. Laborier et D. Trom, *Historicité de l'action publique*, CURAPP, PUF, 2003.

<sup>4</sup> Concernant les attributions du département de l'environnement conservation de la nature et tourisme, lire l'Ordonnance n° 75-231 du 12 Juillet 1975.

- environnementale. Ces services sont chargés de mettre en œuvre les missions et les fonctions de l'Etat dans le secteur. Ainsi, outre le département, le cadre institutionnel, bien que lui revenant de droit, reste en cheval avec d'autres ministères. On constate une panoplie d'institutions, entre autre : l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN) qui a en charge les parcs et aires protégés, les Jardins botanique et Zoologique, le CNAEA, la GEEC ; le CENIE, Programme National d'Assainissement, Office National du Tourisme, le Fonds forestier (FF), Centre de Promotion du Bois (CPB), au niveau central, service national de reboisement ; en province, les services d'assainissement comme le Régis de Travaux Public de Kinshasa pour la ville de Kinshasa ;
- L'émergence d'une législation environnementale. Celle-ci prend corps dans les instruments juridiques nationaux et internationaux (traités et accords bi et multilatéraux) en vue d'encadrer les actions et personnalisées les institutions, règlementer les comportements, prélever des taxes et redevances sur activités y relatives, etc. cette législation a trait à la conservation de la nature, la protection de l'environnement, à la pêche et à la gestion de ressources halieutiques. Sont éloquents à ce sujet, les lois comme, les différentes constitutions dont celle du 18 février 2006, définissent les compétences des pouvoirs centraux, provinciaux et locaux ; les codes minier et forestier ; la législation générale sur les mines et les hydrocarbures ; la loi sur la conservation de la nature ; la loi sur la réglementation de la chasse ; la loi portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement ; la loi relatif à l'eau ; les arrêtés fixant les taux des droits et taxes sur les établissements classés dangereux, insalubres et incommodes ; les édits provinciaux règlementant, etc. ces instruments juridiques internes se révèlent être le prolongement et la matérialisation des traités comme : la Convention des Nations Unies pour la Lutte contre la Désertification(CCD), la convention cadre des nations unies sur le changement climatique(CCNUCC), la Convention sur la Biodiversité, la Convention de Ramsar, relative aux zones humides d'intérêt national, la CITIES, etc. Si au niveau international et régional la réglementation, le local traite des aspects pratiques, c'est-à-dire ayant trait aux réalités locales ;
  - Les programmes et actions gouvernementales. La lecture des programmes de différents gouvernements qui se sont succédés jusqu'en 2021, fait ressortir la protection de l'environnement parmi les axes prioritaires sur lesquels l'Etat congolais fonde son action. En plus, ces gouvernements ne se résignent, un seul instant, à mettre sur pied des programmes et documents sectoriels regorgeant des actions à poser seul ou en partenariat dans le secteur sous étude. C'est ainsi, qu'en dehors du manifeste de la N'sele, des documents des objectifs 80, du DSCR, et des cinq chantiers, nous faisons mention des programmes sectoriels suivants : le plan directeur de pêche de 1987, le plan forestier tropical(PFT) de 1990, le plan directeur

des secteurs de l'eau et de l'assainissement, ayant abouti sur la création du comité national de l'eau et de l'assainissement, le plan décennal de reboisement de 1989, le plan d'action environnemental de 1997, le projet forêt et environnement de 1992, la stratégie nationale et le plan d'action de la biodiversité, l'appui à la gestion stratégique de l'environnement ; réforme institutionnelle, le programme village assaini de 2006, le plan d'action national d'adaptation au changement climatique (PANA) de 2007, le Programme d'Action National de Lutte contre la Désertification de juin 2004, , le Plan d'Action National pour la Gestion Durable des Ressources Environnementales, Marines et Côtières de la RDC de 2010, le Programme National Forêt, Eau et Biodiversité( PNFEC) de 2013, la Politique Nationale d'Assainissement de 2013, la politique forestière de la RDC de 2013, le programme de développement de 145 territoire de 2022, etc ;

- Les prévisions budgétaires. Ces dernières sont issues des assignations émargées au budget de l'Etat et des prévisions consécutives à chacun des programmes ci-dessus soulevés. La lecture des budgets de l'Etat congolais depuis les années soixante fait apparaître des prévisions, bien que celles-ci ne soient pas à la hauteur des ambitions d'un grand pays environnemental qu'est la RDC. Les rapports de la Banque Centrale du Congo (anciennement BCZ) sont révélateurs en ce sujet. En plus, il s'observe lors de l'exploitation des programmes ci-hauts des prévisions<sup>5</sup> qui proviendront des financements internes et externes à l'Etat congolais dans le cadre du partenariat ;
- Enfin, au-delà des éléments ci-haut considérés comme une grille type de reconnaissance d'une politique publique, s'ajoute au contraire des considérations ou éléments dits accidentels ou de valeur zéro qui, au nom du caractère relatif et réflexif du politique, détermine les actions à venir d'une part et renforce la représentation de la chose<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Les programmes sont toujours assortis des prévisions budgétaires à financer par les organismes internationaux ou des gouvernements étrangers. Ainsi, nous retenons à titre indicatif : 2,5 Millions de dollar américain pour le programme d'appui à la gestion stratégique de l'environnement, à financer par le PNUD en vue du renforcement du processus participatif pour la mise en œuvre du programme prioritaire du PNAE et assurer une meilleur planification et une gestion durable et rationnelle des RN (lire le Plan national de lutte contre la désertification, Juin 2004) ; le projet Forêt et environnement pour un cout estimé à 20 Millions de dollars en partenariat avec la Banque Mondiale ; le Programme national d'action environnemental pour un cout estimé en 85 Millions de dollars( tiré du document de synthèses du PNAE, Projet Zai 94/004, PNUD, 2007.

<sup>6</sup> Concernant le caractère réflexif et relatif de l'objet politique, lire Lohata Tambwe okitokosa, *la science politique d'hier, d'aujourd'hui et de demain. Pouvoir et gestion de la violence*, Kinshasa, SSPLC, 2010. Soit Lohata Tambwe okitokosa, la méthodologie et épistémologie et épistémologie de la recherche scientifique. Etapes pour la découverte en Phd, Kinshasa, Approche, 2021.



## II. CONTRAINTES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE CONGOLAISE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Les contraintes de la mise en œuvre de l'action publique en RDC sont liées à la fois aux distorsions d'en haut, du global et d'en bas. Loin d'être le seul apanage ou infirmité des pays Africains et de la RDC en particulier, celles-ci se posent avec acuité en Afrique du fait de la réinterprétation de l'Etat qui a exacerbé ou amplifié lesdites distorsions.

Les politiques publiques à travers les actions du gouvernement ne s'exécutent pas sans contraintes. Ces dernières sont généralement à situer à trois niveaux : des acteurs gouvernementaux, du programme lui-même et au niveau des ressortissants ou destinataires. Le tout repose sur le coût concentré ou diffus contraignant.

Au niveau des Acteurs gouvernementaux et administratifs, nous les situons au stade de la *polity* qui privilégie la sélection des *policies* (actions) liés aux promesses de campagne et celles constituant un enjeu pour garantir leur réélection. Ceci sous-tend la primauté des actions mises en agenda que de celles qui rentrent dans l'enjeu de lutte pour le pouvoir (aspect administratif des contraintes). Il s'ensuit la difficulté de prise de décision consécutive aux interférences ou pesanteurs d'autres acteurs au niveau tant national qu'international s'attribuant la mise en œuvre de la *policy* (action) ou contrecarrant celle-ci pour des raisons d'intérêts d'une part, et de l'autre, celle liée au contrôle de l'instrument étatique qui n'est pas toujours obéissant aux dirigeants qui puissent le gérer à leur gré comme le soulignent Jacques Lagroye et al.<sup>7</sup> que l'enseignement le moins contestable des recherches sur l'action publique est cependant que les gouvernants ne font que ce qu'ils peuvent faire, et que « l'Etat » n'est pas une machine qu'on pilote à son gré, un outil maniable aux mains des dirigeants.

Une autre contrainte se situe au niveau des fonctionnaires appelés à traduire dans les faits les politiques publiques ou les programmes étatiques. La marge de manœuvre, l'autonomie<sup>8</sup> dont ils jouissent dans l'exécution des décisions ministérielles influencent à beaucoup d'égards la mise en œuvre des actions publiques, voire même l'atteinte des objectifs fixés. Ceci fait que l'effectivité, l'efficacité et l'efficience des programmes gouvernementaux dépendent aussi largement de leur compréhension que de leur implication dans la dynamique des gouvernants. Ainsi écrit Sharkansky, que « les politiques publiques, en raison de leur bureaucratie..., atteignent rarement leurs objectifs »<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> J. LAGROYE, BASTIAN F. et F. SAWIKI, *Sociologie Politique*, 4 éd., Dalloz, 2002, p.501.

<sup>8</sup> Concernant l'autonomie dont jouissent les fonctionnaires ou l'administration, lire BOLA NTOTELE A., in *Introduction à la Science Administrative*, cours commenté et approfondi en DEA, ULK, 2013.

<sup>9</sup> I. Sharkansky cité par LOHATA OKITOKOSA TAMBWE P.R, *Comité de Pouvoir Populaire à la fois Idéologie Politique et Politique Publique : L.D. Kabila était-il dictateur ou leader et Manager ?* Lodja, éd. P.U.S, 2008.

En fin, par rapport aux bénéficiaires ou ressortissants, les limites peuvent se situer au niveau d'une part de l'appropriation par eux. Celle-ci entendue par Mitouba Comme « disposer de, faire sienne une préoccupation, accepter profondément quelqu'un ou quelque chose, partager un même point de vue, s'associer à une idée, à un projet ou à un programme, prendre soin de, maîtrise ou connaissance d'avoir une autorité sur quelqu'un ou quelque chose »<sup>10</sup>. Bref, un problème de compréhension des référentiels<sup>11</sup>. Cette appropriation se traduit également dans la participation populaire (ressortissants ou destinataires) laquelle est censée, pour la réussite du programme ou projet d'action, à intervenir aussi bien qu'au niveau de l'élaboration que de son évaluation<sup>12</sup>. De l'autre, par son inefficacité dans la concrétisation de ses finalités ou résolutions des problèmes car la vision ultime de toute politique ou action publique résulte dans sa capacité et de celle des gouvernants à trouver des solutions ou à atteindre une situation souhaitée. Il est aussi vrai que toute politique ne puisse toujours pas se solder par la réussite. Il y a aussi des ratés et des échecs qui résulteraient de l'ineffectivité, de l'inefficacité, comme de l'inefficience. L'ineffectivité étant la caractéristique de la majorité des politiques africaines, et congolaise en particulier.

Au regard de ce qui précède, la question est de savoir pourquoi, pour ce qui est de la politique environnementale congolaise, en dépit du foisonnement des programmes, discours, intentions qui ont caractérisé les autorités au niveau central, provinciaux seuls ou en partenariat, les effets de la dégradation de l'environnement persistent au point qu'aujourd'hui la RDC est parmi les pays subsahariennes vulnérables ? Ce qui revient autrement à se demander pourquoi la mise en œuvre n'a pas marché ? La réponse à cette question est à retrouver dans les contraintes inhérentes à la mise en œuvre. Celles-ci ont trait à : des considérations politiques ; institutionnelles et administratives ; de la gouvernance ; formulation et évaluation ; aux moyens ; et aux pratiques et croyances populaires. Ainsi, ces contraintes se manifestent successivement comme suit :

*Au plan politique*, les contraintes à la politique environnementale congolaise suivant sont à retenir : la limitation de l'exercice effective de l'autorité de l'Etat sur toute l'étendue du territoire national ; la polyarchie ; la sous exploitation des relais périphériques ; le déficit communicationnel ; et les pesanteurs du système politique international.

---

<sup>10</sup> MITOUBA LUKUSA S., *Appropriatologie : Esquisse d'une Science Nouvelle*, Padova, cleup, 2012, p.16.

<sup>11</sup> Les référentiels sont la photocopie du problème sur lequel l'autorité veut intervenir à partir de laquelle les solutions sont envisagées. Pierre Muller, *politiques publiques, que sais-je?*, 9<sup>ème</sup> édition, 2011 cité par Nicolas Rouillot sur <http://www.le-politiste.com/2012/01/les-politiques-publiques.html>, consulté le 23 Mai 2016.

<sup>12</sup> PALUKU KATALIKO P., *la Problématique de la planification au sein des EAD pendant la Rébellion de 1998 à 2002 : Cas de la Mairie de Kisangani*, mémoire L2 SPA, Inédit, UNIKIS, 2006, p.51.



Les limites dues à l'exercice de l'autorité de l'Etat sont consécutives aux différents conflits que connaisse le pays depuis son indépendance en 1960 jusqu'à ces jours. Ces conflits ont placé l'Etat dans l'incapacité d'assurer son pouvoir sur certaines zones. Et par voie des conséquences la destruction de l'environnement à des fins d'exploitation de rente et commerciale pour le financement de la guerre. Car, il n'est de doute, renchérit F. Mukoka<sup>13</sup>, que dans les pays en conflit ou post conflit, il existe plusieurs facteurs qui fondent le processus de la reconstruction, à savoir, les phénomènes de tueries, de massacres, de violences de toutes sortes, de déplacements massifs des populations, d'embrigadements forcés des enfants, de destruction des infrastructures, de dégradation de l'environnement et de la biodiversité, ... bien plus, qu'il ne manque de corrélation entre le conflit et l'exploitation illégale causant la dégradation de l'environnement et les conflits<sup>14</sup>. De surcroit, l'énormité de l'étendue du territoire national couplée de l'échec du processus décisionnel et de l'incapacité managériale dans le chef des dirigeants, le rendent ingouvernable de la suite de l'incapacité du pouvoir central à organiser les services étatiques. Le délabrement et la quasi-inexistence des infrastructures de communication, la difficulté ou le manque de l'application de la décentralisation, etc. ne sont pas à reléguer en marge. Ces phénomènes qui ont toujours dépassé la capacité du pouvoir des autorités centrales que provinciales à travers des mesures de police et militaires conséquentes, ont été et continuent à être à la base de l'exploitation illégale des ressources environnementales occasionnant ainsi d'énormes dégâts. L'occupation des parcs nationaux par des groupes armés ; les effets de la présence des réfugiés ou déplacés ; l'activisme des groupes rebelles et milices issus des conflits armés et ethniques (Rwandais, Mbororo, ADF-Nalu, M23, CODECO, FRPI, FRPIC, Mai-Mai, etc)<sup>15</sup>, des déplacés climatiques ou économiques ; sont des conséquences éloquentes de cette perte de contrôle et de l'effondrement des institutions et structures de l'Etat, créant ainsi des pouvoirs périphériques qui s'acclimatent sur l'éclatement du monopole de la puissance publique, et faisant subir à l'Etat la violence. L'Etat devient réflexif (Paul-René Lohata) En conséquence, les politiques initiées au niveau central ne peuvent y trouver aucun droit de cité.

---

<sup>13</sup> MUKOKA NSENDA F., *Etat et Gouvernamentalité au Congo*, Icredes, Kinshasa-Montréal-Washington, 2012, p.142.

<sup>14</sup> Lire le Rapport des Experts de l'ONU sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la RDC, in *Congo-Afrique*, n° 362,2002.

<sup>15</sup> Pour des connaissances relatives à la cartographie de conflits, lire La cartographie des groupes armés dans l'Est de la RDC. Opportunités manquées, insécurité prolongée et prophéties auto-réalisatrice, Baromètre sécuritaire du Nord-Kivu, 2021. Modeste Paulin Mba Talla, *Ottawa*, Émergence, «fragmentation», et perpétuation des rébellions au Congo RDC (1990-2010): Une politologie des groupes armés, Thèse de doctorat, Université d'Ottawa, Canada, 2012.

La Polyarchie se manifeste dans l'émergence d'une multiplicité des centres de décision qui créent des conflits de compétence entre instances d'une même administration. Elle n'est pas aussi à innocenter parmi les freins à la mise en œuvre des politiques congolaises de protection de l'environnement. Cette polyarchie est le fait du pluralisme institutionnel et de l'éclatement ou absence de domestication du monopole de la contrainte physique légitime dont l'Etat est censé détenir.

Il n'est plus à démontrer que dans le secteur de l'environnement, comme dans toute autre de l'administration congolaise, se constate un chevauchement entre services d'une même administration. Ce manque de coordination abouti selon Michel Bisa<sup>16</sup>, à une vampirisation de l'Etat visible à l'intersection des registres officiels et officieux, du public et du privé. L'Etat devient par conséquent victime des faits de ses agents que de ses usagers. Concrètement, il y a coexistence, pour l'ouverture d'une entreprise, d'autorisation d'ouverture de la commune avec le permis d'exploitation des services de l'environnement ; l'octroi des terres de construction par les chefs coutumiers en marge de la procédure urbanistique et d'aménagement du territoire exposant ainsi les entités à des risques environnementaux<sup>17</sup>. En plus, cette polyarchie est aussi le fait de l'éclatement du monopole de la violence échappant à sa domestication par le pouvoir politique dont il dépend dans sa conception purement Wébérienne<sup>18</sup>, du fait de la guerre, de la détention d'une parcelle de pouvoir qu'on détourne à sa faveur ou à celui de ses clients. Ainsi, on peut constater dans certains rapports l'incrimination des autorités militaires, policières, les seigneurs de guerre dans le commerce des produits environnementaux, dans certains conflits fonciers, bloquant ainsi l'action de l'administration, etc.

Cet enchevêtrement ou confusion entre services et/ou autorités détentrices de la puissance publique constitue aussi un frein pour la mise en œuvre car, de ces interactions les politiques sont détournées de leurs objectifs se transformant ainsi en véritables problèmes. Si la polyarchie peut se muer en contrainte, omettre les relais périphériques de la liste, serait esquivé la seconde réalité d'un même problème. C'est ainsi qu'il est important de remarquer que lors du parcours des programmes gouvernementaux et autres actions initiées en

---

<sup>16</sup> Pour des amples précisions sur le pluralisme institutionnel comme canal de la vampirisation de l'Etat : Bisa Kibul M., *La gouvernance foncière en RDC. De pluralisme institutionnel à la vampirisation de l'Etat*, Harmattan-academia, 2019.

<sup>17</sup> Ici on assiste à la difficulté de l'application ou au chevauchement de la loi coutumière et de la loi Bakadjika . Ainsi la reconnaissance de l'autorité coutumière cohabite avec l'autorité politico administrative provoquant ainsi d'énormes conflits de compétence. Pour plus d'information lire OSIT N'GWESANZA (dir), *Manuel de référence sur la gestion et la résolution des conflits fonciers par le CARG (conseil agricole rural)*, 2012.

<sup>18</sup> G. AUNDU MATSANZA, *L'Etat au Monopole Eclaté : aux Origines des Violences en RDC*, Paris, L'Harmattan, 2012.

matière de protection de l'environnement, que la part des structures périphériques, décentralisées de l'Etat n'est pas reconnue ou clairement définie. Cette infirmité se lit dans les attitudes de résignation que l'on peut constater dans le chef des autorités des structures de base vis-à-vis du pouvoir central dans l'épineux problème d'assainissement, de la voirie. Ainsi, les communes, les quartiers et les villes par leurs autorités semblent être innocentées de ces affres et se comportent en observateurs, alors que les politiques publiques modernes sont territorialement structurantes en construisant des larges espaces de construction, d'analyse que de mise en œuvre.

Pour ce qui est du système politique international, bien qu'il soit une composante et un facteur favorisant de la politique environnementale, il se heurte à l'absence d'une politique de développement appropriée tant au niveau national qu'en milieux locaux. Ceci fait que la politique internationale soit face à la culture d'absence d'appropriation et au manque des mesures de rechange pour résoudre les besoins locaux. Les niveaux culturel et économique font que l'Etat ne respecte pas ses engagements. De surcroît, pour les rares et sporadiques actions stratégiquement initiées à l'interne, et souffrant des moyens financiers, les nouvelles exigences des politiques environnementales du système international, leur opposent une permanente contradiction du fait d'une part, des intérêts divergents des acteurs impliqués, et de l'autre, du déficit en gouvernance, du néopatrimonialisme, et du manque d'appropriation motivés par le déficit communicationnel et de leur caractère fortement centralisé. Ceci fait que le contexte politique international de production des politiques ou actions publiques environnementales, étant en permanente évolution, se présente comme frein en constituant une véritable contrainte à la mise en œuvre des politiques environnementales en cours par manque de résilience ou d'adaptation.

*Au plan Administratif et Institutionnel*, le comportement et les pratiques, des dirigeants, des agents et fonctionnaires au sein des institutions et structures de la mise en œuvre des politiques environnementales nous intéressent. Ces comportements que nous pouvons qualifier d'anti protection ou gestion durable de l'environnement et de contre mise en œuvre.

La question environnementale pour être efficace nécessite une rupture d'avec les maux et pratiques décriés. Ces maux consistent dans la lenteur ou la lourdeur dans le traitement des dossiers, la corruption et le clientélisme qui sont à la base de l'atteinte ou du détournement des objectifs de la politique environnementale. Ces pratiques sont perceptibles à travers les rapports des différentes commissions ; la transformation des missions de contrôle, considérée comme mission d'évaluation de la mise en œuvre, en objet de trafics et d'occasions d'arrangements pour des gains indus entre le chef qui envoie en mission et l'agent ou fonctionnaire. Ce qui fait que le premier attend du dernier

deux rapports (écrit et pécuniaire). Ainsi, celui qui est écrit ne reflète pas la réalité du terrain et celui communément appelé « invisible » dont dépend la recevabilité du premier, détermine l'allégeance de l'autorité envers l'agent et sa reconduction pour des missions ultérieures. D'où la polarisation des mécanismes de racket, des allers-retours, de prédation par des réseaux des fonctionnaires, etc. Ceci explique la présence des usines toxiques dans le milieu à forte concentration humaine, les autorisations d'exploitation qui ne reflètent pas la réalité de ce qui se fait ou de la capacité exploitée ; l'inopérationalité des structures, la revisitations des concessions forestières, l'exploitation du pétrole dans des zones endémiques (prospection du rift) ; les mauvaises négociations des contrats d'exploitation des produits environnementaux dont les plus révélatrices se situent dans le secteurs des forêts et des mines ; le contournement de la loi par les sociétés industrielles qui utilisent des permis non conforme<sup>19</sup> ; etc. Aussi, la mauvaise tenue des archives qui pouvaient renseigner sur l'évolution de la question et des mesures prises en vue d'une cohérence fait défaut ; la mauvaise prise en charge de la cellule de planification (DEP). Cette dernière qui serait la clé de la formulation, dépourvue des moyens et de facilités pécuniaires est considérée par les agents comme le « garage ». Ici, à la Direction Etude et Planification, on y envoie des agents dont éprouve des difficultés à se débarrasser après des manquements ou de règlement de compte, et dont le chef sous peine de représailles quand il commettra une insuffisance ne soient en difficulté avec les amis et collègues de ces premiers. Ceci fait qu'au regard de ce qui précède, que la cellule de planification fasse son travail, que les agents soient envoyé en mission, les rapports ou les prestations ne reflètent pas la concrète réalité. En fin, la bureaucratie en outrage exerce une pesanteur non moins considérable sur la mise en œuvre de la politique environnementale du fait de l'absence de la culture managériale en son sein. Les fonctionnaires sont ici attachés aux textes, aux usages et pratiques, même pour des tâches qui n'en demandent pas. La disposition qui renvoie le transport des inspecteurs au compte du trésor public pour des tâches de routine dont le décaissement repose sur une procédure longue et lente en est une illustration éloquent. Ce domaine du fait de son caractère technico-scientifique nécessite des travaux accrus sur le terrain et de laboratoire. Au plan institutionnel, il est reconnu la création de plusieurs institutions concourant à la mise en œuvre comme souligné dans l'ouvrage de Fansaka Biniama<sup>20</sup>. Celui-ci reconnaît la mise en place des institutions garantes de la recherche et de la politique de conservation pour les forêts (ICCN, IJZBC, FRCF, INERA) mais aussi dans d'autres domaines de la protection (RTPK pour l'assainissement de la ville de Kinshasa, PNA programme national d'Assainissement, REDD+, l'ONT, etc. Cependant, le comble reste au niveau de

---

<sup>19</sup> Propos de Mr Katanga ancien conseiller au Ministre de l'environnement sur la Radio Liberté de Kinshasa (RALIK) le 28 octobre 2014.

<sup>20</sup> B. FANSAKA BINIAMA (dir), *Ecologie, Traditions Africaines et le Développement. Enjeux Environnementaux en Afrique Subsaharienne*, Paris, CEESBA-Karthala, 2015, p.150.

leur incapacité à traduire au concret leurs missions du fait du recrutement en leur sein sur base du militantisme, de l'enchevêtrement et de la confusion des tâches entre elles, à leur caractère budgétivore<sup>21</sup> ou sans budget de fonctionnement, à leur dépendance vis-à-vis des services aussi à mal des moyens suffisants et qualifiés.

A ces impératifs ci-haut d'ordre interne à l'administration, vient les pesanteurs de l'environnement administratif qui embrigadent la mise en œuvre de l'action publique telle que portée par son instrument administratif. Cette action comme peut le noter GOURNAY B<sup>22</sup> est sujette à des multiples pressions des opérateurs des secteurs, les diverses groupes de pressions (problèmes d'intérêts) et les administrés, la population (absence de la culture écologique) qui restructurent et bloquent l'action sur le terrain. D'où l'incapacité de l'appareil administratif à faire face à ces pressions d'ordre divers, dont le reflet interpelle les aspects de gouvernance.

*La Gouvernance*, indissociable de la politique et de l'administration tout en les intégrant, la gouvernance action pratique de mener une action regorge en son sein une conception du pouvoir autour de l'Etat et une capacité pour lui de coordonner les autres acteurs vers l'aboutissement des objectifs fixés. Ainsi, Le Galès Patrick<sup>23</sup> la définit comme une méthode de régulation, un processus de coordination des acteurs, des groupes sociaux, d'institutions, qui coopèrent pour atteindre des buts propres, discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains. Ainsi, elle prend en compte l'ensemble des institutions, de réseaux, de directives, de réglementation, de normes, d'usages politiques et sociaux ainsi que d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, et à celle de fournir des services et à assurer sa légitimité. C'est aussi pour Leca J<sup>24</sup> le fait de prendre des décisions, résoudre les conflits, produire des biens publics, coordonner les comportements privés, réguler les marchés, organiser les élections, extraire les ressources, affecter les dépenses. C'est ainsi, qu'au regard de la persistance des problèmes environnementaux, pouvons-nous affirmer le déficit de gouvernance étant donné que l'action publique en matière de protection de l'environnement révèle une inefficacité sans précédent.

Au regard de l'absence du mécanisme de coordination (inexistence d'un répertoire exhaustif même indicatif des acteurs et opérateurs privés, publics de

---

<sup>21</sup> Comme on peut le constater pour certaines institutions le budget du paiement des agents ou de fonctionnement dépassent de loin les allocations pour l'accomplissement des missions assignées.

<sup>22</sup> Bernard GOURNAY, *Introduction à la Science Administrative*, Paris, PFNSP, 1978, p.243.

<sup>23</sup> Définition tiré du Dictionnaire de Sciences Politiques, sous la Direction de David Alcaud et al., 2010.

<sup>24</sup> Propos de Patrick Le Galès tiré du dictionnaire des politiques publiques sur la gouvernance sous la direction de Laurrie Boussaguet et al, 2006.

la base, des syndicats des destinataires,) des groupes sociaux dans le domaine de protection de l'environnement ; l'absence de la prise en considération de la population comme acteur pivot de la mise en œuvre dans la formulation des politiques environnementales( écartement qui met en priori la mise en œuvre dans un état de non appropriation) ; la définition partiellement collective des objectifs à atteindre, l'insuffisance et la vétusté de la réglementation en la matière, le fait qu'en dépit des décisions prises les conflits issus de celles-ci persistent ; l'incapacité de produire des biens publics ; de coordonner les comportements privés( opérateurs économiques et individus) ; la sous participation du secteur au budget de l'Etat( coulage des recettes, le défaut de déclaration et la sous imposition) ; l'incapacité de régulation du marché des produits et services environnementaux( à travers l'absence d'alternatives des services environnementaux) ; la difficulté dans l'affectation des dépenses ( fait du néo-patrimonialisme<sup>25</sup>) ; le déficit communicationnel à travers l'oralité dans la transmission de certaine décision, pêche contre les principes bureaucratiques ; la sous exploitation de la dimension symbolique ; l'incapacité des dirigeants de passer du stade de gestionnaire simple que manager stratégique pour une prospective environnementale etc., reflètent un déficit de gouvernance et pèsent sur la mise en œuvre occasionnant ainsi la persistance des problèmes environnementaux. Ainsi, comme l'indique plusieurs rapports<sup>26</sup>, la bonne gouvernance, en général et dans le domaine de l'environnement en RDC en particulier, est en mal. Cette mauvaise ou déficit de gouvernance est remarquable dans tous les secteurs de la vie nationale et de la protection de l'environnement à travers plusieurs pratiques. Ceci fait que dans le domaine de l'environnement, la reconversion des titres fonciers, la mauvaise affectation des fonds d'aide à l'assainissement, la prédation et les pillages des ressources environnementales, le déficit de contrôle, la maigre participation du secteur au budget de l'Etat du fait du faible taux de recouvrement et du coulage, la mauvaise imposition, la non application de taux légaux, etc., soient les retombées réelles de la mauvaise gouvernance.

---

<sup>25</sup> Le Patrimonialisme qui consiste à confondre la personne du chef et de l'institution, différent du Néopatrimonialisme qui, tout en confondant le chef à l'institution, lui donne la latitude d'user à sa faveur ou à celle de ses clients, des moyens publics mis à sa disposition dans le cadre du service.

<sup>26</sup> -Rapport des experts de l'ONU sur l'exploitation illégale des ressources naturelles de la RDC 2002 déjà cité ;  
- La Bonne Gouvernance dans le secteur minier, Rapport n° 43402-ZR de la Banque Mondiale, Mai 2008 ;  
- Edouard G. BONKOUNGOU, Analyse du Cadre de la Gouvernance Forestière en RDC dans le contexte de la REDD+ : Diagnostic de base et proposition d'intervention, consultant financé par USAID, CARPE, UICN, Forest Carbonpartnership, 2013.



*Formulation et évaluation*, dans le processus de résolution d'un problème, les contraintes de la mise en œuvre sont à cerner en amont comme en aval. Ainsi, l'enchevêtrement dans la formulation suivie de l'absence de l'évaluation a toujours pesé énormément sur la mise en œuvre des politiques environnementales congolaises. Pour ce qui est de la formulation, la réalité est que la plupart des actions environnementales sont impulsées par la sphère internationale qui dispose des moyens y relatifs. Ceci fait que les besoins de la base et les propositions de la cellule de planification (issue de la confrontation entre l'administration et le terrain) soient légèrement prise en compte ou oubliés, priorité faite aux recommandations des experts étrangers au lieu de celles issus des structures impliquées dans la mise en œuvre. Aussi, qu'au niveau de la mise en œuvre, les tâches de relais périphériques, des administrations locales ne sont pas clairement définies, qu'on est en présence des politiques centralisées en outrance ne réservant à la base qu'une infime compétence, voire oublié. En fin, l'absence ou l'existence aléatoire, sur papier donc, de la part des compétences qui devaient porter sur le travail des agents des terrains dans l'exécution des décisions centrales en vue de réorienter et de juger du degré d'appropriation par les destinataires de la politique gouvernementale font défaut. La politique de cinq chantiers, de la révolution de la modernité, le DSCR, et les autres projets et programmes sont éloquent à travers leur centralité dans l'exécution qui se manifeste par la création des services (ministères, agences...) sans véritable pouvoir en la matière. De surcroît, l'absence ou le déficit de l'évaluation se manifeste au travers de l'absence des rapports relatifs à certains projets ou programmes dont les recommandations détermineraient de leur opportunité, poursuite, changement ou terminaison. Ainsi, la légèreté dans la tenue des archives, les rapports biaisés et pour ceux qu'à la limite sont acceptables, leurs recommandations ne sont pas prises en considération par l'autorité publique, créent un flou et par conséquent induisent l'autorité dans la mauvaise appréhension du problème, dans une sous information lors de la prise de décision en vue de la continuité, de l'abandon ou de la réorientation de son action.

*Les Moyens*, il est admis jusqu'à nos jours que partout au monde les moyens ne sont pas toujours au rendez-vous conformément aux souhaits du gestionnaire. Cependant, en RDC l'indisponibilité des moyens se présente de façon chronique à tous les niveaux soutenus par des pratiques consciencieusement montées en vue de déposséder l'Etat des moyens nécessaires pour sa politique. Ces pratiques varient en fonction du type des moyens en présence et de la catégorie des pratiquants, faisant ainsi des moyens ou ressources un facteur défavorisant la mise en œuvre de politiques. Dans le fait, ceci est d'autant plus valable que les ressources ont toujours défavorisées la mise en œuvre des politiques environnementales congolaises. A quel niveau

sont-elles défavorisant ? Le regard critique de différentes ressources va nous éclairer quant à ce sous le prisme du néopatrimonialisme et des effets de la politique de ventre. Les ressources retenues pour fait de la cause ont trait aux moyens financiers, humains, techniques et aux moyens de contrôle et de sanction.

L'Etat, au même titre que les organisations privées ne peuvent exécuter leurs tâches ou atteindre les objectifs assignés que sur base des prévisions budgétaires. La planification des moyens ou ressources reste de mise pour se faire. Cette exigence se pose avec acuité dans les institutions étatiques, au point qu'aucun secteur de la vie nationale, dont le domaine de protection de l'environnement ne peut y déroger outre mesure. Les prévisions budgétaires comprennent par conséquent des moyens financiers provenant des ressources internes, et financements d'aide au développement ou des programmes relatifs à la protection dans le cadre de la coopération. Il est cependant à noter que c'est qui compte est la mobilisation et l'affectation de ce fonds ; et que c'est à ces niveaux que les actions de l'Etat sont fauchées par manque criante des moyens.

La lecture de différents budgets<sup>27</sup> de l'Etat depuis 1975 jusqu'à ce jour démontre clairement que le domaine de protection de l'environnement est toujours émarginé au budget de l'Etat, d'une part ; en plus, que le secteur compte de multiples projets initiés avec l'appui des institutions internationales sans que cela ne soit traduit en résultat palpable sur terrain, d'autre part. Le contraste réside dans le fait que les problèmes environnementaux prennent de l'ascenseur de plus en plus. Cette difficulté est le fait de la modicité des prévisions allouées à ce domaine généralement usitées pour le fonctionnement des ministères<sup>28</sup>, la privation des moyens à l'Etat par des réseaux et pratiques de prédation, et le fait des réseaux des ONG qui se sont installées entre les sources de financement et l'Etat. A ces ONG s'ajoutent des individus, experts, dont l'unique but est d'écarter les institutions étatiques de la mise en œuvre en vue d'échapper à son contrôle dans le détournement de ses moyens. Un véritable réseautage contre l'Etat comprenant structures, individus de quelque niveau qu'il soit. En conséquence, deux réalités se dégagent comme catalyseur de la transformation des moyens financiers en frein à la mise en œuvre. La première se situe au niveau du budget de l'Etat lui-même, car sa lecture fait ressortir des prévisions budgétaires qui ne reflètent pas des ambitions d'envergure pour contenir par le financement sûr la vitesse vertigineuse avec laquelle l'environnement est détruit. Ceci fait que dans les budgets, la part importante soit consommé par les institutions politiques au détriment des services techniques chargé de la mise en œuvre. Cette sous budgétisation se

---

<sup>27</sup> Référence Rapports annuels de la BCC ou BCZ.

<sup>28</sup> Lecture des différents Rapport de la Banque Centrale du Congo de 1975 à nos jours.

justifie au travers du budget lui-même dont la modicité ne garantit pas la vie nationale eu égard à l'étendue et au service à couvrir, conséquence de l'incapacité des services publics à favoriser la mobilisation des recettes ; et à la prédation à laquelle s'en donnent les acteurs politiques et les fonctionnaires à tous les niveaux, faisant échappé au trésor public d'énormes devises pour le compte de réseaux des prédateurs tant au niveau interne qu'externe à l'Etat. Aussi, que la maigre part réservée à ces services locaux n'arrive pas à la base suite à la libération partielle ou à leur quasi inexistence due au dépassement budgétaire par les services centraux et à l'inapplication par eux du principe de retenu à la source ; ladite part est détournée au profit de leur fonctionnement, à des formations et séminaires de renforcement de capacité, et à la partielle exécution de budget dont les redditions des comptes sont éloquentes. La seconde facette concerne les financements des institutions financières pour certains programmes (PNAE, PNFOCO, etc) dont la matérialisation cause problème. Au chevet des réseaux d'acteurs divers qui se sont tissés autour et entre les sources de financement et les bénéficiaires de l'autre, se crée pour une cause un vaste champ de négoce entre ces réseaux, de fois en complicité avec les financiers et/ou les autorités politico-administratives des ministères de plan, environnement, social ou autres exécutant composé des Ongs locaux ou internationaux en vue de déposséder l'Etat congolais des moyens financiers dont il a pourtant besoin. Ces réalités font ainsi sombrer l'Etat dans une carence en moyens dont les conséquences se vivent de façon indélébile sur les moyens humains, matériels et techniques qui, de nos jours présentent une déficience en qualité et quantité.

Pendant que du point de vue quantité les moyens humains, matériels et techniques ne sont pas proportionnels à la hauteur de la tâche et à l'énormité du territoire à couvrir, la qualité n'en fait aucunement exception en terme de vétusté et d'inadaptation au regard des enjeux de l'heure. Pour en être fixé, il est impérieux de retenir que cette carence est perceptible autant dans l'administration chargée des questions environnementales que dans les autres institutions sous son contrôle. Ainsi, on peut noter, jusqu'en 2013, en dépit des recrutements et mécanisations opérés depuis 2018 jusqu'à 2022, que le seul Secrétariat Général comptait seulement 1 003 agents matriculés et 936 non mécanisés<sup>29</sup>. En cette allure, qu'en sera-t-il des 26 provinces qui dépendent de lui. Le déficit n'est plus à démontrer, car l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN), qui est une institution d'appoint éprouve la même carence en personnel au sein des aires protégées en termes d'éco-gardes. Il en est aussi des différents projets de renforcement de capacité du personnel et d'acquisition de nouveaux matériels dont celui de 2009 par

---

<sup>29</sup> Informations tire du document de la Politique Forestière de la RDC 2013.

l'UNOPS<sup>30</sup> qui s'est arrêté à seulement cinq aires protégées sur une soixantaine dont dispose la RDC pour ne citer que cela. Par conséquent, la mise en œuvre, pas plus que la formulation, peine à réaliser les fins escomptées, au regard du caractère technico-scientifique du secteur, nécessitant des savoirs transversaux et multisectoriels et un outillage pointu. Car, pour déterminer par exemple, le degré de pollution et nuisance diverses, décibels atteints, taux d'émission de gaz, la localisation spéciale des espèces protégées et des braconniers, l'administration de soin de santé, etc. des moyens conséquents et diversifiés sont exigés. Bref ces moyens concerneraient les laboratoires d'études, des centres des recherches, de traitement et recyclage des immondices, etc.

Enfin, en marge de l'absence d'actions véritablement claires et soutenues dans le domaine des nuisances, pour notre part, non consécutive à l'intentionnalité des dirigeants inhérente aux politiques publiques (Pal Leslie), se trouve un déficit technique et des moyens de contrôle et de sanction. Car, pour les nuisances sonores dont la moyenne a largement dépassé, dans les villes du Congo (Kinshasa surtout), le seuil acceptable au niveau mondial<sup>31</sup>, se justifie, pour notre part, par le déficit des moyens de contrôle et de sanction. Ceux-ci mettent en jeu le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation de l'action publique. Ils ont trait aux instruments juridiques, d'institutions de contrôle et des sanctions. Leur insuffisance dans le processus de contrôle et de sanction des acteurs impliqués (population, acteurs étatiques et non étatiques) embrigade la mise en œuvre. Et par voie de conséquence participe à la polarisation des effets néfastes consécutives.

*Les Pratiques et croyances Populaires traditionnelles*, en dépit des efforts déployés par les instances politiques internes et internationales, constituent un goulot d'étranglement dans le processus de mise en œuvre. Ceci fait qu'en RDC, les pratiques populaires du laisser-faire suite à l'absence d'un contrôle comportemental et la culture de cueillette qui fait l'apologie de la dépendance avide et aisée vis-à-vis de l'environnement<sup>32</sup> ; la culture sur brulis ; l'abandon des savoirs endogènes, avec la croissance démographique rendent l'environnement rural vulnérable, pendant qu'en milieu urbain le phénomène de l'auto-construction se présente comme un fléau pour la dégradation du

---

<sup>30</sup> Lire le projet de réhabilitation de cinq aires protégées pour une somme de \$7, 017,000 (2005-2009). Cette somme destinée à l'achat de 11 jeeps, 22 motos, 11 moteurs hors bords et barquettes, 340 vélos, 580 tenues de gardes, 50 jumelles, 30 GPS, 80 tentes de campement et 5 stations météorologiques et de la formation des gardes parcs. 3 résidences, 5 bureaux administratifs, une maison d'hôtes, maisons pour les gardes de parcs et un bâtiment scolaire.

<sup>31</sup> *La pollution sonore à Kinshasa : ça casse ou tue*, Etudes menée par l'ONG EIENE entre le 06 Aout et le 06 Octobre 2016. Document disponible sur : <http://congogreencitizen.org/document/pollution-sonore-kinshasa.pdf> du 09 Décembre 2016.

<sup>32</sup> Lire E. BONGELLI, *l'Université contre le développement au Congo-Kinshasa*, Paris, Harmattan-RDC, 2009, p.113.

milieu urbain. Cette culture de facilité assimilable à la prédation ou à la culture de rente<sup>33</sup> constitue aussi une contrainte de taille.

Les pratiques traditionnelles à un certain moment ont eu à véhiculer des symboliques et référentiels protecteurs de l'environnement avant de se voir, suite à la croissance démographique, à l'urbanisation, à la mixtion culturelle, à la religion d'importation et du fait de l'économie capitaliste, reléguées à l'arrière-place, voire se desinstitutionnalisées. Ces pratiques naissent de la tradition africaine, et se lisent au travers de la conception de l'environnement ; de la conception de l'habitat et des besoins économiques impulsés par le nouveau mode de vie. Ces pratiques sont aussi une contrainte de la mise en œuvre des politiques environnementales suite à l'absence de la population (destinataires) dans la formulation que dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Il est à remarquer qu'aux pratiques ci-dessus indexées comme contrainte s'ajoute, tant en milieu rural qu'urbain, la conception ou la représentation qu'ont les populations vis-à-vis de l'environnement et de l'habitat. Ainsi, Nzuzi Lelo<sup>34</sup> nous révèle les caractères économique à travers l'exploitation à des fins lucratives (braises, bois de construction dits sticks,...) et spirituel (forêts demeure des esprits) occasionnant la déforestation, de l'environnement ; en marge de l'habitat considéré, dans la conception populaire africaine et congolaise, comme un indice de réussite sociale au regard de l'importance que revêt la détention d'une parcelle propre. Cette représentation occasionne par voie de conséquences, l'étalement des entités urbaines sur des superficies énormes menaçant le couvert forestier, d'une part, et procède de la légitimation de l'auto-construction, d'autre part. Cette dernière étant due à la faiblesse des institutions d'urbanisme et la polyarchie qui ne cessent de prendre le devant dans l'acquisition et/ou l'attribution des terres. A l'étalement des espaces s'ajoutent les constructions anarchiques, ayant comme conséquence problème de lotissement ; la construction en des endroits non constructibles, absence d'aménagement, problème de voirie et drainage à la base des inondations et érosion, etc.<sup>35</sup>. Toutes ces pratiques et croyances relèvent de la symbolique et constituent des référentiels ou des représentations qu'ont les populations congolaises de la question de la dégradation de l'environnement tant en termes de protection que d'exploitation.

Il sied de retenir que les contraintes énumérées ci-haut désarticulent l'action publique environnementale congolaise de manière cumulative, bien que prise séparément, au nom de l'approche systémique qui fonde notre étude et justifie les actions à poser, ne manquerait d'en influencer l'effectivité.

---

<sup>33</sup> Lire Rapport n°43402-ZR, BM, la bonne gouvernance dans le secteur minier, Mai 2008.

<sup>34</sup> F. NZUZI LELO, *Kinshasa : Ville et Environnement*, Harmattan, Paris, 2008, pp.20-23.

<sup>35</sup> NZUZI LELO F. et TSHIMANGA MBUYI F., *Pauvreté urbaine à Kinshasa*, La Haye, Cordaid, 2004, pp.32-35.

## CONCLUSION

En RDC, le secteur de l'environnement ne cesse d'attirer, depuis les années soixante-dix, profondément l'attention des dirigeants ; en ce sens qu'au-delà de la création des services ou institutions chargés de la mise en œuvre des actions gouvernementales, ceux-ci s'impliquent constamment dans les réflexions visant la résolution des problèmes environnementaux. Des discours, des programmes, les lois et actions se présentent comme réponse aux problèmes environnementaux, soutenus par les organismes internationaux et des partenaires multilatéraux y sont perceptibles. C'est ainsi que les besoins d'endiguer les tas d'immondices en milieu urbain, la déforestation visible, les diverses pollutions, le braconnage... à l'interne, coexistent à l'externe avec les besoins planétaires de résolution de l'épineux problème de réchauffement climatique, de réduction des effets de serre, la protection de la diversité biologique, de la désertification, etc, ne font qu'alimenter le quotidien du congolais.

En dépit de la conception mondiale, voire de la mondialisation de la question de protection de l'environnement qui semble menacer l'existence de l'Etat, son rôle s'affirme de plus en plus, et avec acuité, comme plaque tournante pour l'atteinte de l'atténuation des affres causées à l'environnement, ce au milieu d'une diversité d'acteurs qui s'y intéressent. De ce fait, l'Etat initie diverses actions, seul ou en partenariat ; autant qu'il légitime sur son territoire celles prises en charge par une diversité d'autres acteurs multiniveaux. Il n'est plus par conséquent le seul à prendre en charge la question environnementale. Il véritable action publique voit le jour pour ce faire.

L'action publique congolaise en matière de protection de l'environnement trouve son enracinement dans les politiques négociées ou imposées par les acteurs internationaux, d'une part ; et dans les besoins internes d'endiguement de la détresse environnementale, consécutive à la croissance démographique et à la prévalence des pratiques hostiles au développement durable, d'autre part. Ainsi, se justifie, depuis les années soixante-dix, un foisonnement d'actions initiées dans divers domaines y relatifs, ce au regard des instruments ou référentiels d'une politique publique. En RDC, cette politique est perceptible dans l'émergence d'une idéologie environnementale, l'existence d'un cadre institutionnel, d'une législation environnementale inouïe, la profusion des programmes et actions gouvernementales, l'existence des prévisions budgétaires y relatives, et un formatage de la représentation populaire de la question

Il sied cependant de noter que, paradoxalement à cette abondante couverture, la moisson en termes d'amélioration de l'état de l'environnement tarde à voir le jour ; et que la présence de la RDC reste remarquable sur la liste des pays à haut risque environnemental. En quoi est dû cet état de choses ? Les



contraintes liées à la phase de la mise en œuvre en constituent la cause profonde. Celles-ci reposant sur le coût (concentré ou diffus) se situent en trois niveaux, à savoir : des acteurs gouvernementaux, des programmes mêmes, et de ses ressortissants ou destinataires. Elles se manifestent concrètement aux plans politique et institutionnel, administratif, de gouvernance, de formulation et évaluation, des moyens, et des pratiques et croyances populaires. Ces contraintes freinent l'avènement d'un environnement durable.

## BIBLIOGRAPHIE

1. Albarello Luc et al., *Penser l'évaluation des politiques publiques*, Bruxelles, De Boeck, 2016.
2. Aundu Matsanza G., *L'Etat au monopole éclaté*, Harmattan, 2012.
3. Baromètre sécuritaire du Nord-Kivu, *La cartographie des groupes armés dans l'Est de la RDC. Opportunités manquées, insécurité prolongée et prophéties auto-réalisatrice*, Baromètre sécuritaire du Nord-Kivu, 2021.
4. Bisa Kibul M., *La gouvernance foncière en RDC. De pluralisme institutionnel à la vampirisation de l'Etat*, Harmattan-academia, 2019.
5. Bola Ntotele A., *Introduction à la Science Administrative*, cours commenté et approfondi en DEA, ULK, 2013.
6. Bongeli Yeikelo E., *L'Université contre le développement au Congo-Kinshasa*, Paris, Harmattan-RDC, 2009.
7. David Alcaud (dir), *Dictionnaire de Sciences Politiques*, 2010.
8. Edouard G. Bonkougou, *Analyse du Cadre de la Gouvernance Forestière en RDC dans le contexte de la REDD+ : Diagnostic de base et proposition d'intervention*, consultant financé par USAID, CARPE, UICN, Forest Carbonparlemership, 2013.
9. Fansaka Biniama B.(dir), *Ecologie, Traditions Africaines et le Développement. Enjeux Environnementaux en Afrique Subsaharienne*, Paris, CEESBA-Karthala, 2015.
10. Georges C. Edwards et Ira Sharkansky, *les politiques publiques. Elaboration et mise en œuvre, tendances actuelles*, Paris, éd. Des organisations, 1981.
11. Gournay Bernard, *Introduction à la Science Administrative*, Paris, PFNSP, 1978.
12. *La Bonne Gouvernance dans le secteur minier*, Rapport n° 43402-ZR de la Banque Mondiale, Mai 2008.
13. *La pollution sonore à Kinshasa : ça casse ou tue*, Etudes menée par l'ONG EIENE entre le 06 Aout et le 06 Octobre 2016. Document disponible sur : <http://congreencitizen.org/document/pollution-sonore-kinshasa.pdf> du 09 Décembre 2016.
14. Lagroye, Bastian F. et F. Sawiki, *Sociologie Politique*, 4<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2002.
15. Lohata Okitokosa Tambwe P.R, *Comité de Pouvoir Populaire à la fois Idéologie Politique et Politique Publique : L.D. Kabila était-il dictateur ou leader et Manager ?* Lodja, éd. P.U.S, 2008.
16. Lohata Tambwe Okitokosa, *La méthodologie et épistémologie et épistémologie de la recherche scientifique. Etapes pour la découverte en thèse de Doctorat (Phd)*, Kinshasa, Approche, 2021.
17. Lohata Tambwe Okitokosa, *La science politique d'hier et de demain. Pouvoir et gestion de la violence*, Kinshasa, SSPLC, 2010.
18. Mitouba Lukusa S., *Appropriatologie : Esquisse d'une Science Nouvelle*, Padova, cleup, 2012.

19. Modeste Paulin Mba Talla, *Émergence, «fragnégration», et perpétuation des rébellions au Congo RDC (1990-2010): Une politologie des groupes armés*, Thèse de doctorat, Université d'Ottawa, Canada, 2012.
20. Mukoka Nsenda F., *Etat et Gouvernamentalité au Congo*, Icredes, Kinshasa-Montréal-Washington, 2012.
21. Nicolas Rouillot sur <http://www.le-politiste.com/2012/01/les-politiques-publiques.html>. Consulté le 23 Mai 2016.
22. Nzuzi Lelo F et Tshimanga Mbuyi F., *Pauvreté urbaine à Kinshasa*, La Haye, cordaid, 2004.
23. Nzuzi Lelo F, *Kinshasa : Ville et Environnement*, Harmattan, Paris, 2008.
24. Ordonnance n° 75-231 du 12 Juillet 1975 portant attributions du département de l'environnement conservation de la nature et tourisme.
25. Osit N'Gwesanza (dir), *Manuel de référence sur la gestion et la résolution des conflits fonciers par le CARG (conseil agricole rural)*, 2012.
26. Paluku Kataliko P., *La Problématique de la planification au sein des EAD pendant la Rébellion de 1998 à 2002 : Cas de la Mairie de Kisangani*, mémoire L2 SPA, Inédit, UNIKIS, 2006.
27. Patrick Le Galès tiré du dictionnaire des politiques publiques sur la gouvernance sous la direction de Laurrie Boussaguet et al, 2006.
28. Plan national de lutte contre la désertification, Juin 2004.
29. Programme national d'action environnemental document de synthèses du PNAE, Projet Zai 94/004, PNUD, 2007.
30. Propos de Mr Katanga ancien conseiller au Ministre de l'environnement sur la Radio Liberté de Kinshasa (RALIK) le 28 octobre 2014.
31. Rapport des experts de l'ONU sur l'exploitation illégale des ressources naturelles de la RDC, 2002.
32. Rapport des Experts de l'ONU sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la RDC, *in Congo-Afrique*, n° 362, 2002.
33. Rapport n°43402-ZR, BM, *La bonne gouvernance dans le secteur minier*, Mai 2008.
34. Rapports annuels de la BCC ou BCZ.
35. RDC, *Politique Forestière de la RDC* 2013.
36. Vlassopoulou C., « L'histoire dans l'analyse des politiques publiques : contribution à un premier bilan », in P. Laborier et D. Trom, *Historicité de l'action publique*, CURAPP, PUF, 2003.