

Sixième Conférence Africaine sur la Population de décembre 2011
Projet de communication au Panel Scientifique de l'UEPA sur l'Environnement
(Environnement, Changement Climatique, Dynamique de la Population,
Développement et Durabilité en Afrique)
Sous-thème : Questions de population et environnement dans la planification
courante du développement

**PRISE EN COMPTE DES QUESTIONS DE POPULATION
ET ENVIRONNEMENT DANS LES PLANS DE DEVELOPPEMENT : CAS DE LA
REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO**

par

Paul-Denis NZITA KIKHELA et Patrick MBEMBA MBULA
Département des Sciences de la Population et du Développement
Université de Kinshasa
B.P. 176 Kinshasa XI (République Démocratique du Congo)
E-mail : nzita_denis@yahoo.fr /Tel. +243.99.1000.291

Même si avant le 18ème siècle, il y a eu des recommandations en faveur de la protection de la nature comme celles du Bouddhisme, il faut reconnaître que c'est surtout avec la révolution industrielle que la crainte d'un épuisement des ressources naturelles a été ressentie et que celle-ci a commencé à être prise en compte dans les analyses économiques ((R. Leakey et R. Lewin 1997 ; Patrick Point, 2009). Du 18ème au 20ème siècle, l'accroissement de la population et l'accélération des découvertes technologiques ont été si forts qu'un rapport a été publié par le Club de Rome en 1972 sur l'avenir du monde. Cette publication a facilité l'organisation de la première Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain à Stockholm et a contribué à la création du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). En outre en 1987, il y a eu la publication du rapport « Notre avenir à tous » par la Commission Brundtland qui a montré la nécessité d'une solidarité planétaire pour l'homme et l'environnement.

Les Conférences internationales qui ont suivi, dont celles de Rio de Janeiro (1992), Johannesburg (2002), Copenhague(2009) et Cancun (2010) sont revenues sur ce thème et ont formulé des propositions pour assurer une meilleure protection de l'environnement et pour réduire l'impact du changement climatique. Toutes ces péripéties ont-elles contribué à l'adaptation des plans de développement aux réalités de la RDC en matière d'environnement ? C'est la question principale examinée ci-après. Pour ce faire, la première partie porte sur les réalités qui, dans ce pays, favorisent la dégradation de l'environnement. La deuxième partie traite des manifestations d'intérêt des autorités de la RDC pour la gestion des problèmes d'environnement. Dans les parties suivantes, il s'agit de voir comment sont pris en compte ces problèmes dans les actions de développement, notamment en examinant (i) le cadre juridique, (ii) les préoccupations sur l'environnement exprimées dans les plans et programmes de développement, (iii) la part réservée à

l'environnement dans les budgets de la nation et (iv) les effets éventuels des actions menées sur la morbidité et sur les indicateurs écologiques.

1. Contexte en matière de population et environnement en RDC

1.1 Une exploitation des ressources naturelles accélérée par l'accroissement de la population

La RDC s'étend sur 2.345.000 km². Elle est recouverte à 60% par une forêt qui représente 47% de la forêt équatoriale en Afrique (Muluma Munanga, A. et Ngomper Ilunga, R., 2002). Ses ressources naturelles sont telles qu'elle se classe parmi les 10 premiers pays du monde en matière de biodiversité. En effet elle possède 480 espèces de mammifères, 565 espèces d'oiseaux, 1 000 espèces de poissons, 350 espèces de reptiles,... et 220 espèces de batraciens (RDC, Ministère du Plan, 2006). Tout ce capital naturel est perturbé par les activités humaines, en particulier à travers les faits suivants.

- La population est estimée à près de 65 millions de personnes. Elle se concentre surtout dans les sites les plus riches en ressources naturelles (Nzita Kikhela, P. D., 2011) ; d'où non seulement la grande exploitation des ressources naturelles dans quelques régions pour la satisfaction des besoins de survie, mais aussi la grande fragilité de l'habitat humain, surtout dans les villes. Ainsi, la lutte contre l'insalubrité et contre les érosions favorisées entre autres, par l'exploitation minière sont parmi les domaines les plus importants de la gestion des villes en RDC (République du Congo, Ministère du Plan, 2006).
- La demande de consommation normale pour la vie est d'autant plus importante en RDC que la population s'accroît suivant un taux annuel moyen de 3% (RDC, INS, 2006) et que celle-ci a une grande tendance à migrer vers les centres urbains (DDK, 2008). Ainsi, même si la densité générale est de 26 habitants au km², il y a des régions où la densité est nettement plus élevée (notamment à l'Est du pays le long des grands lacs) et où même les aires protégées font l'objet de spoliation, de contrebande et de braconnages qui touchent en particulier les hippopotames et les éléphants.
- Le Produit Intérieur Brut de la RDC dépend à 37,4% de l'agriculture, à 26 % des activités industrielles et à 34 % des services (Kabuya Kalala, F. et Tshiunza Mbiye, 2002). Compte tenu de cette contribution de l'agriculture et du fait que le secteur industriel le plus important est celui de l'exploitation minière, une forte pression est exercée sur l'environnement.
- La pauvreté monétaire touche 71% de la population en RDC (RDC, Ministère du Plan, 2006). Ce niveau de pauvreté rend difficile la conservation de la nature même dans les aires protégées. En effet, il n'est pas simple de trouver des activités génératrices de revenus suffisantes en substitution à l'exploitation des ressources naturelles des aires protégées. Un dilemme qui se pose actuellement à l'Est de la RDC, par exemple, est celui concernant les

populations vivant à proximité du Parc de Virunga qui, pour protéger ce parc, ne peuvent contribuer à l'exploitation du pétrole qui s'y trouve pendant qu'elles vivent dans la misère.

- Enfin, du fait de l'immensité de son territoire, les infrastructures jouent en RDC un rôle majeur pour l'exploitation des ressources naturelles et pour les exportations. Leur construction est de ce fait souvent l'occasion d'un déboisement et d'une éclosion de nouvelles cités le long des axes routiers (L. De Saint Moulin, 1974).

1.2 Une exploitation intense des ressources naturelles aggravées par les guerres

La question de l'exploitation des ressources naturelles tout en préservant le cadre de vie des populations est renforcée au Congo par les conflits armés. En effet, outre les conflits ethniques, des guerres sont survenues pratiquement sur l'ensemble du pays durant les années 1960-65, en 1996-97 et en 1998-2000. En outre, depuis la fin des années 1980, il y a eu une très grande instabilité politique dans la plupart des pays limitrophes ; c'est le cas de l'Angola, du Burundi, de l'Ouganda, de la République du Congo, de la RCA, du Rwanda et du Soudan. Avec ces guerres, il y a eu non seulement des destructions massives, mais aussi un pillage de ressources (Muluma Munanga, A. et Ngomper Ilunga, R., 2002), de nombreux déplacements de populations congolaises et un afflux important de personnes réfugiées (RDC, PNUD/CCA, 2003). Cela étant, l'occupation des territoires par la population a souvent précédé la mise en place des infrastructures publiques ; d'où en 2001, par exemple, le taux d'évacuation hygiénique des eaux usées en ville n'était que de 9,1% (RDC/UNICEF, MICS1, 2002).

2. Manifestations d'intérêt pour la protection de l'environnement en RDC

L'intérêt pour la protection de l'environnement est apparu très tôt en RDC. En 1889 déjà, des réserves de chasse ont été créées par le Roi Léopold II afin de protéger les éléphants. Dans la suite, il y a eu la création de l'Institut des recherches agronomiques et diverses actions de lutte contre l'insalubrité et des programmes de recherche sur la pharmacopée traditionnelle pour préserver la santé des populations. Dans le domaine de la protection de la faune, il y a eu la: création en 1925 du parc national Albert (actuellement appelé parc de la Virunga) et (iii) la mise en place en 1929 de l'Institut des Parcs Nationaux destiné à gérer les parcs de Garamba, Upemba et Kagera. En tenant compte des activités réalisées dans la suite, quatre périodes peuvent être distinguées dans la prise de position des autorités sur les questions d'environnement.

- Première période (jusqu'à l'indépendance du pays en 1960) : les préoccupations en matière d'environnement font partie des plans d'exploitation de la colonie. L'idée de base est qu'il faut protéger la santé de la population pour permettre l'exploitation maximale des ressources naturelles. Le cadre juridique de cette période est dominé par des dispositions sur l'hygiène, l'urbanisme, l'eau, la chasse et la pêche.

- Deuxième période (de 1960 à 1969) : peu de progrès sont réalisés sur le plan juridique, le pays étant soumis à des sécessions et troubles socio-politiques qui obligent de se préoccuper surtout de la survie de l'Etat. Mais entretemps, des destructions massives sont opérées du fait des combats armés qui surviennent.
- Troisième période (de 1970 déjà 1990) : elle commence avec la création de l'Institut Zaïrois de Conservation de la Nature (IZCN) en fin 1969. Elle est aussi marquée par la mise en place en 1975 d'un Ministère de l'environnement et conservation de la nature en 1975. L'arsenal des textes adoptés concerne tous les secteurs de l'environnement excepté ceux des mines et de l'énergie, signe d'un intérêt plus important pour les conditions de vie de la population.
- Quatrième période (de 1990 à 2010) : elle est guidée par les recommandations internationales, dont celles de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement de 1992. Le cadre juridique est consolidé dans tous les domaines et principalement dans ceux relatifs à l'énergie et à l'exploitation minière. Mais tout cela survient dans un contexte de guerre en RDC et dans les pays limitrophes, de pillage des ressources naturelles et finalement de rétablissement de la paix et de la reprise économique ; d'où les nombreuses dispositions adoptées pour l'exploitation minière (annexe 1).

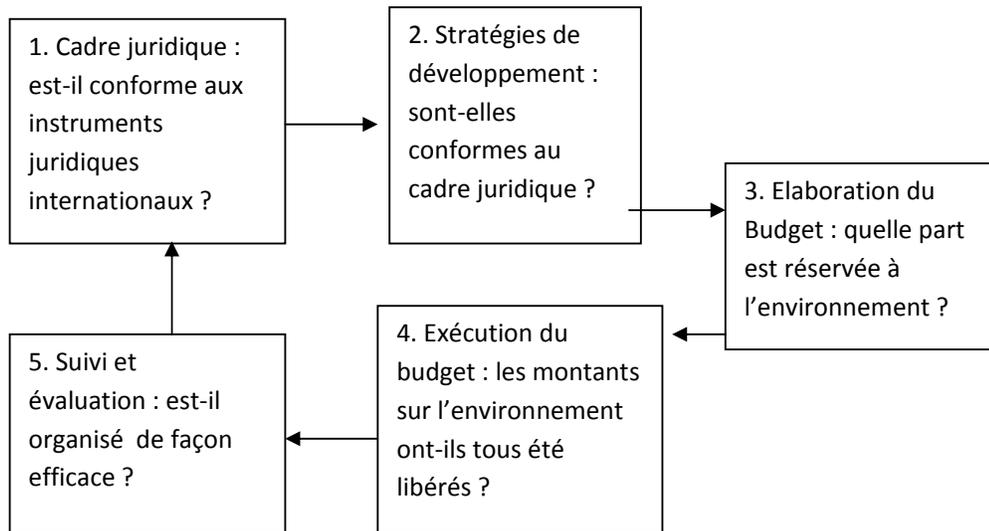
La population a également pris conscience des conséquences de la dégradation de l'environnement¹ et elle les trouve inacceptables (Ntombi, M. K., 2006). Dans l'enquête menée en 2004 sur les effets du changement climatique (Ministère de l'environnement, 2005),

- 83 % ont évoqué une « pénurie » en ressources d'eau et
- 81 % ont dit que ces changements ont eu une incidence négative sur la santé.

Pour changer cette situation, il faut des stratégies d'intervention efficace sur terrain. Aussi, les 5 principales étapes d'un exercice budgétaire (schéma 1) ont été examinées. Les résultats obtenus sur base des données disponibles ont montré ce qui suit pour le cadre juridique et les moyens d'action du Ministère de l'environnement et de la conservation de la nature.

¹ La perception des problèmes des changements climatiques en RDC par la population pour la période 1980-2004 a fait l'objet de deux enquêtes. La première a eu lieu à Kinshasa en 2004 et a concerné 1600 personnes. La deuxième a porté sur Bandundu, Kinshasa, Kindu, Lubumbashi et Matadi (Ministère de l'environnement, 2005). Elle a concerné 1200 personnes.

Schéma 1 : Cadre d'analyse du processus budgétaire sur l'environnement



3. Cadre de gestion des problèmes d'Environnement en RDC

3.1 Cadre juridique

La Constitution de la RDC de 2006 comporte plusieurs dispositions sur la protection de l'environnement et la conservation de la nature. C'est le cas des articles 9, 53-55, 59, 123 et 202-204. « Toute personne a droit à un environnement sain et propice à son épanouissement. Elle a le droit de le défendre. L'Etat veille à la protection de l'environnement et à la santé des populations. » (Article 53). Aussi, « les conditions de construction d'usines, de stockage, de manipulation, d'incinération et d'évacuation des déchets toxiques, polluants ou radioactifs provenant des unités industrielles ou artisanales installées sur le territoire national sont fixées par la loi... » (Article 54).

Outre la Constitution, la RDC dispose de nombreux textes en relation avec chacun des 9 secteurs prioritaires susmentionnés (WWF, USAID, CARPE, 2006). Parmi ceux-ci, il y a des textes légaux et des textes réglementaires dont les plus couramment utilisés sont repris en annexe 2. Certains textes sont de la législation nationale tandis que d'autres sont des instruments juridiques internationaux.

Dans l'ensemble, la RDC a fait siennes les recommandations des grandes conférences internationales, dont celles de Stockholm (1972), Rio de Janeiro (1992), Kyoto (1997), Johannesburg (2002), Copenhague (2009) et Cancun (2010). Elle a signé en l'an 2000 la déclaration du Millénaire pour le développement dont l'OMD7 vise à assurer un environnement durable. En Juin 2011, le Parlement a voté le Code portant protection de l'environnement pour harmoniser les dispositions nationales et les recommandations internationales.

Cette volonté de participer à l'effort mondial de protection de l'environnement se situe à un haut niveau comme le montrent les faits suivants :

- la création en 1972 d'un Institut National de Conservation de la Nature (INCN) placé sous l'autorité du Président de la République dont les attributions ne se limitent plus à la gestion des parcs mais englobent la protection de l'environnement, en particulier l'eau et l'air ;
- la mise en place de tout un Ministère chargé de l'Environnement et de la Conservation de la nature en 1975² et
- la présence de la RDC parmi les premiers pays qui, en 1992, ont ratifié la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) et qui ont entrepris une série d'activités scientifiques conformes aux engagements souscrits, dont l'Inventaire en 1974 de ses émissions des Gaz à Effet de Serre (GES)³.

3.2 Domaines privilégiés

Le cadre juridique de la protection de l'environnement couvre 10 domaines principaux : la chasse, l'eau, l'énergie, la forêt, l'hygiène, la nature, les mines, la pêche, le sol et l'urbanisme (annexe 1). Globalement l'environnement est perçu comme un facteur qui influe sur la production et le développement à travers, principalement, la santé de la population active et la production agricole. Cela étant, deux catégories d'indicateurs sont utilisées pour le suivi de la qualité de l'environnement : il y a d'une part ceux qui renseignent sur les caractéristiques de l'habitat et d'autre part ceux qui informent sur les conséquences subies par la population. Pour la première catégorie, il s'agit d'indicateurs relatifs aux cibles 9 (intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales) et 10 des OMD (réduire de moitié, d'ici 2025 le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable salubre). Parmi ces indicateurs, ceux utilisés par le Ministère de l'environnement de la RDC sont :

- le pourcentage des zones forestières par rapport à la superficie totale du pays;
- le pourcentage des terres protégées pour préserver la biodiversité ;
- la quantité d'énergie consommée pour chaque dollar du PIB (exprimée en Kg de pétrole) ;
- la proportion de la population ayant accès de façon durable à une source d'eau potable (selon le type de milieu) et
- la proportion de la population ayant accès à un système d'assainissement (selon le type de milieu).

Pour les Conséquences subies par la population, les indicateurs utilisés correspondent à des données qui peuvent être tirées des enquêtes socio-démographiques, notamment les enquêtes MICS et EDS. Il s'agit de :

² Ordonnance numéro 75-231 du 22 juillet 1975 fixant les attributions du Département de l'environnement et conservation de la nature.

³ Cet inventaire a permis l'élaboration du rapport sur les changements climatiques présenté en 2002 à New Delhi, lors de la 8ème Conférence des Parties (CoP8) et la formulation du premier Programme d'Action National d'Adaptation aux changements climatiques (PANA).

- la prévalence de la diarrhée, du paludisme et des infections respiratoires aiguës chez les enfants de moins de 5 ans ;
- la proportion d'enfants de moins de 5 ans ayant accès à des toilettes hygiéniques,
- la proportion d'enfants vivant dans un logement avec un toit en paille et
- la proportion d'enfants vivant dans un logement où il y a plus de 5 personnes par chambre.

Le recueil et la publication des données ne se font pas systématiquement du fait de la faiblesse du Système Statistique National en matière de collecte continue des données (Nzita Kikhela et Mukuna Djeba, 2007) ainsi que de l'insuffisance de ressources pour l'organisation régulière des enquêtes par les services de l'Etat qui sont chargés du suivi et évaluation. Aussi, c'est seulement pour les années 1995, 2001, 2007 et 2009 que les données existent. D'autre part, comme celles-ci ont été obtenues suivant les besoins spécifiques des bailleurs de fonds, tous les indicateurs n'ont pas été calculés dans le cadre de toutes les enquêtes réalisées.

4. L'environnement et les plans et programmes de développement en RDC

4.1 L'environnement dans les plans de développement de la RDC

Le Commissariat général au Plan rattaché à la Présidence de la République a constitué pendant longtemps la principale institution chargée de la planification du développement en RDC. Cependant, du fait de l'instabilité et des troubles socio-politiques consécutifs à l'accès à l'indépendance, cette institution n'a pas produit de plans de développement à long terme avant 1975. A partir de 1977, elle a plutôt élaboré des programmes de stabilisation et d'investissement public pour résoudre les problèmes de développement. C'est le cas du Plan Mobutu de 1979, du Programme monétaire et financier de 1983 et du Programme intérimaire de réhabilitation économique de 1983-1985.

Avec la création du Ministère du Plan, la position stratégique du processus de planification s'est améliorée. Le plan quinquennal de développement économique et social de 1986-1990 fut ainsi le premier cadre intégré des actions de développement pour une durée de 5 ans au moins. Dans la suite, il y a eu :

- le Programme Triennal Minimum de 1997-1999 (PTM) ;
- le Programme triennal Minimum Actualisé de 1999-2001 (PTMA) ;
- le Programme Triennal Intérimaire Renforcé de 2001-2003 ;
- le Programme multi-sectoriel d'urgence de Reconstruction et de Réhabilitation de 2002-2005 (PMURR) ;
- le Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté de 2006-2009 (DSCR).

Les deux premiers Programmes avaient comme secteurs prioritaires la stabilisation du cadre macro-économique, la relance de l'économie, l'amélioration de la situation des ressources humaines en particulier par la promotion de l'emploi, de la santé et de l'éducation (RDC, Ministère du Plan, PTM, 1997 ; RDC, Ministère du Plan, PTMA,

1999 et RDC, Ministère du Plan, PMURR, 2002). Les problèmes d'environnement et de perte de la biodiversité n'y ont été ciblés que de manière indirecte, notamment par l'impact de l'insalubrité sur la santé.

Dans les trois plans suivants, l'assainissement du cadre de vie des pauvres figure parmi les priorités du Gouvernement. Il vise l'amélioration de l'approvisionnement en eau potable et en électricité, de l'accès aux latrines et à l'évacuation des déchets ménagers ainsi que de la qualité de l'habitat. Sur le plan de l'environnement et de l'écosystème, les autorités sont conscientes de la diminution de la biodiversité en ce qui concerne la faune et la flore, de la multiplication des têtes d'érosion dans les villes et des conséquences du pillage des ressources naturelles. Les objectifs sont ainsi de mettre en place une gestion rationnelle et durable de l'assainissement des milieux, de lutter contre les érosions, de promouvoir l'utilisation des produits forestiers non ligneux et de capitaliser sur l'exploitation des essences forestières.

Malgré ces options, la place de l'environnement dans les plans de développement est insuffisante. Il n'y a pas de décision sur le renouvellement de l'inventaire des espèces animales et végétales fait en 1990. Il manque aussi une véritable intégration des questions de population et environnement. Aucun plan ne prévoit par exemple la quantité de ressources naturelles à exploiter pour répondre aux besoins de développement ainsi que l'importance des équilibres d'écosystème à restaurer pour conserver un cadre de vie sain pour les générations futures. Ce type d'approche devrait même se faire par Province compte tenu de l'option pour une décentralisation dans la gestion politique et administrative du pays.

En outre, même dans le DSCR, les problèmes d'environnement sont abordés dans le cadre de leur relation avec la santé. Seules 2 pages y sont consacrées dans un document de près de 100 pages et ce, dans le cadre du pilier 3 « améliorer l'accès aux services sociaux et réduire la vulnérabilité » (RDC, Ministère du Plan, 2006). La même observation peut être faite dans le cas du Programme PMURR de 2002-2005.

4.2 Stratégies d'intervention prioritaires

Compte tenu de l'immensité du territoire et de la complexité des problèmes, le Gouvernement a créé un Ministère chargé de la protection de l'environnement et de la conservation de la nature. Ceci devait assurer une bonne coordination des travaux. Durant plusieurs années, les programmes sur l'environnement étaient en effet gérés soit par le Ministère de l'Agriculture, Pêche et Elevage, soit par celui de l'Urbanisme et Habitat, soit par celui des Travaux Publics et Aménagement du Territoire. Ce fut le cas des programmes suivants :

- mise en place du Schéma National d'Aménagement du Territoire élaboré en 1982 par le Bureau d'Etudes pour l'Aménagement Urbain ;
- le plan décennal de reboisement et le Projet « Forêt et Environnement » initié en 1992 par la Banque Mondiale ;
- le Plan Directeur de l'Agriculture et du Développement rural de 1991 ;
- le Programme National de Relance du Secteur Agricole et Rural – PNSAR (1997-2001) ;

- le Plan d'Action forestier tropical - PAFT (1990) ;
- le Plan national d'action environnementale – PNAE (2002) et
- la stratégie nationale et le plan d'action de la biodiversité adoptés en 2002 pour lutter contre la pratique de l'agriculture itinérante sur brulis, l'exploitation des bois d'œuvre et d'industrie, la pratique des feux de brousse et l'exploitation forestière.

Par ailleurs, en raison de l'insuffisance des ressources, le Gouvernement a retenu d'inciter les associations sans but lucratif et les organisations non gouvernementales à s'impliquer dans ce domaine (loi numéro 004/2001 du 20 juillet 2001 portant réglementation des Associations sans but lucratif et des établissements d'utilité publique). Cette approche a eu comme avantage d'assurer une meilleure mobilisation sociale en faveur de la protection de l'environnement.

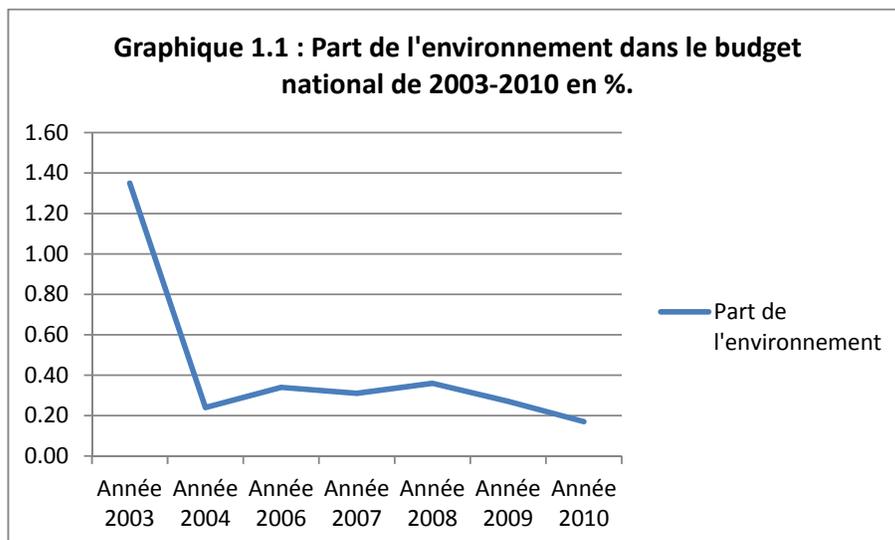
La troisième option porte sur les domaines d'intervention. En effet, tout en participant à l'effort mondial de protection de l'environnement et conservation de la nature, les autorités nationales accordent une attention particulière à l'habitat du fait que la dégradation de l'environnement affecte particulièrement les catégories sociales les plus pauvres à travers, entre autres, les maladies d'origine hydrique, les infections respiratoires et la baisse de la production agricole. Pour le matérialiser, elles privilégient 5 rubriques dans l'élaboration du budget du Ministère chargé de l'environnement :

- la gestion des déchets et des ordures ménagères ;
- la gestion des eaux usées et assainissement ;
- la lutte contre la pollution ;
- la protection de la faune et de la flore et
- les divers.

5. Situation de l'environnement dans le budget global de la nation

5.1 Une part en baisse entre 2000 et 2010

Du fait de l'hyperinflation et des changements de monnaie survenus dans le pays jusqu'en 1997, les analyses ont surtout porté sur les années 2000 à 2010. Durant cette période, le montant du budget national a connu une croissance annuelle moyenne de 2,5%. Dans ce budget, la part de l'environnement et conservation de la nature est très faible, soit tout au plus 1%. En outre, en dehors de 2003, le budget alloué à ce secteur est proche de 0,4% (graphique 1). En 2010, elle est même descendue à 0,17%. Le budget de l'environnement ne semble donc pas avoir été renforcé comme le demandaient les recommandations internationales, notamment celles de la Déclaration du Millénaire pour le développement auxquelles la RDC a souscrit. La part réservée à l'environnement a donc augmenté entre 2000 et 2011, mais avec un taux d'accroissement annuel inférieur à celui du budget global de la nation.



5.2 Un budget faiblement exécuté

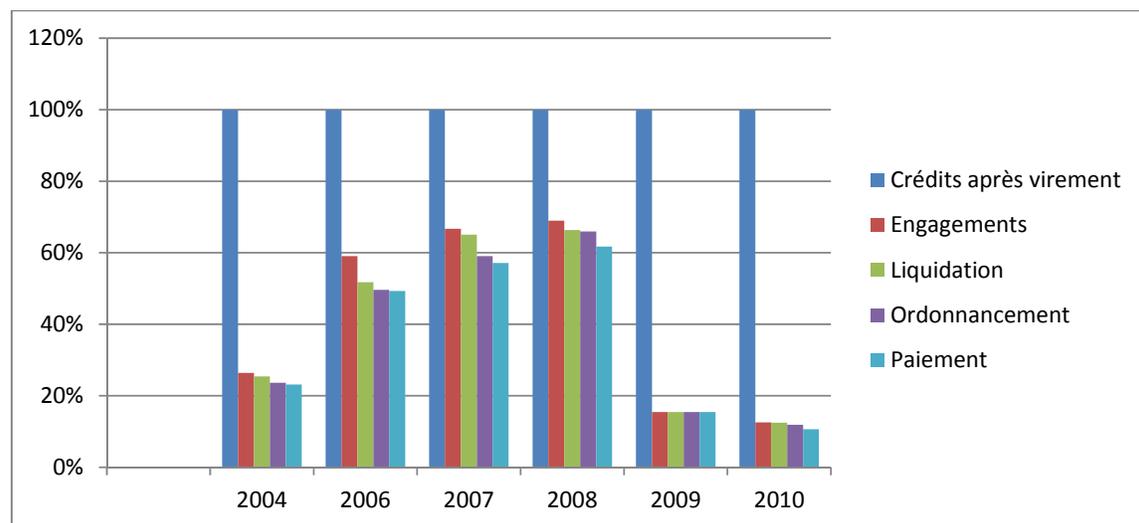
La gestion des dépenses publiques prévoit les étapes suivantes :

- le vote du budget par le Parlement ;
- la mise à disposition des Ministères, à des intervalles fixes, de sommes prévues dans le budget national en tenant compte du programme du Gouvernement ;
- l'engagement des dépenses par le Ministère concerné en l'occurrence celui chargé de l'environnement et de la conservation de la nature ;
- la liquidation ou la vérification, par le Ministère du budget, de l'existence des ressources budgétaires nécessaires pour couvrir la sortie de fonds sollicités par le Ministère de l'environnement et de la conservation de la nature ;
- l'ordonnancement de la dépense par le Ministère des finances et
- le paiement par la Banque Centrale.

Dans la mise à disposition des fonds relatifs à l'environnement, les observations suivantes apparaissent (graphique 2) :

- chaque année, il y a une autorisation pour le Ministère d'utiliser tous les fonds prévus en sa faveur dans le budget national ;
- cependant, sur ces fonds seule une partie fait l'objet d'un engagement (soit 26% en 2004 et même 12% en 2010 suivant l'annexe 3) et
- tous les fonds engagés ne sont pas payés comme le montre le graphique 2 ; le taux d'exécution est donc inférieur à 100%. Il apparaît même pour 2010 que seuls 10% des fonds engagés ont été payés.

Graphique 2 : part du budget voté par étape de la chaîne des paiements de 2003-2010



Le secteur de l'environnement ne souffre donc pas seulement d'une faiblesse de la part du budget national qui lui est accordée, mais aussi d'une liquidation et d'un paiement insuffisants de ses ressources. Le premier effort à fournir consiste ainsi à améliorer le niveau d'engagement. Celui-ci relève de la responsabilité du Ministère de tutelle. Il convient ensuite d'examiner à quel niveau se trouve le problème pour les autres étapes. S'agit-il plus d'une connaissance insuffisante des problèmes du secteur ou d'une question de priorités du programme gouvernemental ? La RDC sortant de la guerre, une place plus prioritaire est peut-être accordée aux besoins de survie de l'État.

6. Tendance de la situation en matière de Population et environnement en RDC

6.1 Tendance des indicateurs écologiques

Sur base des données réunies par le Ministère chargé de l'environnement et de la Conservation de la nature (tableau 1), il apparaît que la partie du territoire national occupée par la forêt a tendance à diminuer. Le taux de déforestation aurait été de 0,7% par an entre 1990 et 1995 et celui de reboisement de 0,3% par an ; d'où la baisse du pourcentage des zones forestières (tableau 1). La consommation d'énergie pour la production est en baisse également. Pour chaque dollar du PIB, la quantité d'énergie consommée (exprimée en Kg de pétrole) est passée de 4,1 à 2,25. Cette tendance à la baisse concerne également les émissions de dioxyde de Carbone. Il semble donc que si la situation a tendance à s'améliorer pour le secteur de l'industrie, la situation se dégrade pour la flore⁴.

⁴ Ces données ont été établies pour les zones contrôlées par le Ministère chargé de l'environnement. Aussi ces observations sont tirées sous réserve de la qualité des données.

Tableau 1 : Indicateurs de suivi des ressources environnementales pour 1990 à 2001

Indicateurs	Année		
	1990	1995	2001
Pourcentage des zones forestières	54,6	53,5	52,4
Pourcentage des terres protégées pour préserver la biodiversité		9,6	
Energie consommée pour chaque dollar du PIB (en Kg de pétrole)	4,1	3,12	2,25
Emission de dioxyde de carbone (en tonne par personne)	0,1056		0,0562
Proportion de la population utilisant des combustibles solides			77

Sources : Ministère de l'environnement, Conservation de la nature et Tourisme, 2011.

6.2 Indicateurs de situation des enfants

Le tableau 2 donne la situation des indicateurs disponibles sur la situation des enfants entre 1995 et 2010. Il montre globalement que les actions sur l'environnement ne sont pas encore traduites en des progrès très sensibles dans les domaines de la vie. La prévalence des principales maladies parasitaires des enfants reste élevée même si quelques progrès ont été accomplis. La prévalence de la diarrhée par exemple est restée autour de 20%. Pour les infections respiratoires aiguës la prévalence se situe autour de 15% depuis l'an 2001.

Tableau 2 : Tendances des indicateurs de la situation des enfants de moins de 5 ans entre 1995 et 2010

	1995 (1)	2001 (2)	2007 (3)	2010 (4)
Prévalence (en %) de :				
- Infections respiratoires aiguës	56,2	11	15	16
- Paludisme	-	41	31	27
- Diarrhée	22,7	22	16	18
Pourcentage d'enfants vivant dans un ménage ayant :				
- des Toilettes hygiéniques	18,4	46	15	14
- une évacuation hygiéniques des ordures ménagères	1,9	9	-	-
- accès à l'eau potable	41,5	46	46	47
- une maison avec un toit en paille	68,4	66,3	-	-

Sources :

- (i) RDC/ UNICEF, MICS1, 1996
- (ii) RDC/UNICEF, MICS2, 2002
- (iii) RDC/UNICEF, Macro International, EDS, 2007
- (iv) RDC/UNICEF, MICS3, 2010

La persistance des problèmes apparaît également au niveau de l'offre des services. Le tableau 2 montre par exemple que l'accès à l'eau reste autour de 40%. C'est dire que près de la moitié des enfants courent un risque très important de souffrir des maladies d'origine hydrique. C'est une observation qui interpelle beaucoup les autorités tout comme la qualité des logements ; en 2001, près de 60% des maisons avaient encore un toit en paille.

7. Conclusions et recommandations

La RDC est l'un des pays où la prise en compte des questions de population et environnement dans les plans et programmes de développement est incontournable du fait de l'immensité de son territoire, de l'importance de ses ressources naturelles, de la croissance de sa population et de la place accordée à ses forêts par la communauté internationale pour la protection de l'environnement au niveau mondial. Les autorités ont marqué depuis très longtemps leur intérêt pour la protection de l'environnement. Aussi, le pays a présentement un cadre juridique en conformité avec les instruments juridiques internationaux dans ce domaine. Cependant, l'exécution des activités sur terrain reste faible.

Les causes de cette situation relèvent, entre autres, de l'insuffisance des ressources. La RDC ayant connu une crise économique aggravée par des guerres et conflits ethniques, les plans à long terme n'ont été conçus que de manière sporadique et ont surtout servi à assurer la survie de l'Etat et la relance des activités économiques. Malgré les engagements pris au niveau international, les stratégies sur l'environnement sont peu développées alors que toute production s'accompagne de pollution. En outre, l'Etat misant beaucoup sur la contribution de ses partenaires au développement pour résoudre les problèmes, la part du budget national consacrée à l'environnement est faible, soit près de 1%

Compte tenu des conséquences que subit la population, en particulier les enfants de moins de 5 ans, des efforts doivent être déployés pour accroître les ressources du secteur en appliquant les recommandations internationales. Il faut recommander également plus d'actions sur terrain. Pour ce faire, la mise en place d'un fonds vert au profit des pays comme la RDC qui contribue à la dépollution est une grande opportunité à exploiter. Elle pourrait être renforcée en prévoyant, au niveau national, un fonds alimenté par des prélèvements sur la vente de quelques produits ciblés⁵.

La troisième recommandation concerne la gestion financière du Ministère chargé de l'environnement. Dans ce cadre, l'effort à fournir consiste à améliorer le niveau d'engagement des fonds votés. Cela pourrait provenir du fait qu'en l'absence d'un système de suivi et évaluation véritablement opérationnel, l'impact des actions est peu perçu et de ce fait, il manque une vraie dynamique d'amélioration de la situation.

⁵ 5% de la TVA encaissée par l'Etat sur la vente du bois de luxe par exemple, irait dans un compte « environnement ».

Cela étant, la quatrième recommandation est celle sur la collecte et l'analyse des données en vue de leur intégration dans les plans de développement. Pour ce faire, il faut définir dans le pays, des indicateurs adaptés et mettre en place une stratégie pour réaliser des inventaires réguliers sur la biodiversité.

Les analyses sont nombreuses. Mais toutes n'aboutissent pas à des actions sur terrain. Il faut dès lors profiter des travaux actuels sur l'élaboration du DSCRPII pour mieux programmer les actions en faveur de l'environnement.

Bibliographie

1. CNUCED, 1992, La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, New York.
2. Deleage, P., 1991, L'histoire de l'écologie, une science de l'homme et de la nature, La découverte, Paris.
3. DDK, 1998, La question démographique en République Démocratique du Congo, UNFPA, Kinshasa
4. Dorst, J., 1978, Avant que la nature ne meure, Paris.
5. Kabuya Kalala, F. et Tshiunza Mbiye, 2002, « L'économie congolaise en à l'horizon 2002-2005: contraction, fractionnement et enlisement », in Marysse, S. et Reyntjens, F. (dir.), 2002, L'Afrique des Grands lacs. Annuaire 2000-2001, L'Harmattan, Paris.
6. Leakey, R. et Lewin, R., 1997, La sixième extinction : évolution et catastrophes, Paris, Flammarion.
7. Ministère de l'environnement, 2005, Les changements climatiques en République Démocratique du Congo : état de lieux et perspectives dans le cadre de l'ANCR, Kinshasa.
8. Muluma Munanga, A. et Ngomper Ilunga, R., 2002, « Guerres et problèmes de l'environnement en Afrique : Cas de la République Démocratique du Congo », Développement et Coopération, No. 3, Mai/Juin 2002, p. 18-23.
9. Ntombi, M. K., 2006, Les changements climatiques en RDC : état de lieux et perception par la population, Annales de la Faculté des Sciences, Université de Kinshasa, Kinshasa.
10. Nzita Kikhela et Mukunda Djeba, 2007, Diagnostic du Système Statistique National de la RDC (SSN), Institut National de la Statistique, Kinshasa.
11. Nzita Kikhela, P. D., 2011, Accroissement de la population, croissance économique et opportunités de développement de la RDC, Communication à la Célébration de la Journée Mondiale de la Population, UNFPA, Kinshasa.
12. Patrick Point, 2009, Economie et Environnement, Cours du CCCO-NPTCI, Dakar.
13. RDC, Ministère du Plan et du Développement, 1997, Programme Triennal Minimum 1997-1999, Kinshasa, 172 p.
14. RDC/ UNICEF, MICS1, 1996, Enquête nationale sur la situation des enfants et des femmes au Zaïre en 1995, Rapport final, Kinshasa
15. RDC, Ministère du Plan et du Commerce, 1999, Programme Triennal Minimum Actualisé 1999-2001, Volume 1, Kinshasa.
16. RDC/PNUD, 1999, Bilan Commun Pays, Kinshasa.

17. RDC/UNICEF, 2002, Enquête Nationale sur la situation des enfants et des femmes MICS2, Rapport d'analyse, Kinshasa.
18. RDC/UNICEF, 2007, Macro International, Enquête démographique et de santé (EDS), Calverton.
19. RDC/UNICEF, MICS3, 2010, Enquête par grappes à indicateurs multiples MICS- 2010, Résultats préliminaires, Kinshasa.
20. RDC, DSRP, 2002, Document intérimaire de stratégies pour la Réduction de la Pauvreté, Kinshasa.
21. RDC, INS, 2006, Projections de population 2005-2010, Kinshasa.
22. RDC, Ministère du Plan, 2006, Document de la stratégie de croissance et de la réduction de pauvreté, Kinshasa.
23. UNEP/WCNC 2000, Global diversity. Earth's living Resources in the 21st century, Cambridge, Aventis Foundation).
24. WWF, USAID et CARPE, 2008, Recueil des textes juridiques en matière environnementale en RDC, deuxième Edition revue et augmentée, Kinshasa.

1981	X								
1982			X						
1983									
1984									
1985	X	X							
1986									
1987									
1988									
1989									
1990									
1991						X			
1992		X		X		X			
1993						X			
1994				X			X		
1995						X			
1996									
1997						X			
1998						X		X	
1999									
2000		X							
2001	X		X			X	X		
2002	X	X				X		X	X
2003						X			
2004			X			X			
2005	X					X		X	X

Source : Etabli après compilation des textes juridiques en matière d'environnement en RDC (WWF, USAID et CARPE, 2008).

Annexe 2 : Principaux textes réglementaires dans le domaine de la protection de l'environnement

- La Constitution de la Transition de la RDC, articles 2,50, 54, et 55.
- Le Projet de loi-cadre sur l'environnement du Congo et une déclaration de la stratégie nationale sur l'environnement et le développement (18 juillet 1996) ;
- Le code forestier, la loi n° 011/2002 du 29 août 2002 dont les mesures d'application sont en élaboration et l'arsenal pour la vulgarisation en cours ;
- La loi foncière ;
- Loi n° 12 du 12 septembre 1964 portant création d'un permis de débitant de viande de chasse ;
- Loi n° 67-514 du 1^{er} décembre 1967 portant création de l'Institut des Parcs Nationaux du Congo ;
- Loi n° 81-001 du 9 janvier 1981 portant approbation de quatre contrats d'occupation provisoire de terres d'élevage situées dans la zone annexe de Lubumbashi ;
- Loi n° 68-002 du 28 janvier 1982 portant réglementation de chasse ;
- Loi n° 68-074 du 8 mars 1968 relative à la protection des crocodiles et portant modification de la législation sur la chasse et la pêche ;
- arrêté n° 08/CAB/MA/68 du 15 janvier 1968 interdisant la coupe du bois sur tout le territoire national ;
- Arrêté n° 012/CAB/MA/68 modifiant l'arrêté n° 06/67 du 8 décembre 1967 portant réglementation de la circulation des véhicules du Parc National Albert (Virunga) ;
- Arrêté n° 52-06899-MA-1968 relatif à la protection des crocodiles ;
- Arrêté n°0003-AGRI-CAB-73 du 12 juin 1973 portant dispositions temporaires visant à la protection de Guépards et Léopards et à leur peuplement sur le territoire de la République ;
- Arrêté n° 00602/AGRI du 2 juillet 1973 réglementant la profession de Guide de chasse ;
- Arrêté n° 007 créant un domaine de chasse en Zone de Faradje (Province Orientale) ;
- Arrêté n° 0008 du 14 février 1974 créant un domaine de chasse réservé en Zone de Dungu ;
- Arrêté n° 0021 du 14 février 1974 créant un domaine chasse réservé en zone de Faradje, de Watsa et Dungu ;
- Arrêté n° 0022 du 14 février 1974 créant une réserve de faune en zone de Bondo, Ango et Dungu (Province-Orientale) ;
- Arrêté n° 23 du 14 février 1974 créant un domaine de chasse réservé en zone de Rutshuru ;
- Arrêté n° 1440/00203/82 du 8 décembre 1982 portant création d'une parcelle à usage agricole et élevage située dans la zone de Maluku, ville de Kinshasa ;
- Arrêté n° 000140/BCG/AGRIDRALE/82 du 15 décembre 1982, portant création d'une commission restreinte chargée de la stratégie nationale de la conservation de la nature en République Démocratique du Congo.

Annexe 3 : Exécution du budget du Ministère de l'Environnement suivant les principales étapes de la chaîne des paiements entre 2004 et 2010.

Année	Crédits après virement	Engagement	Liquidation	Ordonnancement	Paiement
2004	100%	26.38%	25.38%	23.62%	23.14%
2006	100%	59.05%	51.72%	49.62%	49.28%
2007	100%	66.73%	65.03%	59.06%	57.11%
2008	100%	68.96%	66.35%	65.95%	61.74%
2009	100.00%	15.45%	15.45%	15.45%	15.44%
2010	100%	12.55%	12.47%	11.89%	10.62%

Sources : RDC, Ministère du Budget, 2004-2009