

POURQUOI LES RÉOLUTIONS DES CONFÉRENCES DES PARTIES (COP) CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES SONT-ELLES DIFFICILES À S'APPLIQUER EN AFRIQUE ?

Introduction

BILA-ISIA INOGWABINI
Visiting Scholar,
Swedish University of
Agricultural Sciences
Researcher at the
Congo Basin Cluster
(REGIONS 2050)
Wits Institute of
Social and Economic
Studies.
bila_inogwabini@
biari.brown.edu

La question du changement climatique est devenue, à l'évidence, une quête fondamentale pour la conscience globale, depuis des décennies maintenant. En témoigne le foisonnement des documents et traités signés depuis la conférence des Nations Unies sur le développement durable, tenue à Rio de Janeiro en 1992. Depuis lors, on part de conférence en conférence tant au niveau des États, des régions qu'à l'échelle mondiale. Outre différentes formes de consultations au niveau des États parties aux Nations Unies, on peut citer les emblématiques conférences des parties qui se succèdent depuis la première qui s'était tenue à Berlin en 1995. L'objectif unique de ces conférences des parties reste la recherche des solutions concrètes pour lutter contre le changement climatique. Ainsi, c'est fort naturellement que toutes ces rencontres accouchent, chaque année, de résolutions censées remettre la terre sur l'orbite d'un climat sans cesse supportable par la vie. Toutes ces rencontres visent la gestion politique du CO₂ et autres gaz à effet de serre.

L'impression qui se dégage est que les résolutions prises lors de ces rencontres deviennent de moins en moins pratiques et applicables dans le concret du quotidien des humains, à tout le moins, à celui des Africains ou Congolais ordinaires. Eu égard à cette impression, la question fondamentale demeure celle de savoir pourquoi tant de réunions, tant de bruits et tant de résolutions mais peu d'avancement sur le plan pratique. Cet article se veut un essai de compréhension des raisons possibles de cette marche à pas de tortue vers l'exécution et la réalisation des résolutions issues des conférences des parties sur le changement climatique en Afrique et en

RD Congo. Dans ce cadre, il ne sera nullement question de passer une à une les résolutions, somme toute très nombreuses, issues de chaque conférence des parties, ni encore moins, de revoir les politiques de chaque État africain. L'article se focalise, au contraire, sur les grandes questions qui font que les résolutions et les politiques nationales sur les questions du changement climatique ne sont et ne peuvent être que difficilement applicables actuellement.

La nouveauté et l'immensité de la question climatique

La première raison est que le changement climatique, dans ses causes et dimensions actuelles, reste un fait nouveau. Certes, les changements climatiques globaux sont un phénomène naturel qui arrive sans cesse au cours de l'histoire de la terre, en alternance entre les périodes chaudes et les périodes froides¹. De même aussi, il est une évidence que le changement climatique actuel amorce son ampleur inédite au XVII^e siècle, à partir de la révolution industrielle. Cependant, il reste tout aussi avéré que la prise de conscience par l'humanité entière de l'ampleur et des conséquences du changement climatique actuel ne date, au plus tôt, que des années 1970 quand le rapport de Rome fut publié². Au plus tard, on peut situer l'émergence de cette conscience collective à partir de la Conférence de Rio de Janeiro de 1992³. En 2023, il se passera trois décennies depuis que cette conscience collective se développe, avec de plus en plus d'ampleur ; c'est au cours de la même période que se déploient des recherches pour y trouver des solutions adéquates. Autant trois décennies peuvent paraître suffisamment longues pour une vie humaine, autant plus de temps serait nécessaire pour amorcer les changements culturels, technologiques et civilisationnels dont on a besoin pour venir à bout d'une question qui sort de l'ordinaire d'une civilisation qui a pris suffisamment longtemps avant d'atteindre son degré de maturation actuelle. La question climatique dans ses amplitudes actuelles reste encore une nouveauté dans l'échelle de l'histoire de la civilisation moderne. Ainsi, nos connaissances sur la question, bien certifiées par la science, prendront encore du temps avant de se transmuier en actions pratiques mondaines. Ce dont on a besoin actuellement pour venir à bout de la crise climatique étant, si pas un bouleversement total des paradigmes civilisationnels, des réajustements structurels des modèles sociétaux, la résolution des questions que pose le changement climatique n'est pas une simple question de jours, de mois ou d'années ! Et l'action

1 Bila-Isia INOGWABINI « Changement climatique, un phénomène qui interpelle l'Afrique autant que le monde », in *Congo-Afrique* (2018), n° 529, pp. 808-820.

2 Donella MEADOWS, Jorgen RANDERS, Dennis MEADOWS, *Limits to growth : The 30-Year Update*, London and Sterling, Editions Earthscan, 2006, p. 363.

3 Jacqueline NOGA and Gregor WOLBRING, « An Analysis of the United Nations Conference on Sustainable Development (Rio +20) Discourse Using an Ability Expectation Lens », in *Sustainability* (2013), n° 5, pp. 3615-3639.

politique, sociale et culturelle va prendre du temps, suffisamment du temps. Ceci ne doit pas s'entendre comme un appel à perdre encore du temps avant de commencer par mettre les mesures nécessaires sur pied ! Au contraire, c'est une mise en perspective nécessaire pour que les peuples africains, ou les peuples du monde tout court, ne soient pas déçus par le peu de progrès enregistré à ce jour et au cours de prochaines décennies.

Adaptation par recours aux pratiques traditionnelles : demi-vraie idée pour l'Afrique

Beaucoup de gens croient que l'utilisation des connaissances traditionnelles pour aider les communautés, en particulier les communautés africaines, à s'adapter aux effets du changement climatique devrait être l'un des piliers de la lutte contre le changement climatique⁴. Certes, on peut utiliser les connaissances déjà acquises sur les conditions environnementales africaines pour préparer les communautés à affronter les conséquences du changement climatique. Toutefois, il faudrait, sans devoir jeter de l'opprobre sur les connaissances ancestrales qui ont fait leurs preuves au cours des temps, noter tout de suite que la nouveauté de la question climatique ainsi que son immensité, montrent plutôt que les connaissances traditionnelles ne seront plus adéquates, à elles seules, pour une telle tâche étant donné les changements intervenus dans les modèles d'occupation de l'espace résultant de la croissance des populations humaines africaines ; la forme de l'État moderne et les échelles des effets projetés du changement climatique imposent de nouvelles approches de la vie et demandent une recherche de solutions nouvelles. Essayer de s'accrocher sur les connaissances traditionnelles ne se justifierait que par un snobisme intellectuel qui fait rêver d'un paradis africain perdu. La réalité est que l'ampleur des conséquences projetées n'a pas de précédent dans l'histoire de l'humanité, moins encore dans l'histoire naturelle et singulière de l'Afrique. De ce point de vue, on peut dire que, dans la question climatique, il n'y aurait vraiment pas de connaissances traditionnelles sur le changement climatique en soi. Ceci justifierait, donc, le fait que certains projets qui se basent sur cette affirmation ne peuvent pas encore produire les effets escomptés ; il n'est même pas si certain qu'ils finiront par atteindre leurs objectifs, s'ils ne sont pas capables de se transformer en projets dans lesquels les anciennes connaissances servent plutôt de base pour la construction et la confirmation de savoirs nouveaux, ceux qui seraient capables d'atténuer la dureté des conditions affectées par le changement climatique.

4 BILA-ISIA INOGWABINI, « Space, Increasing Human Populations, State and Climate Change : Why the Traditional Adaptation Knowledge Will not Suffice », in *Journal of Earth Science & Climatic Change* (2016), n°7(5), p. 354.

Certaines provisions de la convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique

Pour rappel, ce qui est nommé ci-haut comme relevant de la gestion politique du CO₂ et autres gaz à effet de serre est juridiquement couvert par la convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique. Ceci n'est autre chose que l'accord du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro, signé en 1992 par 154 États et la Communauté Européenne. La réunion de Rio de Janeiro avait pour but d'amener les participants à comprendre le changement climatique dans sa factualité, son amplitude et ses potentielles conséquences sur la vie sur terre. Elle avait un second objectif, corollaire au premier : penser collectivement les moyens de sortir le monde de perspectives par trop grises qu'auguraient, alors, les conséquences du changement climatique. Le premier objectif fut totalement atteint, car la convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique, issue de la rencontre de Rio de Janeiro, entra en vigueur le 21 mars 1994, soit environ deux années seulement après le Sommet lui-même. Ceci est un fait majeur quand on connaît la lenteur avec laquelle certains instruments juridiques internationaux entrent en application. Qui plus est, déjà en 2015, cette convention fut ratifiée par 195 pays. Cette convention contient 26 articles dont trois sont débattus par les Africains dans les négociations climatiques, dans les réunions internationales ou, principalement, les conférences des parties. Ces principes sont les suivants : (1) le droit au développement, (2) le principe des responsabilités communes mais différenciées, et (3) le principe de précaution. Examinons-les de près.

Trois principes fondamentaux auxquels les Africains s'accrochent

– Le droit au développement

Le premier principe, devenu fondamental pour les Africains, est celui du droit au développement issu de la Déclaration des Nations Unies sur le droit au développement adoptée en 1986. Clairement, cette déclaration précéda l'adoption de la convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique de quelques 5 à 6 ans. En principe, elle aurait pu tomber caduque dès l'entrée en vigueur de la Convention de Rio de Janeiro. Heureusement, pour les Africains et d'autres citoyens des parties du monde en retard de développement économique, le droit au développement fut intégralement reconduit au principe 3 de l'accord de Rio de Janeiro qui se traduit par la provision suivante : le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures. C'est ce qui a fait dire à Koffi Annan en 1995 que c'était à l'aune du droit au développement que se mesurerait le respect de tous les droits de l'homme. Il poursuivait dans un élan lyrique que l'objectif des Nations Unies serait de parvenir

à une situation dans laquelle tous les êtres humains seraient capables d'exploiter au maximum leur potentiel et de contribuer à l'évolution de la société dans son ensemble. Pourquoi les Africains et les autres pays dits sous industrialisés s'accrochent-ils tant à ce droit au développement ? Il serait vain de vouloir épiloguer sur une question qui contient sa propre réponse tant il est évident que les Africains craignent que les questions du changement climatique ne viennent servir de motif pour les empêcher à emprunter la voie du développement en les cloisonnant dans les habitats naturels, peu remaniés par les humains et infestés de toutes les formes de maladies, d'insalubrité, etc. La crainte des Africains ne semble pas, à première vue, justifiable car personne dans les conférences des parties à la convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique, n'oserait dire à haute voix qu'il faille engluier les Africains aux conditions de sous-développement afin de maintenir les équilibres climatiques globaux. Le discours politiquement correct ne le permettrait jamais. Toutefois, certaines craintes des Africains se justifieraient quand on analyse, à froid, certaines propositions faites pour sauvegarder les écosystèmes forestiers d'Afrique. Sans devoir citer les projets nommément dans ce contexte, au risque de faire passer cet article pour diffamant, il faut tout simplement reconnaître que l'écologisme extrême dont font montre certains acteurs dans une zone comme l'Afrique centrale peut facilement prêter le flanc à une interprétation et un usage d'un phénomène vrai comme le changement climatique pour les motifs idéologiques inavoués⁵ consistant à vouloir imposer aux citoyens des pays moins industrialisés à se résigner dans les conditions sordides de la nature pour que le climat change le moins possible au fil du temps⁶. À cause de cette perception, beaucoup d'Africains, notamment d'Afrique centrale, pensent aux nouvelles normes climatiques de vie comme un poids de plus pour les couches sociales les plus pauvres. Ceci devient d'autant plus audible, pour certains, que les données scientifiques ainsi que le discours auquel elles donnent naissance sont essentiellement portés par une recherche occidentale et, dans une moindre mesure, par une élite africaine occidentalisée⁷. Mais, être audible ne signifie pas nécessairement être plausible ; les communautés africaines sont moins naïves qu'on le croit pour se laisser facilement aller par le premier chant de sirène.

5 Luc FERRY, *Nouvel ordre écologique : l'arbre, l'animal et l'homme*, Paris, Éditions Grasset & Fasquelle 1992, p. 222.

6 David HARVEY, *The New Imperialism*, Oxford (UK), New (USA), York Oxford University Press 2003, p. 263.

7 Richard GROVE, *Green Imperialism : Colonial Expansion, Tropical Island Edens and the Origins of Environmentalism (1600-1860)*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 560.

– Principe des responsabilités communes mais différenciées

Le principe des responsabilités communes mais différenciées est le fameux principe 7 de l'accord de Rio de Janeiro. Il se fonde sur l'idée qu'il serait inéquitable de soumettre les pays moins industrialisés aux mêmes obligations environnementales que les pays les plus industrialisés. Ce principe voudrait que les pays industrialisés acceptent la responsabilité, tant historique qu'actuelle, qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés ont exercé et continuent d'exercer sur l'environnement mondial pour maintenir les modes de vie auxquels ils ont accédé depuis qu'ils ont amorcé leur industrialisation. C'est sur cette base que les pays moins industrialisés insistent sur la contribution financière à obtenir des pays industrialisés. Cette demande, pour peu qu'elle soit perçue dans sa nature éthique, n'est pas justifiée par le simple fait des ressources financières dont disposent les pays industrialisés mais par la recherche d'un principe de justice. Ce dernier veut que chacun soit responsable des actions qui lui sont imputables. Pendant que les pays africains, ensemble avec d'autres pays sous industrialisés, demandent aux pays industrialisés de porter la charge financière pour les actions correctives de leurs actions passées sur le climat mondial, certains occidentaux arguent que les générations occidentales actuelles ne sont pas nécessairement co-responsables de l'action de leurs aïeux. Avec ce type d'argumentation, point n'est besoin de s'étonner que les promesses faites pendant plusieurs rencontres peinent à se concrétiser.

– Prix de l'action pour lutter contre le changement climatique

En 2009, les pays développés avaient accepté de contribuer pour une somme de 100 milliards de dollars à verser par an pour financer la lutte contre le changement climatique aux pays les moins industrialisés jusqu'en 2020⁸. On le sait maintenant, ce montant ne fut pas déboursé. L'on sait aussi que, malgré que cette promesse ne fût pas tenue, elle fut plutôt reconduite en 2015 lors du sommet de Paris sur le climat, la fameuse COP21. La reconduction de cette promesse proposait de verser le même montant (USD 100 milliards) annuellement jusqu'en 2025. Les chiffres actuellement mis à la disposition des pays moins industrialisés dans le cadre de cette promesse restent difficiles à tabuler. Cette difficulté vient d'abord du fait que certains montants de l'aide bilatérale et multilatérale en feraient partie. Ensuite, certaines dettes feraient partie du paquet d'action sur le changement climatique, comme le montre la Figure 1 ci-dessous faite par Jocelyn Timperley (citée ci-haut). Ainsi, la réalité est que jusqu'à ce jour, les efforts financiers pour soutenir l'action de lutte contre le changement

⁸ Jocelyn TIMPERLEY, "The broken \$100-billion promise of climate finance and how to fix it : At Glasgow's COP26 summit, countries will argue for more money to mitigate and adapt to the effects of climate change", in *Nature*, 2021, n° 598, pp. 400-402.

peinent à atteindre les amplitudes attendues. *De facto*, on peut dire qu'il y a une faiblesse de volonté d'aller de l'avant, du moins dans le chef des acteurs politiques. Trois réalités expliquent cet état des choses.

D'abord, à la lecture de la figure ci-dessous, on s'aperçoit que le financement pour la lutte contre le changement climatique provient de l'argent des mécanismes traditionnels de financement international. En recourant à cette aide traditionnelle bilatérale et multilatérale, il n'y aurait pas plus d'argent (pas de capitaux frais), mais seulement un réaligement des fonds d'aide traditionnelle aux nouvelles réalités. Ensuite, les 100 milliards devaient aller à, au moins, 54 pays africains. Une simple arithmétique ferait voir que si la division est équitable entre les pays africains, chacun aurait environ USD 1.9 milliard par an. Pour beaucoup de pays africains, ce chiffre donnerait, certainement, un coup de pouce économique. Sauf que ce que les Africains ignorent souvent, c'est que le montant théorique n'est pas destiné aux seuls pays africains. Ce chiffre, qui peut paraître magique dans sa rondeur, serait aussi destiné à d'autres pays sous industrialisés de la terre. Et ceux-ci sont nombreux qui attendent que les fonds faisant partie de la même enveloppe leur soient alloués pour soutenir leurs actions de lutte contre le changement climatique. Donc, il faudrait que les pays africains rabaissent les espoirs qu'ils auraient placés en ces 100 milliards de dollars américains. Qui plus est, les promesses autour de ce chiffre sont prises comme de l'aide. En tant qu'aide, il n'y aurait pas de contraintes pour les donateurs à exécuter leurs promesses, car relevant uniquement de leur bon vouloir. Ceci permet de comprendre qu'à peine une maigre portion de ce financement soit effectivement délivrée.

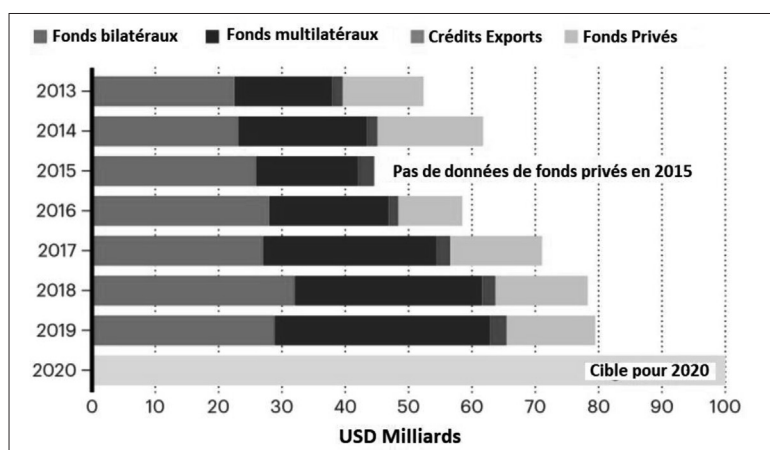


Figure 1 : Types de financements de l'aide allouée aux pays moins industrialisés pour lutter contre le changement climatique et les gaps pour la réalisation de l'objectif USD 100 Milliards par an entre 2013 et 2020 (Source : Jocelyn TIMPERLEY).

Enfin, le réalisme voudrait que l'on fasse une lecture froide de la magnitude de ce montant mise en perspective par rapport à l'étendue de la tâche qui attend les nations peu industrialisées si elles doivent travailler efficacement contre le changement climatique. Cette lecture réaliste conduirait, sans beaucoup de peine, au constat que ce montant ne pourrait pas remplacer les coûts en besoins primaires des populations africaines pour une lutte efficace contre le changement climatique. Celle-ci passe par une mutation profonde des vies des Africains, et cela aura un coût assez élevé. Pour une question aussi fondamentale que celle de l'énergie, les 100 milliards de dollars américains ne sauraient être capables de réduire les besoins des Africains pour que ceux-ci acceptent de ne plus vaquer à la recherche du bois de chauffe, par exemple. Pour confirmer cette affirmation, il suffit de rappeler l'étude du Centre Français de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD)⁹ sur la consommation en braises pour Kinshasa qui consommerait 5.000.000 de tonnes de bois par an. Cette consommation équivaut à 143.000.000 dollars américains l'an pour la ville de Kinshasa uniquement. Sortir Kinshasa de la dépendance à la braise pour la cuisine reviendrait, non seulement à améliorer la provision en électricité propre, mais aussi à compenser en emplois pour les vendeurs des braises ainsi qu'en apport de la vente des braises dans l'économie. Sans vouloir extrapoler les chiffres par-delà leur contexte, on doit se dire qu'en combinant les chiffres de chaque ville et village de la RD Congo, la provision en électricité propre pour remplacer la consommation de braises comme source d'énergie à travers le pays ne consommerait pas moins de la moitié du montant théorique ci-haut. Ceci fait réfléchir davantage quand on sait que la seule source de gaz à effet de serre en RD Congo n'est pas l'usage de braises. S'il faut compenser pour le changement climatique, on doit aussi penser à transformer les moyens de transport, par exemple. Construire les rails pour remplacer les vieux véhicules venus des pays développés qui polluent les villes africaines et congolaises, par exemple, prendrait plus de financement que le montant ci-haut. On devrait aussi penser au remplacement du peu d'outils industriels existant en Afrique qui sont, si on les juge par toutes les normes écologiques, sociales et techniques modernes, obsolètes et qui continueraient à polluer s'il n'y a pas de mises à jour conséquentes. Du reste, certaines installations industrielles africaines ou congolaises ont plus besoin de se renouveler totalement en lieu et place d'un ponçage superficiel ou même structurel de mise à jour. Ceci, comme dans les deux autres exemples, requiert plus d'argent et prendra certainement du temps avant de devenir un fait.

9 Jolien SCHURE, Verina INGRAM, Claude AKALAKOU-MAYIMBA, *Bois énergie en RDC : Analyse de la filière des villes de Kinshasa et de Kisangani*, Projet Makala, CIRAD, CIFOR (2011), p. 88.

Prix de l'action climatique : aide ou obligation ?

La demande pressante des pays en voie de développement relative au prix à payer pour changer leurs modes de vie fait souvent partie des nœuds gordiens de toutes les discussions pendant les conférences des parties. Cela s'explique par le fait que, outre le fait déjà suggéré ci-haut que certains citoyens actuels des pays développés se pensent moins co-responsables de l'action de leurs aïeux, la plupart des pays occidentaux considèrent que les montants réclamés par les négociateurs des pays pauvres pendant les rounds de négociations climatiques sont de l'ordre de l'aide normale. Et cette dernière n'est en rien de l'ordre d'une exigence formelle ou morale ; l'aide n'est pas un droit et devrait se faire dans les domaines voulus par et au rythme de la volonté des donateurs¹⁰. Dans cette optique, le fonds pour lutter contre le changement climatique rentre dans la logique de l'aide internationale : financer les actions qui soutiennent le développement des pays donateurs, aider ces derniers à maintenir les anciennes colonies sous le joug de leurs anciens maîtres. Elle sert aussi, souvent, à alimenter les faiblesses des États africains qui ne font que peu d'efforts pour prendre en charge les besoins de leurs concitoyennes et concitoyens¹¹. On revoit, encore, toute cette litanie de reproches et réprobations faits aux gouvernants africains qu'il n'est point besoin de rappeler ici.

Quoi que l'on dise, cette demande des Africains n'est pas si farfelue qu'elle puisse paraître de prime à bord. Les pays africains et les autres pays pauvres sont en droit de réclamer l'application du principe selon lequel chacun est responsable de ses actions. L'argument consistant à brailler tout le temps que les citoyens actuels des pays développés ne sont, ni de près, ni de loin, co-responsables de l'action de leurs aïeux ne peut tenir que sur le brin d'un fil noir cousu sur du tissu blanc. En effet, l'action destructrice des conditions climatiques ne s'arrête pas qu'au début de l'ère industrielle ; elle a continué jusqu'à nos jours dans les pays développés. Demander réparation n'équivaut pas à faire appel à une dette du passé ; c'est plutôt faire appel à une juste redistribution des poids de la charge de réparation du climat pondérée par la contribution à la cause nous y ayant conduits. La justesse de cette demande, même si elle est souvent faite de manière quelque peu folklorique, trouve sa pertinence non dans les relations ambivalentes et, forcément faites des rapports de force, mais dans la notion même du juste qui, comme le disait Aristote, est « une sorte de proportion »¹². Dans cette perspective, il n'est aberrant en rien que les Africains se tiennent debout et réclament une action collective sur les causes du changement climatique. Ce n'est pas de l'aumône qu'ils demandent mais une juste réparation pour une juste et noble cause.

10 DAMBISA MOYO, *Dead Aid : Why Aid Is Not Working and How There Is a Better*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2010, p. 208.

11 Robert CALDERISI, *The Trouble with Africa : Why Foreign Aid Isn't Working*, New York City, St. Martin's Press, 2014, p. 256.

12 ARISTOTLE, *The Nicomachean Ethics*, London, Penguin Classics Edition, 2004, p. 400.

Principe de précaution

Une autre question de fond dans l'action climatique en Afrique est l'interprétation à laquelle donne lieu le principe 17 de l'accord de Rio de Janeiro qui dit seulement qu'en cas de risque et devant la dégradation de la situation environnementale, l'absence de certitude du savoir scientifique ne justifie pas l'inaction. Ce principe s'interprète de plusieurs manières en RD Congo, particulièrement. Ces interprétations vont de la demande de l'inaction totale à la demande de l'excès d'action. Du côté de la demande de l'inaction totale on avance, par exemple, qu'il faille attendre que les connaissances scientifiques totales soient disponibles pour commencer une exploitation lucide des écosystèmes forestiers. À l'autre extrême, ceux qui demandent l'excès d'action estiment, par exemple, qu'il faut un reboisement tous azimuts de toutes les surfaces du pays, mêmes les écosystèmes 'naturels' qui ne furent pas des massifs forestiers au cours de leur histoire naturelle. Sans juger de la valeur de cette façon de voir les choses, on peut dire qu'elle traduit seulement, à tout le moins, les limites interprétatives du principe de précaution ou, à la limite, elle porte témoignage d'un manque de maîtrise de la question climatique. Ces deux cas sont un fait logique du fait que la plupart des pays africains ne disposent pas encore de structures et du personnel qualifié dans la recherche sur le changement climatique. On y ajoute, vaille que vaille, tout sans connaissances approfondies. Certes, il y a quelques individualités qui en ont la maîtrise, mais cela ne suffit pas ; il faut des structures capables de prendre en charge l'ensemble de la question climatique dans toutes ses inclinaisons.

Le format des négociations climatiques

Les négociations sur le changement climatique se font entre plusieurs parties, incluant les acteurs politiques, étatiques, privés et ceux de la société civile internationale. S'il est un domaine où la participation citoyenne est mise en pratique, c'est bien dans les négociations sur le changement climatique. On devrait s'en réjouir car, pour une question aussi sensible que celle du changement climatique, il serait de mauvais goût, aux bas mots, que les décisions soient prises par une minorité des élites politiques et financières internationalistes mondiales. De même, l'on peut se réjouir de voir les négociations climatiques être les plus inclusives possibles. Il n'en reste pas moins que les parties prenantes qui se réunissent tout le temps viennent chacune avec leur agenda propre et leurs méthodes. Que chaque partie vienne avec son agenda dans une négociation, c'est normal : chaque partie amène ses prétentions et ses lignes rouges qu'il doit confronter avec celles des autres. Mais que les négociations se fassent entre les diplomates aux langages rodés et pleins d'hyperboles stylistiques, les scientifiques aux langages certes souvent conditionnels mais sans gans,

les militants pour qui l'idéal se résumerait dans leurs slogans ou aux sons de vuvuzelas, les touristes gouvernementaux et des autres organisations internationales, les mouvements citoyens, etc. Cela devient autre chose que la négociation : c'est de la cacophonie pure et simple¹³. En fait, cela peut créer (et crée souvent) un environnement où tout le monde parle mais personne ne suit. C'est justement cet environnement peu propice aux négociations qui fait qu'enfin de compte, les gens sortent déçus des résultats obtenus pendant les discussions. En fait, cela ne peut en être qu'ainsi, car souvent c'est dans les coulisses des amphithéâtres¹⁴ des grandes salles de négociations climatiques que les diplomates des pays industrialisés finalisent les décisions à faire adopter par les salles en plénière remplies des personnes qui n'ont en commun que le fait d'être ensemble dans une même salle de réunion. Au final, les décisions sur le climat sont, pour la plupart, les décisions prises dans les négociations de type totalement classique malgré l'impressionnante impression de la totale participation citoyenne de toutes les classes sociales du monde. Admise dans cette perspective, la diplomatie climatique, pour autant qu'il existe pareille chose, n'est pas une forme renouvelée de la diplomatie, c'est encore la même diplomatie. Sans surprise, les décisions qui sortent de négociations climatiques ne sont extraordinaires que dans leur lyrisme et les applaudissements craquants de tous les participants.

Quelques idées pour une gestion politique du CO₂ et autres gaz à effet de serre réussie en RD Congo

Il est utile de reprendre l'idée force de cet essai : l'irruption des changements climatiques dans la gestion du monde par les humains a modifié sensiblement les rapports entre la nature et les humains au point que les changements climatiques resteront, sans nul doute, la caractéristique majeure de tous les paradigmes économiques, culturels et sociaux de ce nouveau siècle. En effet, lutter contre les effets néfastes de ce phénomène naturel et culturel devient un enjeu politique et de civilisation humaine de premier plan. On ne peut plus parler de l'économie, de la culture, de la civilisation et du développement sans penser au problème épineux des changements climatiques globaux. En tant qu'enjeu global, on ne peut penser à faire face aux changements climatiques que dans un cadre global qui conduise au travail collectif de toutes les nations du monde. Malgré cette évidence, il reste cependant vrai que les efforts et les actions qui comptent pour influencer sur les effets escomptés des changements climatiques globaux sont ceux qui s'opèrent aux niveaux local et national.

13 Sylvestre HUET, *Les dessous de la cacophonie climatique*, Montreuil, La ville brûle, 2015, p. 144.

14 John DREXHAGE, Deborah MURPHY, Oli BROWN, Aaron COSBEY, Peter DICKEY, Jo-Ellen PARRY, John VAN HAM, Richard TARASOFSKY, Beverley DARKIN, *Les changements climatiques et la politique étrangère Exploration des options de meilleure intégration*, Winnipeg, Institut international du développement durable, 2007, p. 88.

Ainsi, chaque pays doit donner le meilleur de ses citoyens pour contribuer à la mitigation et à l'adaptation aux changements climatiques.

La RD Congo doit aussi passer par les mêmes schémas conceptuels et pratiques pour apporter sa contribution au monde entier tout en assurant son développement dans un cadre qui soit propice à la durabilité. Dire que la RD Congo doit apporter sa contribution au monde revient à rappeler deux choses fondamentales. La première est la place que sa géographie occupe au cœur de l'Afrique. Seul, ce positionnement géographique fait que la RD Congo ait une responsabilité éthique d'une gestion de son environnement de manière à assurer les équilibres environnementaux mondiaux qui sont fonctions des écosystèmes forestiers, savaniques, lacustres et fluviaux qui y sont logés par les contingences de l'histoire géologique du monde. La deuxième chose est le fait que, pour assurer cette contribution, la RD Congo doit honorer ses engagements maintes fois pris devant la scène internationale. Mais la RD Congo ne doit pas seulement assurer que ses engagements soient tenus mais elle se doit aussi d'assurer que la tenue de ses engagements internationaux sur le changement climatique se marie avec ses responsabilités vis-à-vis de ses citoyens pour un développement intégral et durable. Celui-ci, au moment où le changement climatique menace toute l'humanité, ne peut faire du sens que s'il s'appuie sur les matrices de la durabilité. Les matrices de la durabilité posent que tout développement économique soit socialement juste et équitable et sensible aux équilibres écologiques et environnementaux. C'est pour aider la RD Congo à mettre en cohérence sa vision du développement durable et à honorer ses engagements internationaux sur les questions relatives aux changements climatiques globaux qu'il est proposé que le pays, comme tous les autres pays africains, puisse se doter d'une institution nationale dont les motivations et les objectifs seraient de l'ordre de ce qui est repris ci-dessous.

Motivations d'une structure de gestion politique du CO₂ et autres gaz à effet de serre

Le contexte actuel est que la RD Congo n'a pas une instance technique nationale en charge des questions relatives au changement climatique. Assurément, il existe une cohorte des corps, tant publics, privés qu'associationnels, éparpillés qui font chacun un bout de travail nécessaire pour répondre aux demandes des populations congolaises et celles des partenaires internationaux. Certainement, tous ces corps rendent, d'une manière ou d'une autre, compte au ministère en charge de l'environnement, et l'aide à se préparer pour les événements sensationnels internationaux. Mais, il reste vrai que ces efforts éparpillés n'ont pas une cohérence stratégique interne qui puisse amener la RD Congo à jouer pleinement son rôle et, par voie de conséquence, à tirer le maximum de

bénéfice de son positionnement géostratégique en matière de changements climatiques. Ceci a conduit à ce que l'État congolais perde la main sur l'initiative des actions pour lutter contre le changement climatique. En effet, on a l'impression que l'État congolais, au lieu de servir de moteur, est tiré de plus en plus par des associations sans but lucratif tant nationales qu'internationales. Non pas que le rôle de ces associations soit mauvais en soi, mais celles-ci tirent dans plusieurs directions, le plus souvent au gré de la disponibilité des ressources financières internationales. Ceci conduit à une sorte de saupoudrage des efforts qui fait que l'on ne peut que très difficilement mesurer l'impact réel de tout investissement déjà consenti en RD Congo pour lutter contre le changement climatique. En plus du fait que chaque initiative, grande ou petite, tire dans sa propre direction, le fait que l'État congolais n'ait pas sa propre instance technique nationale en charge des questions relatives au changement climatique fait qu'il n'a pas une expertise d'un niveau adéquat pour informer l'action politique par une connaissance scientifique suffisamment outillée. Ceci conduit à l'impression que, sur les questions relatives au changement climatique, la RD Congo navigue encore à vue. Dans le contexte brièvement décrit ci-dessus, il est impérieux que l'État congolais reprenne l'initiative et redevienne le moteur de l'action de lutte contre le changement climatique. Pour y parvenir, une instance technique nationale en charge des questions relatives au changement climatique est une voie essentielle.

Les objectifs d'une structure de gestion politique du CO₂ et autres gaz à effet de serre

Les objectifs stratégiques et spécifiques d'une telle structure découlent du diagnostic fait ci-haut. On peut penser à un lot de trois objectifs stratégiques associés, chacun, aux objectifs spécifiques à assigner à chaque volet de la structure. Le premier objectif stratégique, sans nul doute, reste celui de servir d'instance technique du gouvernement congolais pour son action en faveur de la lutte contre les changements climatiques. De cet objectif stratégique résultent les objectifs spécifiques suivants : *fournir* les informations techniques les plus pointues à ceux qui sont en charge de l'action publique afin de les aider à formuler une politique nationale de lutte contre les changements climatiques, *préparer* les notes techniques pour éclairer et soutenir l'opinion de l'action publique congolaise vis-à-vis des partenaires étatiques et non-étatiques lors des discussions internationales, continentales et régionales sur le changement climatique, – ce qui fait la force du Gabon en cette matière maintenant, c'est le fait qu'il a un corps scientifique avéré qui lui glisse les notes pour soutenir ses idées et ses actions – ; *aider* à la préparation et la mise en place d'un cadre national d'évaluation des actions menées en RD Congo par différents acteurs pour lutter contre les changements climatiques.

Le deuxième objectif stratégique est celui de servir de cadre fédérateur pour tous les acteurs impliqués dans la lutte contre les changements climatiques. De cet objectif stratégique découleraient les objectifs spécifiques suivants : inventorier tous les acteurs, locaux, nationaux et internationaux œuvrant dans la lutte contre les changements climatiques afin d'assurer que leurs actions respectives contribuent à la réalisation des objectifs de la politique nationale de lutte contre les changements climatiques ; mettre à niveau technique et scientifique les acteurs locaux et nationaux impliqués dans la lutte contre les changements climatiques ; assurer l'appropriation, par tous les secteurs de l'administration congolaise de l'État congolais, dans leur diversité, de la politique nationale de lutte contre les changements climatiques ; assurer l'appropriation par toutes les communautés congolaises dans leur diversité, par le biais de l'éducation et de la sensibilisation populaire, de la politique nationale de lutte contre les changements climatiques.

Le troisième objectif stratégique est celui d'aider à la production du savoir endogène sur le changement climatique. Ce savoir devrait aider à la formulation d'une politique nationale sur le changement climatique qui s'ancre sur les réalités nationales. De cet objectif stratégique procèdent les objectifs spécifiques suivants : mener les études de pointe sur le changement climatique et partager ces études avec les Congolais et les autres citoyens du monde entier ; aider à la formulation d'un programme académique sur le changement climatique qui devrait être intégré dans les *curricula* de l'enseignement secondaire ainsi qu'au niveau universitaire ; contribuer à la vulgarisation du savoir nouveau sur les changements climatiques afin d'aider les communautés à s'adapter aux nouvelles conditions environnementales imposées par les changements climatiques ; couler les résultats des études faites par le Groupe d'experts intergouvernemental sur les changements climatiques (GEIC) dans un format national afin que ces études et les solutions qu'elles proposent offrent une base de discussion sur les changements climatiques en RD Congo et, le cas échéant, fassent partie de l'action commune.

Financement et intégration de la question climatique au plan d'un développement durable

Comme dit ci-haut, la question climatique bute contre la modicité des financements pour une action d'envergure qui puisse changer les modes de vie et, ainsi, atténuer le taux des émissions de gaz à effet de serre. Cette question de financement de l'action contre le changement climatique n'est pas l'apanage des seuls pays africains ou les autres pays moins industrialisés. On vient de voir que les pays industrialisés n'ont tenu que partiellement leur promesse de déboursier 100 milliards de dollars l'an, aux

pays moins industrialisés de 2013 à 2020. Il est fort peu probable qu'il en sera le cas pour les quatre années qui nous séparent de la date heurtoir de 2025. Pour faire mieux, les pays africains, et particulièrement la RD Congo, devraient assigner à la structure en charge de l'action contre le changement climatique un quatrième objectif stratégique : aider à l'identification et à la mobilisation des ressources internes, d'abord, et ensuite seulement, externes pour soutenir les actions comprises dans leurs politiques nationales sur les changements climatiques. La plus grande source de financement pour l'action climatique réside dans l'intégration de ses coûts dans l'action du développement, entendu dans les budgets nationaux.

Serait ainsi novateur, un agencement pondéré de toutes les structures publiques et privées autour de la question climatique en l'intégrant dans l'action du développement durable. Cette intégration ferait que toutes les ressources financières et autres de la nation puissent influencer, comme par osmose, sur toute l'action voulue pour le développement durable. Dans ce sens, ce n'est pas faire de la rhétorique ou de la poésie que de parler d'une budgétisation climatisée ; un processus de confection d'un budget national prenant en compte les besoins de lutte contre le changement climatique dans tous les secteurs de la vie nationale. Sûrement que parler d'un budget climatisé et osmotique avec tous les secteurs pour les pays aussi pauvres que la RD Congo peut paraître, à première vue, intellectuellement loufoque. Mais la beauté de ce type de réflexions reste dans le fait que ces pays pauvres, autant ils dépendent encore de certaines prébendes naturelles, autant structurellement ils restent encore presque entièrement à construire. Ceci veut dire que pour ces pays, dont la RD Congo, pas grand-chose ne serait perdu en construisant directement avec les normes écologiques que requiert une action de lutte contre le changement climatique. On peut en être le fer de lance : la petite histoire veut que la RD Congo ait été pionnière dans la création des aires protégées en Afrique, prélude à la conservation généralisée actuelle de la biodiversité en Afrique. Il n'est pas impossible qu'elle donne aussi le ton pour la question du changement climatique. Pourvu que son action soit pilotée par des gens compétents et consciencieux, la RD Congo peut laisser une marque indélébile car elle en a les possibilités.

Conclusion

Cet article a discuté des raisons pour lesquelles on a l'impression que les conférences qui se tiennent autour du changement climatique n'ont que peu d'effets palpables sur le terrain. Au lieu de s'attarder sur les questions génériques, l'article argumente que les obstacles majeurs qui font que la situation ne semble pas avancer sont dans la conception même de la notion de lutte contre le changement climatique. Principalement, l'article voit dans les questions fondamentales comme celles du droit au développement, du principe des responsabilités communes mais différenciées et de celle de précaution, et dans le format même des négociations climatiques, des obstacles aux avancées escomptées. En plus de ces raisons, l'article montre qu'une large part des échecs à la mise en application des résolutions internationales sur le changement climatique en Afrique vient aussi du fait que la question climatique fondamentale se discute en usant d'une science qui n'est pas ancrée dans les réalités africaines. C'est ainsi que l'article propose l'idée de la création d'une structure qui puisse prendre en charge la recherche d'un savoir produit en Afrique et l'intégration de la question climatique dans le processus du développement qui est encore à venir en Afrique. L'article suggère que la nécessité d'une telle structure est l'une des voies à suivre non seulement au niveau des États africains, mais aussi aux niveaux régionaux, comme beaucoup de régions africaines font face aux réalités identiques face au changement climatique. ■