

CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET COOPERATION INTERNATIONALE : REFLEXION SUR L'IMPACT DE L'ACTION DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES EN AFRIQUE CENTRALE

Par

NKOUÉ Éléazar Michel*

Docteur en Droit International de l'Université de Grenoble Alpes

Assistant à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques

Département de Droit Public International et Communautaire

Université de Yaoundé II Soa (Cameroun)

nkouemichel@yahoo.fr / michelnkoue@gmail.com.

Résumé

L'action des organisations internationales est essentielle pour lutter contre les changements climatiques en Afrique centrale. Elle va de l'élaboration à la production de nouvelles mesures environnementales et forestières, en passant par leur mise en œuvre dans cette zone géographique. Cependant, plusieurs obstacles entravent sérieusement l'atteinte des objectifs et missions qu'elles se sont librement fixées. L'effectivité des instruments internationaux liés aux problématiques environnementales constitue un réel défi à la gouvernance internationale. Au rang des difficultés qui gangrènent l'action des organisations internationales dans la stabilité du climat, l'on peut indiquer la nature non contraignante et imprécise de certains instruments juridiques ; le caractère disparate et peu usité de certaines normes environnementales. Il faut mentionner que la profusion des organisations internationales engendre souvent une mauvaise coordination de leurs actions. À celles-là, l'on peut aussi ajouter d'autres difficultés, notamment les limites intrinsèques du pouvoir de leur action et parfois des ressources financières insuffisantes.

Mots-clés : changements climatiques, coopération internationale, organisations internationales.

Abstract

The action of international organizations is essential to fight climate change in Central Africa. It ranges from the development and production of new environmental and forestry measures, including their implementation in this geographic area. However, several obstacles seriously hinder the achievement of the objectives and missions that they have freely set for themselves. The effectiveness of international instruments related to environmental issues constitutes a real challenge to international governance. Among the difficulties which plague the action of international organizations in stabilizing the climate, one can indicate the non-binding and imprecise nature of certain legal instruments ; the disparate and rarely used nature of certain environmental standards. It should be mentioned that the profusion of international organizations which generates poor coordination of their actions. To these, we can also add other difficulties, in particular the intrinsic limits of the power of their actions and sometimes insufficient financial resources.

Key words : climate change, international cooperation, international organizations.

* Mode de citation : NKOUÉ Éléazar Michel, « changements climatiques et coopération internationale : réflexion sur l'impact de l'action des organisations internationales en Afrique centrale », *Revue CADI*, n°012 / Juin 2021, p. 57-76

INTRODUCTION

Les changements climatiques, qui n'étaient qu'une hypothèse assez controversée il y a quelques années, semblent « *désormais être une réalité* »¹. La multiplication de vents violents, l'augmentation de la pluviosité, la hausse du niveau de la mer dans certains États, ainsi que les hausses de température sont autant de conséquences induites aux changements climatiques dans le monde en général et dans les États de l'Afrique centrale en particulier. Les changements climatiques peuvent être appréhendés comme les variations continues du climat qui sont attribuées « *directement ou indirectement à une activité humaine, altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée au cours de périodes comparables* »². L'augmentation considérable des concentrations de gaz à effet de serre³ dans l'atmosphère est due à certaines activités humaines⁴. Il faut dire que ces activités menées par l'homme concourent au renforcement de l'effet de serre naturel, qui a son tour, conduit au réchauffement supplémentaire de l'ensemble du globe terrestre, ainsi que de l'atmosphère. En effet, « *certain gaz émis dans l'atmosphère modifient l'équilibre énergétique terrestre en permettant aux ondes courtes du rayonnement solaire de pénétrer l'atmosphère mais en empêchant les ondes longues d'en sortir. Le résultat est que les augmentations de la concentration de ces gaz dans l'atmosphère modifient l'équilibre énergétique, entraînant une augmentation de la température* »⁵. Selon les modèles utilisés, la température moyenne globale sur l'étendue de la planète Terre devrait augmenter « *de 1,4° à 5,8°, et le niveau moyen de la mer de 9 à 88 cm entre 1990 et 2100* »⁶.

En vue d'améliorer la compréhension scientifique sur le domaine des changements climatiques, plusieurs sujets de la société internationale coopèrent à l'effet de partager les connaissances scientifiques, heuristiques et techniques. La coopération est un « *terme fourre-tout, monstre sémantique, il désigne tout à la fois une action ou un mode d'action, un système, une pratique, une théorie, un moyen, un processus, une finalité, un état des choses idéal et stable à construire, une façon de vivre ensemble etc.* »⁷. Apparemment, le terme coopération se laisse difficilement appréhender dans une définition unique. Cependant, pour Jean SALMON, la coopération est l'« *action de travailler conjointement avec d'autres, ou l'action coordonnée de deux ou plusieurs sujets en vue d'atteindre des objectifs communs dans un domaine déterminé* »⁸. Cette coopération devient donc internationale dans la mesure où deux ou plusieurs sujets et acteurs de la société internationale coordonnent leurs actions en vue de l'atteinte des objectifs et buts communs. Il n'est pas négligeable de préciser que la coopération peut être technique (assistance) ou avoir un volet d'aide (don). Elle peut avoir une dimension

¹ Institut Français de l'Environnement, *L'environnement en France*, Paris, La Découverte, 2002, p. 7.

² Article 1^{er}, section 2 de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

³ Les gaz à effet de serre d'origine anthropique sont entre autres, le dioxyde de carbone (CO₂), le méthane (CH₄), les hydrofluorocarbures (HFC), les hydrocarbures perfluorés (PFC), l'oxyde nitreux ou protoxyde d'azote (N₂O) et l'hexafluorure de soufre (SF₆), etc.

⁴ Les activités humaines qui génèrent beaucoup de gaz à effet de serre dans l'atmosphère sont : la forte industrialisation, la déforestation, etc.

⁵ Charles S. PEARSON, *Économie et défis du réchauffement climatique*. Bruxelles, De boek, 2013, p. 13.

⁶ Voir, IPCC, *Rapport spécial sur les scénarios d'émission*, OMM-PNUE, 2001, p. 10.

⁷ Laurent DELCOURT, « Coopération : une ébauche de problématisation », www.cetri.be/cooperation-une-ebauche-de, consulté le 22 mai 2021.

⁸ Jean SALMON (dir), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant/AUF, 2001, p. 285.

sous-régionale, régionale et mondiale. Elle peut avoir aussi une vocation scientifique, politique, économique, et environnementale. Quant à l'organisation internationale, sir Gerald FITZMAURICE l'appréhende comme une « *association d'États constituée par traité, dotée d'une constitution et d'organes communs et possédant une personnalité juridique distincte de celle des États membres* »⁹. En fonction du contenu du domaine de leurs activités, l'on distingue les organisations à vocation universelle (l'Organisation des Nations Unies) ; régionale (l'Union africaine, l'Union européenne,) ; économique et financière (le Fonds monétaire international) ; sociale et humanitaire (l'Organisation mondiale de la santé) ; et technique (la FAO). Sur la base du rôle qui leur est assigné, l'on distingue des organisations d'intégration ou d'unification et des organisations de coordination ou de coopération.

La zone géographique de cette étude est l'Afrique centrale. C'est dans cette zone que se situe les forêts du bassin du Congo. Ces forêts s'étendent sur environ « *301 millions d'hectares* »¹⁰. Elles jouent un rôle très important dans la stabilisation générale du climat sur l'ensemble du globe terrestre dans la mesure où elles sont des puits et réservoirs de gaz à effet de serre. Les forêts du bassin du Congo conservent et stockent « *environ 56 741 millions de tonnes de carbone dans leur biomasse* ».¹¹ Elles se situent dans les pays suivants : l'Angola, le Burundi, le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée Équatoriale, la République Centrafricaine, la République Démocratique du Congo, le Rwanda et Sao Tomé & Príncipe. Malheureusement, ces forêts sont victimes de déforestation et de dégradation. Toutes choses qui accentuent les changements climatiques dans ce milieu et sur toute la planète. Les populations des États de l'Afrique centrale comptent parmi les plus pauvres du monde, contribuent le moins à l'accumulation progressive des gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Paradoxalement, elles sont les moins préparées à lutter contre « les impacts négatifs dus aux changements climatiques »¹². Les changements climatiques sont un problème environnemental, de portée autant régionale que mondiale. Et comme ce problème touche forcément des domaines internationaux communs (par exemple la haute atmosphère), une coopération étendue entre les Organisations internationales et les États de l'Afrique centrale est dans l'intérêt des peuples et des générations futures. Les conséquences négatives dues aux changements climatiques sont graves et requiert de tous les sujets de la société internationale une coopération accentuée dans la mesure où le climat est un « *bien public mondial* »¹³. Ainsi, plusieurs Organisations internationales ont mis sur pied des actions concrètes en vue de stabiliser le climat dans cette sous-région.

Malgré, la jeunesse des initiatives pour ce combat, il n'est pas saugrenu de s'interroger sur leur influence dans cette zone géographique. En d'autres termes, quel est l'impact actuel

⁹ Patrick DAILLIER, Mathias FORTEAU, Alain PELLET, *Droit international public*, 8^{ème} édition, Paris, LGDJ-Lextenso éditions, 2009, p. 643.

¹⁰FAO, OIBT, *La situation des forêts dans le bassin Amazonien, le bassin du Congo et l'Asie du Sud-est*, FAO, OIBT, 2011, p. 11-15-60

¹¹ *ibid.* 22.

¹² On peut citer la sécheresse, les vagues de chaleur, l'augmentation de la pluviométrie, la diminution du rendement agricole, les problèmes sanitaires.

¹³ Voir, Jean-Marc SOREL, « La notion de bien public mondial vue du droit international », dans Rostane MEHDI, Sandrine MALJEAN-DUBOIS (dir.), *La société internationale et les grandes pandémies*, Paris, Pedone, 2007, pp. 163-167 ; William D. NORDHAUS, « Biens publics globaux et changement climatique », *Revue française d'économie*, vol. 14, n° 3, 1999, pp. 11-32.

de l'action des organisations internationales sur la lutte contre les changements climatiques. L'objectif premier de cette étude est d'examiner ce qui a changé depuis que l'action des organisations internationales a été entreprise pour lutter contre les changements climatiques en Afrique centrale. Une telle étude permet d'évaluer la portée de l'action des organisations internationales sur la lutte contre les changements climatiques en Afrique centrale et soulever par la même occasion les éventuels manquements.

La méthode juridique qui semble la plus appropriée pour scruter l'impact de l'action des organisations internationales dans la lutte contre les changements climatiques en Afrique centrale est celle de la dogmatique juridique et la sociologie du droit. La dogmatique juridique consiste à déterminer le contenu d'une norme. Elle vise à « *exposer l'état du droit tel qu'il existe et à en déterminer le contenu* ». ¹⁴ Il s'agit donc d'examiner et d'interpréter une norme juridique internationale. Quant à la sociologie du droit, elle aura pour objectif de permettre de « *confronter des règles juridiques ou des concepts de droit à la réalité sociale existante* ». ¹⁵ Cela permettra d'analyser pourquoi dans le contexte social, culturel et politique de l'Afrique centrale, telle norme internationale est régulièrement appliquée alors que telle autre ne l'est pas. Elle permet de toucher du doigt des réalités du terrain afin d'examiner si les règles juridiques internationales édictées sont bien mises en œuvre, afin de déceler les gaps et en tirer les conséquences. Elle permettra aussi de voir si les moyens et stratégies de lutte contre les changements climatiques, utilisés par les différentes organisations internationales lors de l'application des instruments internationaux s'avèrent efficaces et appropriés. Dans cette étude l'on procédera à un raisonnement empirique et critique qui permettra assurément de décrire avec concision et précision les différentes situations, ainsi que les éventuelles problèmes et difficultés.

En tenant compte de toutes les initiatives entreprises par les organisations internationales pour lutter contre les changements climatiques en Afrique centrale, l'on soutiendra qu'elles sont relativement perceptibles (I). Mais malheureusement, les résultats escomptés ne sont pas encore atteints du fait de la persistance de certaines défaillances, toutes choses qui justifient la perfectibilité de leur action (II).

I. L'INFLUENCE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES DANS LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES.

L'impact de l'action des organisations internationales dans la lutte contre les changements climatiques se traduit à travers la production de normes environnementales en vue de la stabilisation du climat (A) d'une part, et à travers la mise en œuvre des actions permettant la lutte contre les changements climatiques (B) d'autre part.

¹⁴ Olivier CORTEN, *Méthodologie du droit international public*, Bruxelles, éditions de l'université de Bruxelles, 2009, p. 23.

¹⁵ Olivier CORTEN, *ibid.*, p. 27.

A. La production de normes environnementales en vue de la stabilisation du climat.

Il sera question dans cette partie de mettre en exergue les procédés de production des normes environnementales en vue de la stabilisation du climat où des organisations internationales ont participé et qui ont un effet sur les États de l'Afrique centrale.

La conférence de Stockholm en 1972 est l'une des rencontres qui a commencé à attirer l'attention des institutions internationales sur la possibilité de lutter contre les changements climatiques. Après elle, il y a eu une série de conférences au niveau international qui allaient jeter les fondements scientifiques, politiques et juridiques d'un consensus de pré-condition nécessaire pour le début des négociations en vue de lutter contre les changements climatiques. Ces négociations formelles ont commencé en 1979, avec la conférence mondiale sur le climat à Genève où un programme mondial de recherche sur le climat est mis en place sous la responsabilité du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), de l'Organisation météorologique mondiale (OMM), et du Conseil international des unions scientifiques. Des négociations internationales se sont poursuivies par les rencontres de Villach (1985), de Bellagio (1987), et des conférences successivement à Toronto (1988), La Haye (1989) et Bergen (1990), etc.

Mais avant cela, la coopération entre certains États et organisations internationales a permis de mettre sur pied une convention qui a pour but de lutter contre les changements climatiques. Il s'agit de la Convention pour la protection de la couche d'ozone qui a été signée le 22 mars 1985 à Vienne¹⁶, et son protocole additionnel de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, du 16 septembre 1987¹⁷. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies assume les fonctions de dépositaire de cette convention ainsi que de ses protocoles. Le secrétariat de cette convention est assuré par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). L'Organisation des Nations Unies, ses institutions spécialisées (l'Organisation météorologique mondiale, de l'Organisation mondiale de la santé) et l'Agence internationale de l'énergie atomique, de même que tout État qui n'est pas partie à la présente convention, peuvent se faire représenter aux réunions de la Conférence des Parties par des observateurs. En juin 1988 à Toronto au Canada, le PNUE et l'OMM ont décidé de mettre en place le Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Le GIEC a pour rôle d'évaluer toutes les informations scientifiques relatives aux préoccupations liées aux changements climatiques, leurs impacts et les mesures de prévention et d'adaptation envisageables sur toute la planète en général et en Afrique centrale en particulier.

L'Assemblée générale des Nations Unies, quant à elle, a adopté des résolutions¹⁸ pertinentes à partir de 1988 sur la protection du climat pour les générations présentes et futures.

¹⁶ Cette convention est entrée en vigueur le 22 septembre 1988. En 2009, elle est devenue la première convention à attendre la ratification universelle.

¹⁷ Il a été ajusté et modifié le 29 juin 1990.

¹⁸ Notamment la résolution 44/228 de l'Assemblée générale, en date du 22 décembre 1989, relative à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, et de ses résolutions 43/53 du 6 décembre 1988, 44/207 du 22 décembre 1989, 45/212 du 21 décembre 1990 et 46/169 du 19 décembre 1991 sur la protection du climat mondial pour les générations présentes et futures. La résolution 44/206 de l'Assemblée générale, en date du 22 décembre 1989, sur les effets néfastes éventuels d'une hausse du niveau des mers sur les îles et les zones

La question des changements climatiques figurait aussi au premier plan des thèmes proposés pour le plan de travail de la conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement (résolution 44/228 du 22 décembre 1989). Un Comité intergouvernemental de négociation pour une convention cadre sur les changements climatiques (CIN/CCCC) fut finalement constitué par l'Assemblée générale des Nations Unies¹⁹. Ce comité était constitué de plusieurs acteurs ou groupes d'acteurs identifiables, à savoir :

- la plupart des pays de l'OCDE (qui étaient en faveur d'une convention forte, comportant des obligations substantielles, surtout en matière de dioxyde de carbone (CO₂) ;
- les États-Unis d'Amérique qui militaient pour une convention-cadre, pourvue de mécanismes pour assurer son futur développement, mais sans obligations chiffrées ou caractérisées par des dates-limites, surtout en matière de CO₂ ;
- les petits pays insulaires ou ayant des côtes basses qui se considéraient menacés par la perspective d'une montée des océans à la suite d'un réchauffement global de la planète ;
- les pays producteurs ou exportateurs de pétrole qui craignaient une perte de leurs revenus à la suite d'un abandon progressif du pétrole comme source énergétique prioritaire;
- la majorité des pays en développement qui était prête à soutenir la convention à condition que s'instaure un flux satisfaisant de technologies et de ressources financières du Nord vers le Sud.
- les pays avec économies en transition qui préféraient être assimilés aux pays en développement.

C'est au terme de moult transactions et compromis que fut signé en 1992 par 158 pays à la Conférence des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement (CNUED) de Rio, la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Cette convention, sous la forme d'un traité-cadre²⁰, est entrée en vigueur en 1994, et a été ratifiée par 197 parties (196 États et l'Union européenne).

La CCNUCC fixe une prescription internationale pour la protection du climat de la planète. En effet, cette convention « énonce des principes et des objectifs généraux et prévoit un cadre institutionnel dont la fonction principale est de déterminer des règles de fond »²¹. Son objectif est de stabiliser « les concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre en deçà du niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique »²². Cette convention consacre plusieurs principes environnementaux, notamment le principe de précaution, qui consiste à adopter des mesures afin de prévenir la dégradation de l'environnement même si le dommage n'est pas scientifiquement démontré, ainsi que le

côtières, en particulier les zones côtières de faible élévation. La résolution 44/172 de l'Assemblée générale du 19 décembre 1989 sur l'application du Plan d'action pour lutter contre la désertification.

¹⁹ Par la résolution 45/212 du 21 décembre 1990.

²⁰ Alexandre Charles KISS définit le **traité-cadre** comme « un instrument conventionnel qui énonce les principes devant servir de fondement à la coopération entre les États parties dans un domaine déterminé, tout en leur laissant le soin de définir, par des accords séparés, les modalités et les détails de la coopération, en prévoyant, s'il y a lieu, une ou des institutions adéquates à cet effet ». Cf. Alexandre Charles KISS, « Les traités-cadres. Une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement », *Annuaire français de droit international*, 1993, p. 793.

²¹ Christophe COLETTE, « L'action internationale contre les changements climatiques : perspectives de l'après-Kyoto », *Études internationales*, 39(2), 2008, p. 232.

²² Article 2 de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

principe de responsabilités communes mais différenciées²³. La conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement a joué un rôle déterminant dans l'adoption et / ou la révision des politiques climatiques nationales dans plusieurs États de l'Afrique centrale. Cela est perceptible par la promulgation de nouvelles lois forestières²⁴ et environnementales²⁵ qui ont un impact sur la stabilisation du climat dans ces États.

Après la signature de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) des rencontres internationales ont été organisées pour davantage étoffer la coopération internationale en vue de lutter contre les changements climatiques. Ces rencontres portent le nom de Conférence des Parties (COP) à la CCNUCC. Celles-ci permettent le suivi du régime international des gaz à effet de serre²⁶. Par ailleurs, un organe subsidiaire scientifique et technologique, ainsi qu'un organe subsidiaire de mise en œuvre et un secrétariat ont également été créés pour appuyer la COP dans sa mission. Cette dernière s'est réunie pour la première fois en 1995 à Berlin et depuis, elle se réunit tous les ans afin d'évaluer les avancées réalisées et de prendre de nouvelles résolutions²⁷.

Comme la CCNUCC est instrument juridique formulant « *des dispositions de lege ferenda plutôt que des obligations juridiques, un renforcement des engagements est apparu nécessaire* »²⁸. C'est ainsi que lors de la troisième Conférence des Parties à la CCNUCC, le protocole de Kyoto fut adopté à Kyoto en 1997. C'est la première application pratique et contraignante de la CCNUCC, il est entré en vigueur en 2005. Ce Protocole représente, sur les plans conceptuel et pratique, une innovation au regard du droit international²⁹. Car, dans le protocole de Kyoto, les pays industrialisés ont convenu de ramener leurs émissions collectives de gaz à effet de serre à 5,2 % au-dessous du niveau de 1990, au cours de la période d'engagement allant de 2008 à 2012. Pour réaliser les ambitions érigées par Kyoto, un système de comptage des émissions carbone a été établi, il répertorie les émissions anthropiques émises et absorbées³⁰. Des mesures nationales de réduction des émissions doivent également être adoptées par les États³¹. Le protocole de Kyoto a prévu des « mécanismes de flexibilité » pour aider à la mise en œuvre de son article 3. Il prévoit la mise en œuvre conjointe avec les 38 pays développés (article 4), d'un mécanisme pour un développement propre (MDP) entre les 38 pays

²³ Voir, l'article 4 de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

²⁴ Il y a notamment la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche (Cameroun) ; la loi n° 016/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République gabonaise (Gabon) ; la loi n° 16/2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier (Congo).

²⁵ Il s'agit de la loi n° 96/012 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement (Cameroun) ; la loi n° 16/93 du 26 août 1993 relative à la protection et à l'amélioration de l'environnement (Gabon).

²⁶ UNFCCC, *Conference of the Parties (COP)*, www.unfccc.int, consulté le 17 mai 2021.

²⁷ Jean-Maurice ARBOUR, Sophie LAVALLÉE, *Droit international de l'environnement*, Québec, Éditions Yvon Blais, 2006, pp. 239-240.

²⁸ Christophe COLETTE, « L'action internationale contre les changements climatiques : perspectives de l'après-Kyoto, *op.cit.*, p. 232.

²⁹ Caroline LONDON, « Le Protocole de Kyoto. Innovations sur le plan du droit international général et du droit international de l'environnement en particulier », dans Yves Petit (dir.), *Le Protocole de Kyoto. Mise en œuvre et implications*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2002, pp. 55-69.

³⁰ Voir, Jean-Maurice ARBOUR, Sophie LAVALLÉE, *Droit international de l'environnement, op.cit.*, pp. 251-270.

³¹ Catherine GENA, *L'action de la Communauté internationale face à un problème universel : le cas du réchauffement climatique*, Mémoire de Master 2 en Sciences politiques, orientation générale à finalité spécialisée en Relations internationales, Université de Liège, 2018, p. 35.

développés et les pays en développement (article 12), des permis d'émissions négociables (article 6), et de l'échange de droits d'émission (articles 6 et 17). Ce protocole inclut des problématiques forestières telles que la question des puits de carbone³². Le rôle important joué par les forêts sur le climat a pris une telle proportion que la thématique forestière est devenue un enjeu central des négociations internationales sur les changements climatiques de la COP 11 qui s'est tenue en 2005 à Montréal. Suite à la décision de la conférence des parties (COP 11) à Montréal en novembre 2005, la CCNUCC s'est intéressée de plus en plus aux forêts³³, et la question de la réduction des émissions de gaz à effet de serre causées par le déboisement et la dégradation des forêts occupe désormais une place centrale dans les négociations sur les dispositions post-Kyoto relatives au changement climatique. C'est ainsi que lors de la 13^{ème} conférence des parties à la CCNUCC, a été lancé le plan d'action de Bali, qui comporte un volet sur la réduction des émissions produites par la déforestation et la dégradation des forêts dans les pays en développement. Les résultats des négociations actuelles sur le carbone forestier au sein de la CCNUCC permettent aux acteurs du secteur forestier, dans de nombreux pays en développement, de commencer à bénéficier du piégeage du carbone et des initiatives REDD+. C'est le cadre de Varsovie pour la REDD+ lors de la COP 19 en 2013, qui a permis la résolution de points de discorde clés, se traduisant ainsi en sept décisions informellement appelées les règles de la REDD+.

Pour combler les éventuelles lacunes contenues dans le protocole de Kyoto, plusieurs États ont signé l'Accord de Paris en décembre 2015. Il a été adopté par consensus par l'ensemble des 195 États parties. Cet accord est universel et ambitieux. Il fournit le futur cadre international d'action contre les changements climatiques. Le principal objectif de ce nouvel accord, sous l'égide de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC) est de maintenir la montée de la température moyenne de par le monde bien en-deçà de 2°C au-dessus des niveaux préindustriels et d'essayer de limiter l'augmentation à 1,5°C. Cet accord s'est structuré sur la base du principe de responsabilités communes mais différenciées à la lumière des circonstances nationales spécifiques. Vu ainsi, il s'inscrit dans le cadre d'une certaine justice climatique puisqu'il établit que les efforts doivent être accomplis sur la base de l'équité internationale.

La Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique constitue à bien des égards une réelle avancée en matière de lutte contre les changements climatiques, puisque les négociations entre États et organisations internationales permettent progressivement à la structuration d'un régime international climatique. Cette Convention a permis la mise en lumière de la question des changements climatiques et a fédéré les sujets de la société internationale autour de ce problème en faisant de cela, une préoccupation commune à l'humanité. Elle a ainsi initié une coopération internationale et créé « *une forme de gouvernance mondiale autour de l'enjeu du réchauffement climatique* »³⁴. Il faut souligner que la gouvernance indique clairement un processus et non une institution ou une structure, un système

³² Anne-Marie WILSON, Stéphane GUÉNEAU, *Gouvernance mondiale des forêts : une évaluation à partir de l'analyse de la position des ONG*, IDDRI, n° 05/2005, Ressources naturelles, p. 2.

³³ Le rôle des forêts a connu un regain d'intérêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique avec la parution en 2007 du quatrième rapport d'évaluation du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat, dont un volume entier est consacré aux forêts.

³⁴ Jean-Maurice ARBOUR, Sophie LAVALLÉE, *Droit international de l'environnement, op.cit.*, pp. 234-250.

en réseau régissant les relations d'acteurs réunis avec l'objectif d'engendrer un profit ou une meilleure gestion³⁵. Pour y parvenir, elle devrait intégrer un mode de direction « *moins lourd et plus souple, moins directif et plus participatif, plus diffus et moins technocratique* »³⁶.

Certaines organisations internationales ont été des organismes facilitateurs qui ont permis l'implication de tous les négociateurs étatiques. La France a organisé, conjointement avec les Nations unies et la Banque mondiale, un sommet sur le climat, le 12 décembre 2017 dénommé « One Planet Summit ». Ce sommet visait à relancer la dynamique de l'action des pays envers le climat sur le plan financier.

Après avoir participé à la production des normes environnementales concourant à la stabilisation du climat, les organisations internationales participent aussi à leur mise en œuvre en Afrique centrale.

B. La mise en œuvre des actions de lutte contre les changements climatiques en Afrique centrale.

Les organisations internationales appuient la mise en œuvre des actions de lutte contre les changements climatiques en Afrique centrale. Une coopération internationale avec l'appui des organisations internationales est essentielle pour réunir les ressources (financière, humaine, technique, technologique) nécessaires afin d'aider les États de l'Afrique centrale à s'acquitter de leurs responsabilités dans la stabilisation du climat. Ainsi, pour atteindre leurs objectifs, plusieurs mécanismes ont été mis en place et implémentés dans plusieurs projets. La réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation (REED+) et le mécanisme de développement propre (MDP) sont autant d'outils qui permettraient la stabilisation du climat en protégeant les forêts en Afrique centrale.

Le rôle crucial des forêts comme puits de carbone est reconnu, et pour réduire la déforestation, des incitations financières ont été mises en place. Cela a permis de mettre en place des mécanismes et projets de réduction des émissions de gaz à effet de serre issues de la déforestation et de la dégradation de la forêt (REDD). Des phases pilotes ont été mises en œuvre dans plusieurs États par le Fonds du Programme REDD des Nations Unies, de même que par la Banque mondiale dans son projet intitulé « la facilité de partenariat pour le carbone de la forêt ». Plus tard la REDD+ a vu le jour. La réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation (REED+) est un processus qui permet d'accompagner les États de l'Afrique centrale dans leurs actions, en incluant un cadre de politiques et d'incitations pour la réduction de la déforestation et de la dégradation de la forêt. Cela est faisable par l'augmentation des stocks de carbone dans les forêts par le biais des mesures de conservation de manière principale et de gestion durable de façon subsidiaire. La REDD+ a vu le jour en 2005, mais son importance « n'a pas été entièrement et formellement reconnue avant décembre 2015, lorsque les 197

³⁵ Robert JOUMARD, *Le concept de gouvernance*, Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité, Laboratoire Transports et Environnement, 2009, p. 10, <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00489237/document>, consulté le 5 mai 2021.

³⁶ Gilles PAQUET, « La gouvernance en tant que manière de voir : le paradigme de l'apprentissage collectif », dans Linda CARDINAL, Caroline ANDREW (dir.), *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 2001, p. 24.

parties à la CCNUCC ont adopté l'Accord de Paris, un pacte international historique visant la maîtrise du changement climatique. La reconnaissance de la REDD+ dans l'Accord de Paris a été perçue comme un moyen de souligner et de valider les systèmes qui incitent les pays en développement à conserver les forêts dans un contexte de réduction de la pauvreté et de développement économique »³⁷. Pour expérimenter ce mécanisme, des phases pilotes ont été lancées par le Réseau international de forêts modèles à travers le projet de « forêt modèle ». C'est un mécanisme qui permet l'aménagement forestier durable des forêts tout en prenant aussi en compte la REDD+. Il y a plusieurs forêts modèles sur l'étendue de la planète en général et en Afrique centrale en particulier, notamment les forêts modèles de *Campo Ma'an, de Dja* et *Mpomo* dans la région du Sud Cameroun.

Le mécanisme de développement propre (MDP) est un instrument défini par le protocole de Kyoto en son article 12, qui se matérialise par la réalisation des projets, dont la principale composante est de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Il permet aux pays industrialisés du nord d'investir dans des projets de diminution des émissions et / ou de séquestration de carbone dans les pays du Sud et au retour, recevoir des « crédits carbonés »³⁸. Les MDP se focalisent sur trois principales activités :

- dans les activités liées aux énergies, afin de substituer la consommation d'énergie fossile par de l'énergie renouvelable (bio-énergie) ;

- dans les activités liées aux déchets, afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre ou amoindrir leur nocivité à propos de trois types de détritiques (eaux usées, détritiques ménagers, détritiques industriels) ;

- les activités liées au boisement et au reboisement des sols, afin de permettre aux plantations d'arbres de séquestrer le carbone ambiant dans l'air, et de ce fait concourt au processus REDD+. Une quinzaine de projets de MDP ont été mis sur pied au Cameroun avec l'appui de l'Agence de coopération internationale allemande pour le développement (GIZ) dans les régions de l'Ouest et de l'Adamaoua, dont dix ont fait l'objet de « fiche PIN » plus ou moins avancées³⁹, notamment les plantations initiées à *Foumban, Tonga, Mandjou* et la forêt communale de *Meiganga*, pour lesquelles les travaux sont financés par la ville de Paris dans le cadre d'un « engagement volontaire » pour améliorer son « bilan carbone ».⁴⁰

La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), son réseau de mise en œuvre associé et le vaste éventail d'agences de développement et d'institutions financières internationales soutenant le développement durable, offrent des

³⁷ Peter GRAHAM, *Conserver les forêts pour lutter contre le changement climatique. Qu'est-ce que la REDD+, comment a-t-elle été créée et dans quel sens va-t-elle évoluer ?* WWF, 2016, p. 26.

³⁸ Les pays développés peuvent utiliser ces réductions pour remplir une partie de leurs engagements. Les certificats de réduction d'émissions certifiées obtenus entre 2000 et 2008 peuvent être utilisés par les pays développés pour la période 2008-2012. Cf. www.pfbc-cbfp.org, consulté le 15 juin 2020.

³⁹ Un projet pour une plantation industrielle (opérateur économique), 4 projets pour des forêts communales, 3 projets pour des plantations agro-forestières, 4 de ces projets ont reçu l'avis de non objection du CN-MDP pour leur fiche PIN, 2 projets connaissent des débuts de réalisation, projet de forêt communale de MEIGANGA.

⁴⁰ L'effort d'enregistrement de ces plantations auprès du MDP vise à valider la démarche d'action « en faveur du climat », mais non à produire des crédits carbonés commercialisables. Cf. www.pfbc-cbfp.org, consulté le 15 juin 2020.

ressources techniques et financières visant à soutenir les pays développés et les pays en développement en matière de réduction de la pauvreté, de réalisation d'un développement socioéconomique durable et contrer les effets imminents du changement climatique⁴¹.

La résolution 54/214 du 1^{er} février 2000 de l'Assemblée générale des Nations unies, relève l'importance des forêts d'Afrique centrale « de façon déterminante dans l'équilibre de la biosphère de la planète tout entière » et invite la communauté internationale à aider les États d'Afrique centrale dans leurs politiques de conservation des forêts, notamment au moyen d'une assistance financière et technique. Ainsi plusieurs organisations internationales ont soutenu des projets au sein des États de l'Afrique centrale pour lutter contre les changements climatiques en protégeant les écosystèmes forestiers.

Le soutien financier pour venir à bout des caprices du climat peut provenir d'une variété de sources, telles que « *les secteurs publics et privés et des accords bilatéraux et multilatéraux* »⁴². La finance climatique « *vise à soutenir soit des activités qui réduisent les émissions de gaz à effet de serre (atténuation), ou des stratégies et des actions qui aident à prévenir et à répondre à l'impact du changement climatique (adaptation)* »⁴³. Le « Fonds climatique vert » de même que le fonds d'adaptation, appelé « Fonds spécial pour les changements climatiques » ont été créés pour soutenir les projets dans les pays en développement, les pays les moins avancés et les États insulaires, portant sur l'atténuation, et l'adaptation pour faire face aux changements climatiques⁴⁴.

Les États de l'Union européenne (UE) mettent en place des mécanismes et projets avec les pays en développement à l'instar du Fonds français pour l'environnement mondial⁴⁵, de l'Alliance mondiale contre le changement climatique (AMCC)⁴⁶. C'est ainsi que depuis 2010, la France par le biais de ses structures de coopération a effectué des financements précoces REDD+ via plusieurs canaux en Afrique centrale. S'agissant des canaux multilatéraux, elle l'a effectué auprès du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), et de la Facilité du partenariat pour le carbone forestier (FCPF). La France a œuvré à la création du nouveau programme de lutte contre la déforestation et de gestion forestière durable lors de la dernière reconstitution du FEM⁴⁷. Sur le plan bilatéral elle finance l'Agence Française de Développement (AFD) et le

⁴¹ Banque mondiale, *Financement de l'adaptation au changement climatique dans les bassins transfrontaliers : Préparer des projets susceptibles d'être financés*, Washington, DC, Banque mondiale, janvier 2019, p. vii.

⁴² Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique, 2015. Décision 1/CP.21, paragraphe 54, et CCNUCC, 2013. Décision 9/CP.19, préambule.

⁴³ BANQUE MONDIALE, *Financement de l'adaptation au changement climatique dans les bassins transfrontaliers : Préparer des projets susceptibles d'être financés*, Washington, DC, Banque mondiale, janvier 2019, p. 13.

⁴⁴ Les pays développés « s'engagent à mobiliser conjointement un objectif de 100 milliards de dollars US par an », pour financer ces pays de 2013 à 2020.

⁴⁵ Il permet le Renforcement des capacités dans le domaine de l'adaptation au changement climatique dans plusieurs pays.

⁴⁶ Elle vise à soutenir les plus vulnérables dans leur capacité d'adaptation aux effets des mutations du climat. D'une part, elle fournira une plateforme de dialogue et d'échange entre l'UE et ces pays visant à intégrer le changement climatique dans les stratégies de développement national et dans la coopération au développement. Ce dialogue sera également conduit au niveau régional, par exemple avec le groupe des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, l'Union africaine, ainsi qu'au sein du sommet Asie-Europe. D'autre part, elle fournira un soutien technique et financier à des mesures d'adaptation. Voir www.hal-emse.ccsd.cnrs.fr, consulté le 10 juin 2020.

⁴⁷ Il s'agit de 75 000 000 € sur sa contribution au FEM5 de 215 000 000 €. Cela est une hausse d'environ 40 %. Cf. www.consulfrance-vancouver.org, consulté le 11 juin 2020.

Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) qui mènent des actions en vue de protéger les forêts du bassin du Congo.

Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et le Fonds vert pour le climat (GCF) jouent des rôles importants pour soutenir la mise en œuvre des activités REDD+⁴⁸, compte tenu du fait qu'elles sont des institutions financières associées à la CCNUCC. Ces Fonds doivent être utilisés pour le renforcement des capacités, l'assistance technique, la facilitation du transfert de technologie afin d'améliorer la collecte des données, l'estimation des émissions dues à la déforestation et à la dégradation de la forêt, ainsi que le suivi et la reddition de comptes. L'on doit aussi prendre en compte les besoins institutionnels des pays en développement pour l'estimation et la réduction des émissions provenant de la déforestation et de la dégradation de la forêt⁴⁹.

Le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) appuie financièrement la Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC) dans la mise en œuvre d'un projet sous-régional intitulé « projet de renforcement des capacités institutionnelles en matière de REDD+ pour la gestion durable des forêts du bassin du Congo » d'un montant d'environ 6,5 milliards de FCFA⁵⁰. L'objectif de ce projet est de renforcer les capacités des États du bassin du Congo sur les questions REDD+, afin de les aider à se préparer au futur système REDD+, et à en tirer bénéfice pour la gestion durable de leurs écosystèmes forestiers⁵¹. En 2013, les activités du projet ont permis de finaliser le recrutement des firmes chargées de mettre en œuvre les activités du projet, de renforcer les capacités des pays du bassin du Congo sur les thématiques nouvelles telles que le nouveau mécanisme de marchés, les mesures d'atténuation appropriées à l'échelle nationale (NAMAs) et d'appuyer l'élaboration de manière coordonnée des positions communes dans le cadre des négociations sur le changement climatique⁵². Pour ce qui est de la mesure de la biomasse forestière, ce projet a établi des partenariats scientifiques et institutionnels avec la production d'un inventaire des institutions nationales et internationales de recherche sur le carbone forestier en vue de la mise en place d'un réseau et la constitution d'une liste d'experts sous régionaux capable de guider les décideurs et d'apporter un appui technique à la formulation des politiques. Un accent a également été mis sur l'organisation d'une rencontre scientifique et technique portant sur l'élaboration des équations *allométriques*. La réalisation de l'évaluation environnementale et sociale régionale (EESR), les appuis spécifiques aux États, ainsi que l'organisation de trois ateliers nationaux (Cameroun, République Démocratique du Congo et Congo) de planification des activités qui sont mis en place dans le cadre de la promotion des promoteurs des projets pilotes⁵³.

Par ailleurs, il faut indiquer que la Banque Africaine de Développement (BAD) gère plusieurs Fonds destinés aux changements climatiques. La BAD soutient l'adaptation au

⁴⁸ Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique, 2013. Décision 9/CP.19, paragraphe 1.

⁴⁹ Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique, Article 4, paragraphe 3.

⁵⁰ Environ 9 233 650 €. Cf. www.comifac.org, consulté le 12 juin 2020.

⁵¹ Il s'agit de l'amélioration des connaissances et de coordination de la REDD+ dans le bassin du Congo ; du renforcement des capacités techniques de mesure et de suivi des stocks de carbone dans les forêts du bassin du Congo ; et de l'intégration du concept de REDD+ dans les projets de gestion durable des forêts. Cf. www.comifac.org, consulté le 12 juin 2020.

⁵² Cf. www.comifac.org, consulté le 12 juin 2020.

⁵³ voir, www.comifac.org/fr/content/propos-preredd. Consulté en janvier 2020.

changement climatique et son atténuation à travers une série de fonds et de mesures. En avril 2014, le « Fonds pour les changements climatiques en Afrique » est conçu pour aider les pays africains à obtenir de plus grands montants de financement climatique et à utiliser les fonds reçus d'une façon plus efficace, et dans une vaste gamme d'activités résilientes au climat et à faible émission de carbone⁵⁴. La BAD a aussi un « Fonds des énergies durables pour l'Afrique ». C'est un fonds fiduciaire multi-donateurs qui investit dans des projets de petite et de moyenne taille menés par le secteur privé, tout en leur apportant une assistance technique, dans le but de promouvoir les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique⁵⁵.

Un mécanisme pour le transfert de technologie a été aussi créé en faveur des pays en développement. Ainsi, dans les États de l'Afrique centrale, un transfert de technologie en imagerie satellitaire de haute résolution pour le suivi des forêts⁵⁶ a été mis en place avec l'aide de la coopération française. Elle a donc récemment engagé un ensemble de projets qui vise à favoriser l'accès et l'exploitation de l'imagerie satellite spot pour les besoins de la REDD+ dans les États de l'Afrique centrale par :

- la mise à disposition des images satellite pour les autorités nationales et les acteurs des projets REDD+ dans les États de la sous-région⁵⁷ ;
- l'équipement et renforcement des capacités des acteurs publics nationaux pour l'exploitation des données satellites pour le suivi des forêts.⁵⁸

L'Initiative pour la forêt de l'Afrique centrale (CAFI) est un programme qui soutient les investissements nationaux stratégiques et holistiques sur la REDD + et le développement modéré en émissions de gaz à effet de serre, tout en se concentrant sur les États de l'Afrique centrale à haut couvert forestier. Son objectif est de reconnaître et préserver la valeur des forêts dans la sous-région afin d'atténuer les changements climatiques, réduire la pauvreté et contribuer au développement durable. Le CAFI est un partenariat collaboratif qui regroupe les États de l'Afrique centrale⁵⁹ et l'Allemagne, le Brésil, la Corée du Sud, la France, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume Uni et l'Union européenne. C'est la déclaration de la CAFI qui a formalisé les engagements des différents partenaires. Son soutien est le 'Fonds CAFI', qui est un fonds fiduciaire géré par le bureau des fonds fiduciaires multipartenaires des Nations Unies. En marge de la COP 23, un forum ministériel a été organisé sous l'égide de M. Nicolas Hulot⁶⁰,

⁵⁴ BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT, *Contribution de la Banque africaine de développement à la réunion de la COP 21 à la CCNUCC — L'Afrique et le climat : une opportunité pour s'adapter et prospérer*, novembre 2015, p. 14.

⁵⁵ BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT, *ibid.*, p. 14.

⁵⁶ L'imagerie satellite à haute résolution (10 m et moins) revêt un intérêt important pour l'analyse et le suivi des dynamiques de déforestation, notamment lorsque les actes de défrichement individuels sont à petite échelle (de l'ordre de l'hectare). Par ailleurs, l'Observatoire satellitaire des forêts d'Afrique centrale (OSFAC), est un partenaire de l'OFAC a pour objectif la vulgarisation de l'utilisation des données satellites et de suivi des données changement de l'environnement dans le bassin du Congo. Cf. www.nofc.cfs.nrcan.gc.ca, consulté le janvier 2020.

⁵⁷ Le financement de cette activité se fait au travers de l'AFD. Le pilotage par l'Institut géographique national (IGN) en partenariat avec la société Astrium, le CNES, l'IRD et l'ONF). Cf. www.bassinducongo.reddspot.org. Consulté le 12 janvier 2020.

⁵⁸ Le financement s'effectue au travers du le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM). Le pilotage par l'Institut de recherche pour le développement (IRD).

⁵⁹ Notamment, Cameroun, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine, République du Congo, République Démocratique du Congo.

⁶⁰ Ministre d'État en charge de la Transition écologique et solidaire de la République de France. Cette réunion ministérielle ouvre la présidence française au Conseil d'administration de la CAFI.

avec les États du bassin du Congo, notamment le Gabon, le Congo, le Cameroun, etc. afin de réitérer l'engagement d'atteindre les objectifs fixés dans l'accord de Paris et a rappelé les points inscrits dans différents cadres nationaux d'investissement validé par le Conseil d'administration CAFI. Lequel cadre prévoit un financement de 18 millions de dollars US pour la valorisation et la préservation des forêts du Bassin Congo⁶¹.

Dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs de développement durable et de l'accord de Paris sur le Climat, le Bureau des Nations Unies pour la coopération Sud-Sud (UNOSSC) et de la fondation *QIAONYU* ont conjointement lancé « le programme QIAO ». Ce programme est un engagement majeur faisant suite à l'entrée en force de l'accord de Paris, qui mobilisera un fonds d'environ 10,9 millions d'euros entre 2018 et 2023 afin de soutenir des projets portant sur les changements climatiques, la préservation de l'environnement et des forêts. Les projets sélectionnés seront dotés d'une subvention annuelle comprise entre 100 000 et 200 000 dollars US⁶².

Toutefois, en dépit de toutes les mesures prises par les organisations internationales pour lutter contre les changements climatiques en Afrique centrale, une multitude d'obstacles entravent leurs actions.

II. LES MANQUEMENTS DE L'ACTION DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES DANS LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES.

Étant devenu un objet des relations internationales, la stabilisation du climat a permis de propulser une coopération internationale pour le développement en Afrique centrale par le biais des organisations internationales. Mais, comme tout processus humain, il y a un ensemble de difficultés qui gangrène l'action de ces organismes.

Pour étayer la thèse selon laquelle, l'influence des organisations internationales dans la lutte contre les changements climatiques en Afrique centrale est tronquée par divers blocages, il est utile de montrer qu'elle est une approche entachée de nombreuses insuffisances (A) d'une part et, qu'on mette en exergue les entraves freinant le plein déploiement des organisations internationales de coopération pour le développement (B) d'autre part.

A. Une approche entachée de nombreuses insuffisances.

Les mesures prises par les organisations internationales en Afrique centrale pour lutter contre les changements climatiques comportent de multiples manquements qui empêchent leur essor dans la sous-région. Ceci peut s'expliquer par la nature non contraignante et imprécise de certains instruments juridiques et par le « *caractère disparate et peu usité* »⁶³ de certaines normes environnementales et forestières.

⁶¹ Voir, www.mediaterre.org/afrique-centrale/actu,20171121083604.html, consulté le 25 avril 2020.

⁶² Voir, www.pfbc-cbfp.org/actualites/items/QIAO-programme, consulté le 26 avril 2020.

⁶³ Parfait OUMBA, « Le rôle des organisations sous-régionales dans l'intégration et le développement du droit international de l'environnement en Afrique centrale », *Revue africaine de droit de l'environnement*, 2013, p. 49.

La nature non contraignante et imprécise de certains instruments juridiques produit des insuffisances dans le rendement des organisations internationales. Certaines institutions internationales définissent des politiques environnementales et les formulent souvent sous la forme de recommandations et déclarations.

Le terme recommandation est « *apparu d'abord dans la pratique des conférences diplomatiques, [et] est devenu d'usage constant dans le droit des organisations internationales* »⁶⁴. Elle a une force morale importante dans la mesure où elle représente la volonté politique des États-membres à une organisation internationale. Mais, elle n'est pas juridiquement contraignante. Un tel constat est assurément inquiétant, « *si l'on songe que la plus grande partie des décisions prises par les organisations internationales revêtent la forme de recommandations* »⁶⁵.

Les déclarations sont des textes solennels contenant des engagements politiques et philosophiques dans un domaine précis auxquels des États-parties adhèrent. Elles ne constituent pas des actes formels des organisations internationales et ne sont pas destinées à être juridiquement contraignantes. Néanmoins, il est important de souligner que dans l'architecture juridique internationale, l'on constate que certaines déclarations sont devenues si fortes qu'elles se rapprochent des conventions, surtout lorsqu'elles sont intégrées dans les constitutions et les lois des États. L'on peut citer par exemple la déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948 à Paris par la résolution 217 (III). Par ailleurs, les sujets internationaux de la gouvernance environnementale élaborent beaucoup de déclarations ayant de larges spectres, dont il est difficile d'effectuer l'évaluation de l'efficacité, ainsi que leur mise en œuvre sur le terrain.

En effet, les espaces forestiers qui ont un rôle important dans la stabilisation du climat, brillent par une absence d'instruments internationaux contraignants pour encadrer la majorité des activités forestières. L'on constate plutôt une segmentation des problématiques forestières éparpillées dans diverses conventions environnementales. La disparité et la multitude de certaines normes forestières et environnementales participent à créer des confusions au sein des organismes internationaux. De même, dans la société internationale, l'on constate un développement dispersé et sans supervision des accords multilatéraux sur l'environnement⁶⁶. Les instruments juridiques internationaux prolifèrent et n'hésitent pas à se concurrencer les uns les autres. Seulement dans le domaine de la biodiversité, il existe plus de 1000 textes internationaux et régionaux déposés dans de multiples organisations⁶⁷. Les accords multilatéraux sur l'environnement « *se développent sans coordination, sans hiérarchisation entre eux et interviennent sur des territoires et des espaces différents ; la plupart d'entre eux*

⁶⁴ Michel VIRALLY, « La valeur juridique des recommandations des organisations internationales », *Annuaire français de droit international*, 1956, Vol 2, n° 1, p. 66.

⁶⁵ Michel VIRALLY, *ibid.*, p. 66.

⁶⁶ Dominique BUREAU, Marie-Claire DAVEU, Sylviane GASTALDO, « gouvernance mondiale et environnement », dans Pierre JACQUET, Jean PISANI-FERRY, Laurence TUBIANA (dir.), *Gouvernance mondiale*, Nancy, Bialec, 2002, p. 449.

⁶⁷ Marc HUFTY, AUBERTIN Catherine, « La gouvernance environnementale globale », dans Marc HUFTY, Alexandre DORMEIER FREIRE, Pauline PLAGNAT, Vanessa NEUMANN, (dir.), *Jeux de gouvernance. Regards et réflexions sur un concept*, Paris, Éd. Karthala et IUED, 2007, p. 152.

ne présentent pas de sanctions »⁶⁸. Cet état de chose génère des problèmes de cohérence qui produisent par ricochet une situation d'insécurité juridique. La multiplication d'instruments internationaux présente aussi un autre risque, dans la mesure où leur mise en œuvre requiert d'importants moyens financiers. Ceci peut expliquer que certaines normes ne soient pas effectivement implémentées sur le terrain. À toutes ces carences, l'on devrait ajouter toutes les contraintes qui limitent l'action de ces institutions internationales de coopération pour le développement dans la sous-région.

B. Les entraves freinant le déploiement des organisations internationales.

Les actions menées par les organisations internationales pour lutter contre les changements climatiques en Afrique centrale sont « *infléchies par plusieurs facteurs* »⁶⁹. Il est donc intéressant de mettre en scène les obstacles qui handicapent leurs interventions. Ils sont de deux ordres, les uns sont liés à des problèmes externes à ces organisations et les autres résultent de leur dysfonctionnement interne.

Pendant le déploiement de leurs actions dans la stabilisation du climat, certaines organisations internationales sont confrontées à des difficultés qui empêchent la visibilité de leurs résultats en Afrique centrale. Ces entraves surviennent indépendamment de leur volonté et leur sont extérieures. Elles sont dues soit à l'architecture internationale complexe, soit aux négociations trop lentes dans des cadres disparates. À celle-ci, il faut ajouter les difficultés de coordination des différentes organisations internationales.

La gouvernance internationale sur le climat est marquée par « *une architecture institutionnelle internationale jugée complexe et imparfaite par de nombreux acteurs* »⁷⁰. L'on pourrait ajouter à cela que « *la société internationale actuelle demeure une société de juxtaposition d'entités souveraines non hiérarchisées* »⁷¹.

Le cadre des négociations internationales sur la thématique climatique est caractérisé par « *la lenteur des négociations et des progrès, l'insuffisance des engagements, trop modestes et peu lisibles* »⁷². Ces lenteurs résultent aussi parfois des négociations marquées par un persistant conflit entre les sujets de la société internationale, engendrées par la volonté de protéger les intérêts nationaux de certains États. Les négociations conduites par les organisations internationales avancent bien trop lentement, eu égard au réchauffement rapide et irréversible du climat. Elles ne créent pas de véritables propositions constructives et semblent crispées et

⁶⁸ Dominique BUREAU, Marie-Claire DAVEU, Sylviane GASTALDO, « gouvernance mondiale et environnement », dans Pierre JACQUET, Jean PISANI-FERRY, Laurence TUBIANA (dir.), *Gouvernance mondiale*, Nancy, *ibid.*, p. 453.

⁶⁹ Parfait OUMBA, « Le rôle des organisations sous-régionales dans l'intégration et le développement du droit international de l'environnement en Afrique centrale », *op.cit.*, p. 58.

⁷⁰ Anne-Marie WILSON, Stéphane GUÉNEAU, *Gouvernance mondiale des forêts : une évaluation à partir de l'analyse de la position des ONG*, *op.cit.*, p. 1.

⁷¹ Sandrine MALJEAN-DUBOIS, *La mise en œuvre du droit international de l'environnement*, Paris, IDDRI, n° 03, 2003, p. 24.

⁷² Sandrine MALJEAN-DUBOIS, *La mise en œuvre du droit international de l'environnement*, *ibid.*, p. 25.

bloquées, dans la mesure où elles « *ne sont pas toujours couronnées de succès* »⁷³ et ne débouchent que rarement sur des instruments qui soient à la fois universels et contraignants. On constate que les discussions actuelles sur la gouvernance climatique au niveau international paraissent inefficaces et improductives pour deux raisons :

- « *les négociations internationales sont disjointes et manquent de coordination, ce qui entraîne une multiplication des efforts ;*

- *la mise en œuvre des décisions prises jusqu'à présent est très peu avancée par manque de volonté et d'engagement des acteurs gouvernementaux* »⁷⁴.

Comme le résume une résolution de l'Institut du droit international de 1997, « *le développement du droit international de l'environnement s'est effectué d'une manière non coordonnée, se traduisant par des doubles emplois, des incohérences et des lacunes* »⁷⁵. De même, les mesures prises par les organisations de coopération internationale pour le développement en vue de lutter contre le climat en Afrique centrale sont mal coordonnées. Les actions multilatérales qu'aucune coordination ne relie dans la stabilisation du climat présentent plusieurs inconvénients. Cela se matérialise par la multiplication du nombre de projets, de la duplication des compétences, du gaspillage des ressources disponibles, de même que la sollicitation excessive des acteurs de coopération au développement. Même, les recherches en matière de sylviculture dans la sous-région manquent de coordination efficace. La plupart des activités des projets et programmes qui ont pour objectif la régulation du climat, se déploient en vase clos sans une véritable coordination nécessaire pour canaliser les efforts vers leur objectif commun. Il en découle un impact faible sur la protection des forêts nécessaire à la stabilité du climat. L'absence d'un organe de contrôle dans la gestion de régulation du climat sur la planète en général et en Afrique centrale en particulier, crée un vide structurel dans l'architecture internationale. Le rôle d'un tel organe sur le plan international est de contrôler et de sanctionner les manquements et les égarements des organisations internationales durant le combat contre les changements climatiques. Une vue panoramique du « *tableau du système de contrôle de la gouvernance environnementale est marqué par les approches dispersées et souvent anarchiques instituées par les instances internationales ou les conventions environnementales* »⁷⁶. En effet, les mécanismes de mise en œuvre des conventions et de surveillance des engagements pris par les États et les organisations internationales sont disparates⁷⁷. Leur contrôle n'est donc pas facile, car chaque convention dispose d'un système de suivi et de contrôle. La fragmentation du cadre institutionnel international et des

⁷³ CLUB DES JURISTES, *Renforcer l'efficacité du droit international de l'environnement : devoirs des états, droits des individus*, novembre 2015, p. 24.

⁷⁴ Anne-Marie WILSON, Stéphane GUÉNEAU, *Gouvernance mondiale des forêts : une évaluation à partir de l'analyse de la position des ONG*, op.cit., p. 5.

⁷⁵ IDI, « Procédures d'adoption et de mise en œuvre des règles en matière d'environnement, Résolution du 4 septembre » *Revue belge de droit international*, n°1997/2, p. 497.

⁷⁶ Adélaïde NGUEJO THAYOH, *La participation en droit international de l'environnement : contribution à l'étude de la gouvernance environnementale*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Yaoundé 2-Soa, 2020, p. 291.

⁷⁷ Dominique BUREAU, Marie-Claire DAVEU, Sylviane GASTALDO, « gouvernance mondiale et environnement », dans Pierre JACQUET, Jean PISANI-FERRY, Laurence TUBIANA (dir.), *Gouvernance mondiale*, op.cit., 2002, p. 454.

organisations internationales produit une insuffisance sur le plan de l'efficacité. Or, la complexité des phénomènes liés aux changements climatiques ainsi que « *la vision globale des interactions entre le climat et les autres grands problèmes écologiques, telles que la biodiversité ou l'eau, nécessitent une gouvernance environnementale renforcée* »⁷⁸.

En son sein, certaines institutions internationales portent les germes de leurs échecs dans leur quête pour la lutte contre les changements climatiques en Afrique centrale. Au rang des obstacles internes aux missions de ces organisations, on peut citer les problèmes liés aux limites du pouvoir d'action des institutions internationales et l'influence négative des facteurs financiers.

Certaines organisations internationales rencontrent des difficultés pour lutter efficacement contre le climat à cause des limites de leurs pouvoirs d'action. De manière générale, elles sont dotées d'un pouvoir de mise en œuvre et de contrôle des instruments internationaux. Cependant, ce pouvoir est limité dans la sphère internationale par le principe de la souveraineté des États. Concrètement, dans la sphère internationale, « *les accords de coopération et la mise en œuvre des aides doivent se faire sans empiéter sur la souveraineté des États* »⁷⁹. Ainsi, « *pour mener certaines activités au sein des États de l'Afrique centrale, il faut parfois haranguer et courtiser certains responsables administratifs pour leur montrer le bien-fondé de mettre en œuvre un projet* »⁸⁰. Cela limite grandement certaines actions qu'aimeraient prendre des organisations internationales dans la sous-région pour protéger efficacement le climat.

Les organisations internationales ont effectué de nombreux investissements dans la lutte contre les changements climatiques. Mais, les récentes crises financières internationales ont provoquées certaines mutations qui ont pour conséquence de « *diminuer l'aide qu'ils apportent au développement* »⁸¹ dans les États du bassin du Congo. Le financement reste souvent limité pour mettre en œuvre les décisions internationales concernant la lutte contre les changements climatiques. Un autre problème apparaît à l'occasion de « *la baisse des ressources budgétaires est l'arbitrage entre aide bilatérale et aide multilatérale* »⁸² dans la mise en œuvre des projets devant permettre de réguler le climat.

Par ailleurs, plusieurs organisations internationales, au rang du PNUE sont dotées de ressources humaines et financières limitées⁸³. Le manque de ressources financières du PNUE est dû au fait que les contributions de ses États-membres restent volontaires. De même, l'on constate de plus en plus que les organisations internationales subordonnent leur aide en direction des pays en développement au respect des valeurs démocratiques et de la bonne

⁷⁸ Christopher COLETTE, « L'action internationale contre les changements climatiques : perspectives de l'après-Kyoto », *Études internationales, op.cit.*, p. 251.

⁷⁹ Extrait d'une partie de la conclusion des travaux du 10^{ème} congrès forestier mondial de 1991.

⁸⁰ Eléazar Michel NKOUÉ, *La protection des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale à l'épreuve des nécessités de développement socio-économique : cas du Cameroun*, Thèse de doctorat en droit international, Université de Grenoble Alpes, 2019, p. 346.

⁸¹ François BOURGUIGNON, « Le pouvoir des organisations internationales sur le développement : illusion ou réalité ? » (2013) *Revue de Sciences humaines*, en ligne www.traces.revues.org/5355. Consulté le 11 octobre 2019.

⁸² François BOURGUIGNON, *ibid.*

⁸³ Jeanine GAMA SÁ, *Le fonds pour l'environnement mondial*, thèse de doctorat en droit, université d'Aix Marseille 2011, p. 3.

gouvernance⁸⁴. Des valeurs qui ne sont malheureusement pas réellement appliquées en Afrique centrale. Cela a pour conséquence de réduire certaines ressources financières nécessaires à la mise en œuvre de leurs politiques climatiques.

CONCLUSION

Au terme de cette étude, l'on se rend compte que la coopération internationale par le biais des organisations internationales en faveur de la régulation du climat constitue un cadre novateur dans la lutte contre les changements climatiques. La coopération par voie d'accords bilatéraux ou multilatéraux ou par d'autres moyens appropriés est indispensable pour lutter contre les changements climatiques en Afrique centrale. Ainsi, les organisations internationales mettent en œuvre un certain nombre d'actions qui concourent à lutter contre les changements climatiques dans cette zone géographique. Ces actions vont de la participation à l'élaboration de certains instruments juridiques au financement et accompagnement des projets de régulation du climat. Il y a des instruments juridiques et actions qui ont émergé avec l'appui des organisations internationales qui pourraient être performants pour réguler les problèmes liés aux changements climatiques en Afrique centrale.

Toutefois, il faut indiquer que l'on rencontre des imperfections durant ce processus. L'effectivité des instruments internationaux concernant les préoccupations environnementales constitue un défi à la gouvernance internationale. Cette gouvernance internationale sur les questions climatiques est aussi marquée par un double échec : « *inefficacité du processus d'élaboration des normes, en raison de la lenteur, voire de la paralysie des négociations ; [et des] difficultés au stade de l'application, en l'absence de mécanismes de contrôle et de sanction efficaces* »⁸⁵. Au rang de ces difficultés que rencontrent les organisations internationales de développement pour réguler le climat à partir de l'Afrique centrale, l'on pourrait adjoindre « *la nature non contraignante et imprécise de certains instruments juridiques ; le caractère disparate et peu usité des normes environnementales et forestières ; la profusion des organisations internationales qui engendre la mauvaise coordination de leurs actions ; les limites intrinsèques du pouvoir de leurs actions et parfois le manque de ressources financières suffisantes* »⁸⁶.

Quelle que soit la nature et l'envergure du rôle joué par les organisations internationales en matière de régulation du climat en Afrique centrale, il s'avère indispensable de procéder à une véritable restructuration. Cette « *restructuration concernera non seulement ces institutions mêmes, mais également les mécanismes de mise en œuvre de l'action de coopération internationale* »⁸⁷. En tant que processus à parfaire, il faut renforcer les initiatives de coopération entre les organisations internationales pour le développement. Il peut s'agir de développer et/ou renforcer un dialogue entre les organisations internationales de

⁸⁴ James Nathan ROSENAU, Ernst-Otto CZEMPIEL, *Governance without government: Order and change in world politics*, Cambridge, Cambridge University press, 1992, pp. 321 et s.

⁸⁵ CLUB DES JURISTES, *Renforcer l'efficacité du droit international de l'environnement : devoirs des états, droits des individus*, op.cit., p. 5.

⁸⁶ Eléazar Michel NKOUÉ, *La protection des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale à l'épreuve des nécessités de développement socio-économique : cas du Cameroun*, op.cit., p. 350.

⁸⁷ Eléazar Michel NKOUÉ, op.cit., p. 350.

développement autour des problématiques liées au climat. Encourager une meilleure coopération des organisations internationales œuvrant dans le domaine de la régulation du climat constituerait une première étape vers la bonne gouvernance. Peut-être, il sera de bon ton que tous les organisations internationales pour le développement prennent en compte les aspects climatiques dans leurs programmes d'aide ou de financement en privilégiant les projets de développement durable.