

Le renforcement des capacités est-il encore possible?

AOÛT 2020 – Lanie Dufour

MISE EN CONTEXTE

En vue d'accroître le développement durable et constatant les écarts entre les pays dans plusieurs domaines, une volonté de transmission du savoir s'est construite au sein de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Celle-ci est réitérée dans le Protocole de Kyoto de 1997 et dans l'Accord de Paris de 2015. Le but d'intégrer cette thématique dans les discours des États et dans les accords est donc de permettre aux pays moins avancés (PMA) de posséder les mêmes connaissances et favoriser l'égalité des chances afin de s'adapter et d'atténuer les impacts des changements climatiques (Sharma 2017, 42).

Malgré cette volonté, une problématique s'inscrit dans la manière dont le savoir est partagé. Bien que les pays vulnérables et en développement nécessitent le support financier, l'expertise scientifique et technologique ainsi que le savoir-faire politique des pays développés, il est primordial de ne pas interférer dans la souveraineté des États ou dans leur culture. Le fait d'imposer leur vision pourrait résulter en une apparence de colonialisme et nuire tant à l'autodétermination des peuples qu'aux relations multilatérales.

L'Accord de Paris définit le concept de renforcement des capacités comme suit :

« Article 11 of the Paris Agreement defines capacity-building related goals, guiding principles and procedural obligations for all Parties. It calls on developed country Parties to enhance support to capacity-building in developing countries, and on developing country Parties to regularly communicate

progress on implementing capacity-building plans, policies, actions or measures (United Nations Convention Climate Change 2019a)

»

Cet article positionne le renforcement des capacités comme étant bidirectionnel, mais il est tout de même soutenu que ce sont les pays développés qui détiennent le savoir. Ainsi, le rapport de forces se situe évidemment en leur faveur. Plusieurs problématiques comme « l'aide liée¹ » ont résulté de ces moyens d'actions, ne laissant pas d'autonomie aux pays bénéficiaires. Ce terme est utilisé lors d'une situation où un pays tire des avantages de son implication dans le pays qu'il vient aider au détriment de celui-ci.

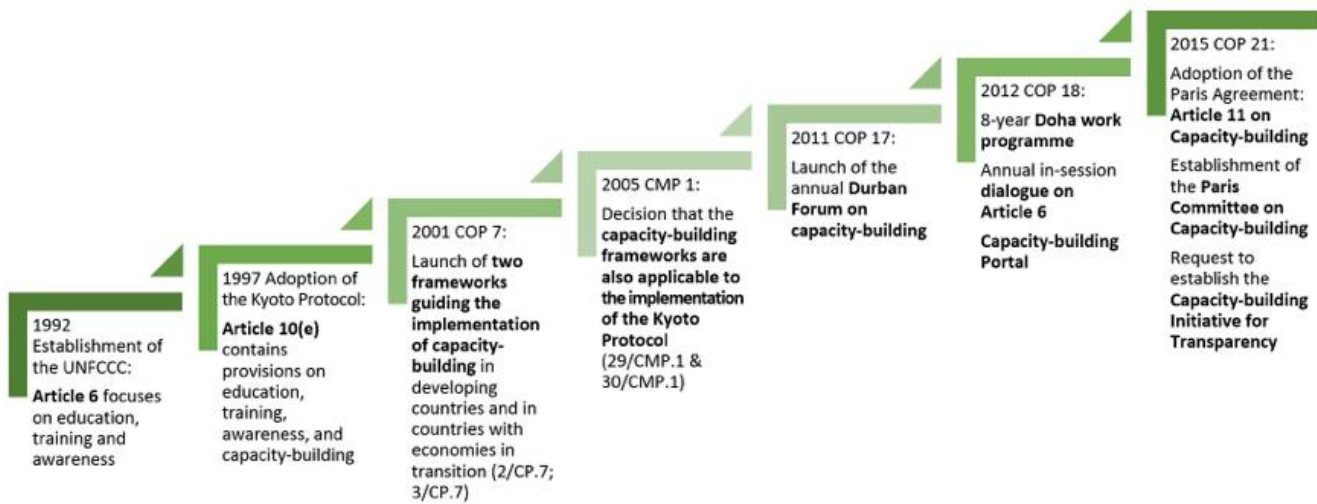
Concrètement, le Centre national de coopération au développement (CNCD) l'identifie « lorsque son utilisation est dépendante de l'obligation d'acheter des biens ou des services auprès des entreprises du pays qui fournit l'aide » (Van Haute 2018). Le rapport du réseau européen sur la dette et le développement (Eurodad) signale d'ailleurs que cette pratique fait toujours partie de la réalité de certains pays (Meeks 2018).

L'ÉVOLUTION DES NÉGOCIATIONS

La CCNUCC propose un graphique démontrant l'évolution des négociations en ce qui concerne le renforcement des capacités (United Nations Convention Climate Change 2019a).

¹ Cette notion qui nous a été partagée dans le cadre d'un entretien avec un praticien de l'Association québécoise des organismes de coopération internationale (AQOCI), M. Denis Côté, réfère au fait

que l'aide demeure liée au pays qui la donne au détriment du pays qui la reçoit.



Source : UNFCCC, 2019

Le thème n'est pas apparu sous sa forme originale au début. En effet, il s'agissait d'abord d'éducation et de formation. La place accordée à ce concept s'est précisée dans les textes onusiens au fil du temps. Son importance s'est manifestée différemment au sein de différentes dispositions et articles des conventions et décisions en lien avec la CCNUCC. Par contre, il demeure difficile de démontrer en quoi consistent concrètement les degrés d'application du renforcement des capacités. C'est pourquoi certains États ont entrepris d'exposer des moyens au-delà du seul aspect des négociations.

En effet, bien que le renforcement des capacités s'inscrive dans les Conférences des Parties de différentes manières, des discussions multilatérales ont également lieu à l'extérieur des négociations. Ces conversations permettent aux pays d'échanger sur leurs besoins et perspectives. Plus spécifiquement, des programmes comme le « *Capacity-building Hub* » servent d'outil afin de respecter les objectifs des négociations à ce sujet, mais pourraient aussi permettre de réduire les risques de débordements qui peuvent y être associés.

LE « CAPACITY-BUILDING HUB »

Au tout début de la CCNUCC, on retrouvait le *European Capacity Building Initiative* (ECBI) qui stipulait une intention de formation pour les négociateurs des pays en développement dans le cadre des conférences (Sharma 2017, 42). Le but de cette initiative était d'anticiper la nécessité de retrouver, sur la scène internationale, des gens qualifiés en vue de répondre aux besoins relatifs aux changements climatiques. Ensuite, en 2015, le *Paris Committee on Capacity Building* (PCCB) voit le jour et instaure le « *Capacity Building Day* » à la 24^e Conférence des Parties à la CCNUCC dite CdP-24. Il s'agissait de 4 jours au travers du « *Capacity-building Hub* », puis 7 jours étaient accordés pour ces événements lors de la CdP-25. Concrètement le *Capacity Building Hub* est un événement parallèle où chaque jour un thème est approfondi. Sous forme de conférence ou de panels, des représentants élaborent leur point de vue et leur réalité de manière magistrale ou participative avec le public.

Dans le cadre des CdP, des thématiques sont identifiées au travers des différentes conférences afin d'exposer lesquelles sont impliquées et touchées par le renforcement des capacités. Évidemment, les pays en développement y sont représentés puisqu'ils sont les premiers

bénéficiaires de ce programme de renforcement des connaissances et des savoirs. De plus, les villes et municipalités font aussi partie des sujets traités, puisqu'elles deviennent des acteurs au même titre que les États. Celles-ci sont au premier plan et possèdent des capacités d'action plus ciblées. La question des genres est aussi mise de l'avant dans les conférences, car les femmes subissent les impacts des changements climatiques de manière plus importante et leur rôle nécessite d'être bonifié.

Une voix pour les peuples autochtones est présente parmi les discussions. Il peut s'agir des savoirs ancestraux transmis ou des vulnérabilités à combattre. Ensuite, les jeunes ont aussi pris part aux échanges au travers de l'éducation afin d'assurer une meilleure conscientisation et expertise. Parmi les thématiques, l'aspect législatif s'inscrit comme outil important selon des juristes spécialisés en droit des changements climatiques. Leur intention est d'institutionnaliser le renforcement des capacités dans un cadre juridique pour supporter l'Accord de Paris. Puis, les entreprises et le secteur privé, par leur financement, leur innovation et leur partenariat, sont considérés comme des vecteurs importants puisque la sphère publique ne peut pas prendre en charge tous les impacts des changements climatiques (United Nations Convention Climate Change 2019b). Ces différents éléments étaient présents lors de la CdP-25, toutefois une mouvance quant aux éléments présentés change d'une année à l'autre.

Ce lieu d'échange et de partage externe aux négociations représente une initiative beaucoup plus efficace. Le renforcement des capacités est un élément très spécifique et fait partie des mesures d'adaptation aux changements climatiques. Il est impossible de l'uniformiser puisque chaque pays a des besoins particuliers. Des forums comme celui-ci devraient être favorisés puisqu'ils sont composés de personnes qui ont une expérience terrain et qui relatent des faits vécus par des témoignages concrets. Celles-ci possèdent une vision beaucoup plus réaliste des défis de la crise climatique.

SYNTHÈSE

Le renforcement des capacités peut se faire à plusieurs niveaux tout aussi pertinents les uns que les autres. En fait, c'est ce caractère précis qui permet sa réalisation « juste ». Les négociations n'ont pas permis de solutionner la problématique des conséquences dévastatrices des changements climatiques sur les populations les plus vulnérables, par contre les initiatives comme le « *Capacity-building Hub* » peuvent réellement permettre de l'améliorer.

En effet, des programmes composés d'individus qui comprennent et voient les dangers des changements climatiques permettent d'avoir une idée plus globale du problème. Par contre, il ne faut pas croire que cette transmission se complète seulement au travers du savoir des pays développés. Au-delà de l'aspect de la science, du financement et des technologies, chacune des parties a forcément quelque chose à apprendre de l'autre. Par exemple, un pays comme le Bangladesh peut bénéficier de l'expertise du Canada en matière de ressources naturelles ou d'infrastructures. Toutefois, ce dernier peut aussi apprendre des savoirs bangladais, notamment en ce qui concerne la gestion des désastres environnementaux. Celui-ci étant déjà épris avec ces problématiques quotidiennement. Le Bangladesh est vulnérable en raison de sa position géographique qui lui cause des difficultés au bord des cours d'eau et force ses habitants à migrer (Poncelet 2010, 16).

Le renforcement devrait alors privilégier une approche bilatérale et même multilatérale afin que chaque État puisse apporter quelque chose à la table des discussions. Les défis à venir pour les populations ne peuvent pas être contrés du haut de la tour d'ivoire de la connaissance. Les différentes thématiques abordées dans le « *Capacity-building Hub* » démontrent que différents acteurs doivent contribuer à la lutte aux changements climatiques. Toutefois, le discours tend à démontrer que l'aide s'adresse seulement aux pays en développement. Cependant, le climat ne fait pas la différence entre ces concepts de classification. Tous les États

découvriront à leur tour les effets de ceux-ci. Il serait donc pertinent d'éviter les tendances paternalistes et plutôt d'entrevoir les bénéfices d'une collaboration entre les États.

Les pistes de solution sont très ciblées, donc une prise en compte des différentes réalités pourrait améliorer l'efficacité du renforcement. En effet, dans cette lutte aux changements climatiques, les pays développés se sont engagés à réduire et à développer d'autres alternatives pour permettre une transition juste en raison de leurs émissions anthropiques qui ont fait des ravages sur le plan global. Qui de mieux pour les aider que ces pays en développement qui maîtrisent le mieux cette compétence d'adaptabilité puisqu'ils sont le plus

touchés par les changements climatiques anthropiques.

Dans tous les cas, cette issue dépend d'abord de l'ouverture des États à collaborer. Ceci pourrait mettre un frein aux pertes et préjudices qui affectent les pays en développement, mais aussi accélérer le processus de réduction des émissions de GES (CAN-Rac 2019). Cette bataille contre le scénario du « *business as usual* » est toutefois loin d'être gagnée d'avance (Mooney et Freedman 2020).

Références bibliographiques

CAN-Rac, 2019, *Note du Réseau Action Climat Canada : CCNUCC COP25*, 13 novembre, consulté le 06/05/20, [Disponible en cliquant [ici](#)]

Meeks, Polly, 2018, « Unleashing the catalytic power of Official Development Assistance through renewed action on untying », *Eurodad*, septembre, consulté le 10/07/20, [Disponible en cliquant [ici](#)]

Mooney, Chris et Andrew Freedman, 2020, « We may avoid the very worst climate scenario. But the next-worst is still pretty awful », *Washington Post*, 30 janvier, consulté le 06/05/20, [Disponible en cliquant [ici](#)]

Poncelet, Alice, 2010, « Bangladesh, un pays fait de catastrophes », *Hommes et migrations*, 1284, 16-27, consulté le 10/07/20, [Disponible en cliquant [ici](#)]

Sharma, Anju, 2017, *Pocket Guide to Capacity Building for Climate Change*, ebc, 42, consulté le 21/12/2019, [Disponible en cliquant [ici](#)]

United Nations Convention Climate Change, 2019a, *Capacity-building in the negotiations*, consulté le 21/12/2019, [Disponible en cliquant [ici](#)]

United Nations Convention Climate Change, 2019b, *The Paris Committee on Capacity-building (PCCB) hosts the 2nd*, consulté le 21/12/2019, [Disponible en cliquant [ici](#)]

Van Haute, Antoinette, 2018, « Aide liée : une pratique encore présente dans de nombreux pays », *CNCD*, 26 septembre, consulté le 21/12/2019, [Disponible en cliquant [ici](#)]

Publié par :

Observatoire des politiques publiques
de l'Université de Sherbrooke
2500, boul. de l'Université
Sherbrooke, Qc, J1K 2R1
+ 1 (819) 821-8000 poste 63622

Contact :

Isabelle Lacroix
isabelle.lacroix@usherbrooke.ca

<http://oppus.recherche.usherbrooke.ca>

Cette fiche synthèse est produite pour l'Observatoire des politiques publiques de l'Université de Sherbrooke (OPPUS). Les points de vue exprimés dans cette fiche sont ceux de l'auteure et ne reflètent pas nécessairement le point de vue ou l'opinion de l'OPPUS et de ses partenaires.