

Dédommager

# LES VICTIMES DU DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE :

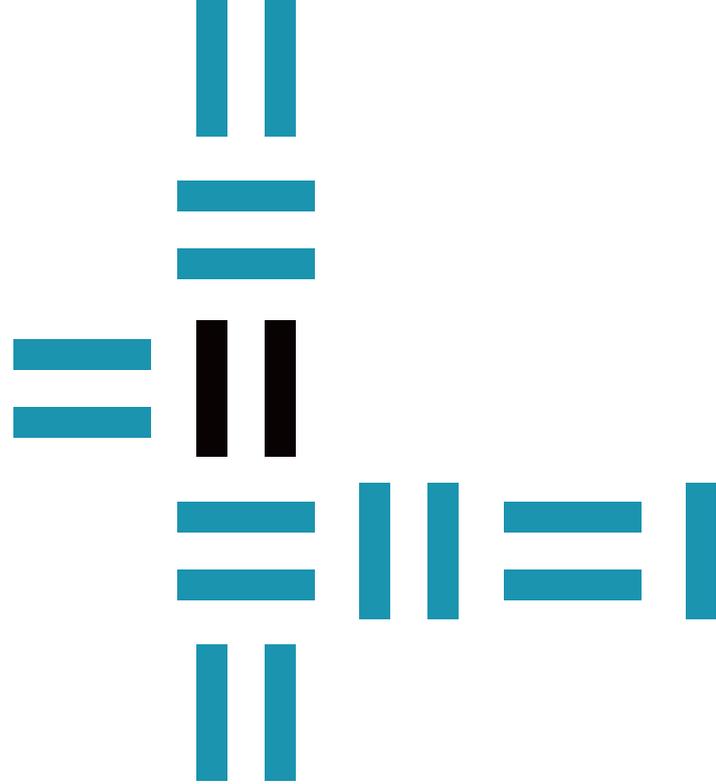
de l'utopie à la réalité

par Rebecca Thissen



CNCD

11.11.11



# SOMMAIRE

## 03 RÉSUMÉ EXÉCUTIF

## 04 INTRODUCTION

## 06 PARTIE 1

### LES PERTES ET PRÉJUDICES OU LE PILIER DÉSORMAIS INCONTOURNABLE DE L'ACTION CLIMATIQUE

#### 07 A/ Contexte et définitions

#### 17 B/ État des lieux de la question au sein des négociations internationales

## 24 PARTIE 2

### LA QUESTION DU FINANCEMENT DES PERTES ET PRÉJUDICES

#### 25 A/ Pourquoi ? De l'urgence financer les pertes et préjudices

#### 26 B/ Quel type de financement pour les pertes et préjudices ?

#### 30 C/ Quel mécanisme pour financer les dommages climatiques ?

#### 35 D/ Quelles sources de financement ?

## 40 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

## 43 LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES ACRONYMES

## REMERCIEMENTS

L'auteure remercie chaleureusement Véronique Rigot, Nicolas Van Nuffel et Arnaud Zacharie pour leur relecture attentive et leurs conseils avisés. Elle salue également les précieux retours du Professeur Romain Weikmans.



# RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Les pertes et préjudices ont longtemps été le parent pauvre des discussions internationales sur le climat. Mal compris et défini, peu documenté au niveau scientifique, pas reconnu comme un point à part entière dans les négociations climatiques internationales, le sujet a mis du temps à s'imposer dans les débats. Il a fallu attendre une trentaine d'années et la COP27 en novembre 2022 pour voir la question du financement des pertes et préjudices avancer lors des négociations. Partant de cette décision historique, le présent rapport vise, dans un premier temps, à recontextualiser ce que sont les pertes et préjudices, leurs liens avec d'autres domaines d'action et l'évolution de leur perception au fil des COP pour ensuite développer une série de recommandations pour rendre le financement pour les pertes et préjudices le plus juste et le plus efficace possible.

La **première partie** expose tout d'abord les définitions existantes et en clarifie les différents aspects, tels que les pertes économiques et les pertes non économiques. Compris largement comme les dégâts irréparables du dérèglement climatique, les pertes et préjudices donnent lieu à des interprétations variées dans le cadre des négociations climatiques internationales. La science est très utile dans ce contexte, les rapports du GIEC ayant permis de dessiner progressivement des contours de plus en plus clairs, au fil des différents rapports publiés. Une fois le concept clarifié, il est également utile de pouvoir le distinguer d'autres notions avec lesquelles il est souvent associé, voire confondu. Ainsi, par exemple, il arrive souvent que les réponses données à des événements climatiques lents (telle que la montée du niveau des mers) et les politiques d'adaptation se confondent dans la pratique, ce qui peut poser des questions en termes de financements. Ensuite, le présent rapport retrace l'évolution du dossier dans le cadre des négociations. Introduits dès 1991 par le Vanuatu, les pertes et préjudices – et plus

particulièrement la question de leur financement – ont mis longtemps à être considérés comme un pilier indépendant de l'action climatique, à l'instar de l'atténuation et de l'adaptation. Cela s'explique par une série de raisons, notamment la crainte des pays développés de créer une nouvelle obligation financière dans leur chef. Cet historique et l'analyse des discours en présence débouchent sur la décision emblématique de la COP27 et ses conséquences pour le débat sur le financement des pertes et préjudices. Nous y analysons les grandes composantes et ses implications pour la suite des négociations.

La **seconde partie** du rapport vise quant à elle à détailler la question épineuse du financement des pertes et préjudices et à en comprendre les différents aspects. En effet, partant du point de départ que les Parties se sont désormais accordées sur la mise en place d'arrangements financiers et d'un fonds pour les pertes et préjudices, toute la question réside désormais dans les aspects techniques et pratiques de ce financement, pour répondre aux pertes et préjudices de manière efficace et concrète. Nous explorons donc différentes pistes de solutions, en rappelant dans un premier temps pourquoi il est essentiel et urgent de financer adéquatement les pertes et préjudices. Ensuite, se pose la question du type de financement nécessaire, à qui il doit bénéficier et quels types d'actions il doit financer, mais aussi les principes clés auxquels il doit répondre, notamment ceux de justice et d'équité. La section suivante explore le type de mécanisme propice à financer les pertes et préjudices, et le rôle des arrangements financiers existants dans ce contexte. Enfin, la question des sources de financements est cruciale, partant prioritairement des contributions publiques des pays développés mais reposant également sur des sources de financement innovantes et une réforme efficace de l'architecture financière internationale.

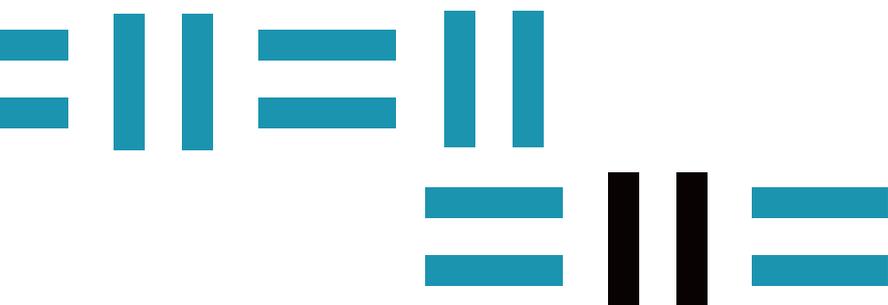


# INTRODUCTION

## “Why should we in Pakistan pay for catastrophic floods we had no part in causing?”

«Pourquoi devrions-nous, au Pakistan, payer pour des inondations catastrophiques que nous n’avons pas causées?» Telle était la question lancée par la ministre pakistanaise de l’Environnement, Sherry Rehman, en amont de la COP27<sup>1</sup>, au moment où un tiers de son pays se retrouvait sous eaux à cause de terribles inondations. La prise de parole de la ministre pakistanaise illustre parfaitement le débat historique qui entoure le dossier des pertes et préjudices, et plus particulièrement l’enjeu de leur financement. L’injustice de la situation est limpide : ce sont les pays et les individus les moins responsables du dérèglement climatique qui en subissent les conséquences de plein fouet. À l’inverse, les responsables historiques de cette crise ont une obligation morale de les soutenir face à cette situation. Pour certains, cela revient à rembourser la dette écologique que les pays développés ont contractée vis-à-vis des pays en développement. Las, si cette injustice a bel et bien été reconnue dans la convention-cadre et les décisions des COP, les solutions mises en place pour y répondre restent trop timides.

Cela fait plus de trente ans que des États, à commencer par les petits États insulaires, exposent les risques auxquels ils sont confrontés, certains étant inévitables et causant des pertes et des dommages irréversibles. Ainsi, le Vanuatu parlait déjà en 1991 du risque de voir disparaître son territoire si rien n’était fait pour enrayer l’augmentation des gaz à effet de serre, et donc le réchauffement planétaire. Trente ans que les pays en développement sonnent l’alarme sur les conséquences irréparables du réchauffement, leurs craintes confirmées par de nombreux rapports scientifiques, dont le rapport spécial du GIEC sur un réchauffement mondial à 1,5°C. Pourtant, jusque-là, aucune décision n’avait été prise pour mettre en place un mécanisme de financement pour répondre aux pertes et préjudices. La décision historique de la COP27, qui s’est tenue en novembre 2022 à Charm el-Cheikh en Egypte, consacre pour la première fois dans l’histoire des négociations climatiques une place concrète à la question du financement des pertes et préjudices, via l’établissement d’un fonds et d’arrangements financiers spécifiques.



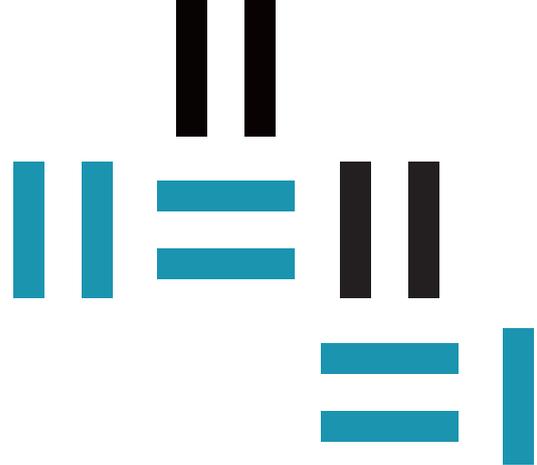
Cette avancée politique était indispensable pour éviter un blocage des pays en développement et potentiellement un enlisement total des négociations climatiques. En effet, le dossier du financement des pertes et préjudices illustre les causes de paralysie de la diplomatie climatique internationale aujourd’hui : une reconnaissance de fait de l’injustice climatique et des engagements qui doivent être pris pour y répondre, mais une réticence au changement radical que l’on sait nécessaire et des promesses financières insuffisantes et non tenues par les pays du Nord. Cette dynamique effrite progressivement la confiance et exacerbe les tensions. Une avancée symbolique sur le volet des pertes et préjudices était donc un choix salvateur pour les discussions internationales sur le climat et donc pour l’action climatique au niveau mondial. Cela étant, tout l’enjeu est désormais de dépasser les symboles et de répondre concrètement aux appels des

pays en développement. La décision d’établir un fonds pour les pertes et préjudices ne sera considérée comme une victoire que si elle aboutit à l’établissement d’un fonds suffisamment abondé qui puisse répondre aux besoins des communautés et des pays les plus vulnérables.

Face à ces constats, le présent rapport vise à donner une compréhension plus fine des pertes et préjudices, tout en les replaçant dans leur contexte historique, ce qui permet de comprendre les dynamiques en présence et l’aboutissement de la décision de la COP27 (partie 1). Il se veut également être une porte d’entrée quant à la réflexion sur le financement des pertes et préjudices en tant que tel, détaillant les pistes de solutions pour définir son rôle, à qui il devrait bénéficier, via quel mécanisme il devrait être acheminé et quelles sources de financement permettraient de l’alimenter (partie 2).

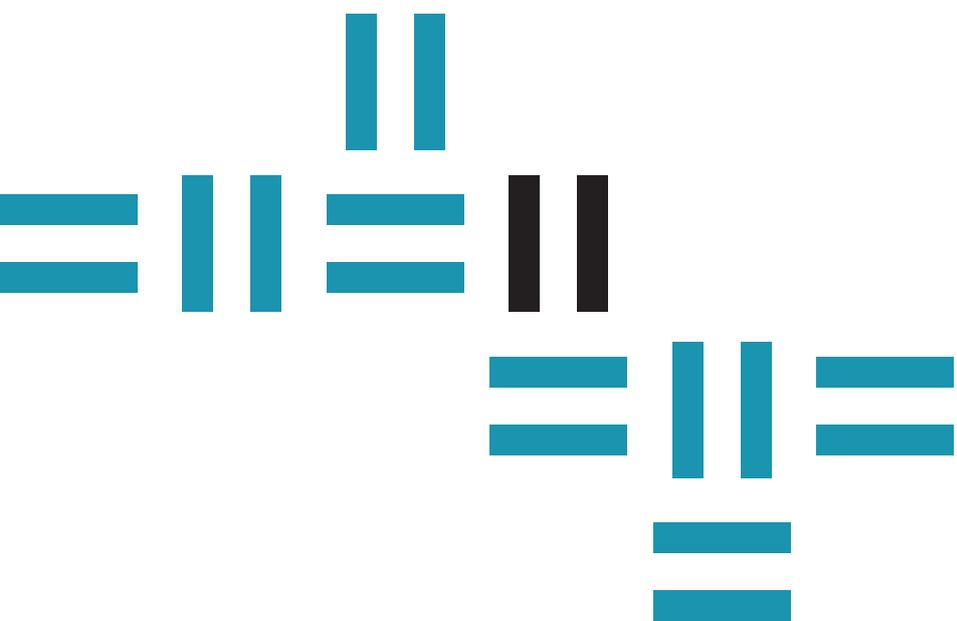
<sup>1</sup> *The Guardian* (21.9.2022), “Why should we in Pakistan pay for catastrophic floods we had no part in causing?”, Sherry Rehman.

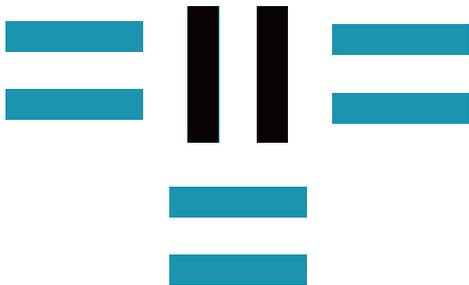




partie 1

# LES PERTES ET PRÉJUDICES OÙ LE PILIER DÉSORMAIS INCONTOURNABLE DE L'ACTION CLIMATIQUE





## A/ Contexte et définitions

### 1/ CONTEXTE

#### a. Le problème du cadre

Les pertes et préjudices liés aux changements climatiques n'ont pas de définition universellement reconnue. Généralement, on parle des pertes et préjudices comme étant **les conséquences du dérèglement climatique qui sont soit inévitables, soit qui n'ont pu être évitées (faute de moyens, par exemple)**. En d'autres termes, ce sont soit les conséquences du réchauffement qui vont au-delà de ce à quoi les gens et les écosystèmes peuvent s'adapter, soit les cas où des options existent mais où une communauté n'a pas les ressources nécessaires pour y accéder ou les utiliser<sup>2</sup>. Ces impacts peuvent aller de la perte de terres, de biens et d'infrastructures au déplacement de populations, à la perte de culture ou de services écosystémiques.

Dans le **cadre des négociations climatiques internationales**, le concept des pertes et préjudices est cependant souvent mis en lien avec les deux autres piliers de l'action climatique, à savoir l'**atténuation** (la réduction de gaz à effet de serre) et l'**adaptation**. Ainsi, dans le cadre de l'Accord de Paris, les pays ont reconnu l'importance « d'éviter, de minimiser et de traiter » les pertes et les préjudices<sup>3</sup>. Les pertes et dommages peuvent être « évités » en réduisant les émissions de gaz à effet de serre et « minimisés » en prenant des mesures préventives pour protéger les communautés des conséquences du changement climatique (adaptation).

Cependant, l'interprétation de ces éléments et de la place des pertes et préjudices au niveau des discussions climatiques diffère largement entre les différents groupes de négociations<sup>4</sup>. Un article publié dans la revue *Nature Climate Change* dresse une typologie des différentes positions en présence<sup>5</sup> (voir encadré page suivante).

Les petits États insulaires, les pays en développement et les groupes de défense de la justice climatique ont traditionnellement présenté les pertes et préjudices comme un levier pour pousser les grands émetteurs historiques à rendre des comptes quant à leur **responsabilité** vis-à-vis du dérèglement climatique. Cette approche veut souligner la menace existentielle que représente la crise climatique et exiger des **compensations** de la part des pays développés. C'est dans ce contexte que certains acteurs, à commencer par les pays en développement et la société civile internationale, parlent de « dette » ou « réparation climatique »<sup>6</sup>.

À l'inverse, les pays développés rejettent en grande majorité cette vision, craignant d'être tenus responsables de milliers de milliards de dollars et argumentant qu'ils ont déjà des engagements financiers à tenir dans le cadre des négociations climatiques. Ces pays - et plus particulièrement les États-Unis - ont donc tenté de cantonner le champ de discussion

<sup>2</sup> Roberts E., Huq S., Fenton A. (2013), "Loss and damage". Commentary in *Nature climate change*. <sup>3</sup> Accord de Paris (2015), Article 8. <sup>4</sup> Boyd E., et al. (2021), Loss and damage from climate change: A new climate justice agenda, *One Earth, Volume 4*, Issue 10. <sup>5</sup> Boyd, E., James, R., Jones, R. et al. (2017), A typology of loss and damage perspectives, *Nature Clim Change* 7, 723-729. <sup>6</sup> Voir par exemple cet article : *The Guardian* (13.12.2021): "2.4C is a death sentence: Vanessa Nakate's fight for the forgotten countries of the climate crisis".

## DIFFÉRENTES LECTURES DU CONCEPT DE PERTES ET PRÉJUDICES DANS LES NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES

### « FOCUS SUR L'ADAPTATION ET L'ATTÉNUATION ».

Cette approche consiste souvent à considérer tous les impacts climatiques comme des pertes et préjudices, ce qui sous-entend que le sujet est déjà couvert par les efforts de réduction des émissions et d'adaptation aux impacts climatiques. Les défenseurs de cette vision insistent donc souvent sur le fait que la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) dispose déjà de mécanismes en place pour éviter les conséquences anthropogéniques dangereuses du réchauffement, suffisants pour prévenir les pertes et préjudices.

### « FOCUS SUR LA GESTION DES RISQUES »

Pour d'autres parties prenantes, les nouvelles initiatives et les discussions autour des pertes et préjudices représentent une opportunité de travailler à une gestion globale des risques en s'appuyant sur les efforts existants dans le cadre de la réduction des risques de catastrophes, de l'adaptation au changement climatique et de l'action humanitaire. La gestion des pertes et préjudices pourrait inclure des approches de réduction, de rétention et de transfert des risques, y compris celles qui dépassent le niveau national et traitent des risques de haut niveau.

### « FOCUS SUR LES LIMITES DE L'ADAPTATION »

Cette perspective est centrée sur les limites de l'adaptation et sur les pertes et préjudices résiduels au-delà de l'atténuation et de l'adaptation. Les pertes et préjudices sont associés généralement aux impacts de tout événement lié au climat, et pas seulement à ceux qui peuvent être attribués au changement climatique. L'accent est mis sur la vulnérabilité et sur les personnes les plus vulnérables qui sont déjà perçues comme souffrant d'un retard de développement.

### « PERSPECTIVE EXISTENTIELLE »

Pour certains, les pertes et préjudices représentent un concept permettant de souligner l'importance de s'attaquer aux dommages inévitables que les changements climatiques imposeront aux pays, aux populations, aux cultures et aux écosystèmes vulnérables. L'accent est mis sur les pertes irréversibles, les pertes non économiques, la justice et la responsabilité. Dans ce discours, il est urgent d'offrir des options aux plus vulnérables et il est également question de compensation, qu'elle soit monétaire ou non.

des pertes et préjudices dans le cadre des discussions sur l'**adaptation** (voir *infra*). Ces États ont également tendance à argumenter que la distinction entre les pertes et préjudices et l'adaptation est floue.

### b. Qu'en disent les scientifiques ?

Du côté de la communauté scientifique, le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) évalue les preuves qui établissent un lien entre les pertes et préjudices, les risques résiduels (après adaptation) liés au climat et les limites de l'adaptation<sup>7</sup>. En d'autres termes, les scientifiques permettent d'objectiver les situations dans lesquelles il n'est plus possible de s'adapter. Ils clarifient ainsi les limites des politiques d'adaptation dans certains contextes, mettant en même temps en lumière les besoins en matière de pertes et préjudices. Cette approche permet de comprendre, d'une part, ce que sont les pertes et préjudices inévitables liés au dérèglement climatique et, d'autre part, les possibilités d'éviter et de réduire les risques futurs.

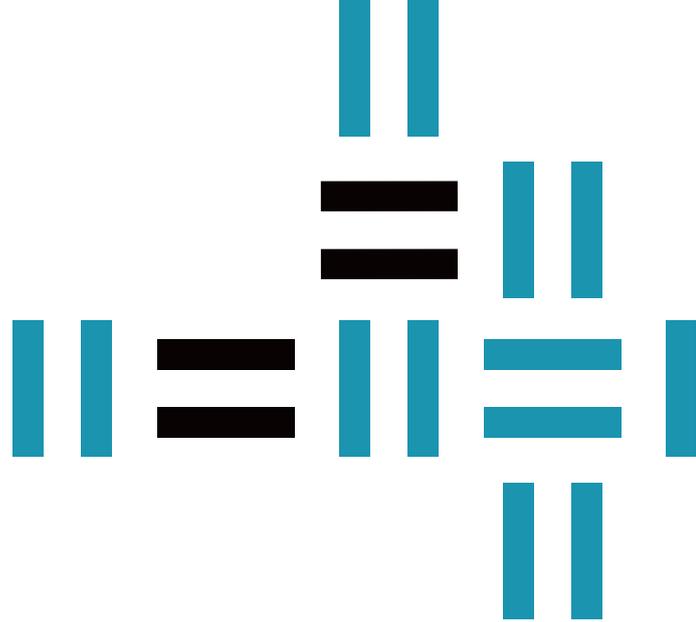
Par rapport aux **limites de l'adaptation**, le GIEC estime qu'elles sont atteintes lorsque l'adaptation n'est plus en mesure de « fournir un niveau acceptable de sécurité contre les risques pour les objectifs et les valeurs existants et d'empêcher la perte des principaux attributs, composants ou services de l'écosystème<sup>8</sup> ». Ces limites peuvent être « dures » (« *hard limits* », en anglais) ou « douces » (« *soft limits* », en

anglais). Selon la définition du GIEC, les **limites dures** se produisent lorsque les mesures d'adaptation deviennent impossibles à mettre en œuvre pour éviter les risques et que, par conséquent, les incidences et les risques deviennent inévitables. Les limites douces surviennent lorsque les options technologiques et socio-économiques ne sont pas immédiatement disponibles pour éviter les risques par des mesures d'adaptation, ce qui signifie que les incidences et les risques restent inévitables pendant un certain temps<sup>9</sup>.

Dans leur **sixième rapport d'évaluation**<sup>10</sup>, les scientifiques rappellent que même les mesures d'adaptation les plus efficaces ne peuvent pas anticiper toutes les pertes et tous les préjudices et ce même si les limites de l'adaptation (douces ou dures) ne sont pas encore atteintes (A.3.5). Ils ajoutent que « les risques et les effets néfastes prévus, ainsi que les pertes et les préjudices liés au changement climatique, **augmenteront avec chaque augmentation du réchauffement planétaire** (degré de confiance très élevé). Ils seront plus élevés pour un réchauffement global de 1,5°C qu'actuellement, et encore plus élevés pour un réchauffement de 2°C (confiance élevée) » (B.2.2). Ainsi, les pertes et les préjudices augmenteront à mesure de l'accélération du réchauffement et d'autres systèmes humains et naturels atteindront leurs limites d'adaptation (B.4.3).

Dans cette lignée, les expertes et experts conviennent qu'« une **atténuation** profonde, rapide et durable et une mise en œuvre accélérée des mesures d'**adaptation** au

<sup>7</sup> Mechler, R., Singh, C., Ebi, K. et al (2020). Loss and Damage and limits to adaptation: recent IPCC insights and implications for climate science and policy. *Sustain Sci* 15, 1245–1251. <sup>8</sup> GIEC (2014): Adaptation opportunities, constraints, and limits. In: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp.919 et s. <sup>9</sup> Mechler, R., Singh, C., Ebi, K. et al (2020). *Ibid.* <sup>10</sup> GIEC (2023): Synthesis Report of the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.



cours de cette décennie réduiraient les pertes et les dommages futurs liés au changement climatique pour l'humain et les écosystèmes (degré de confiance très élevé)» (C.2.1). À l'inverse, un report des mesures d'atténuation et d'adaptation aurait pour effet d'accroître les pertes et les préjudices (degré de confiance élevé) (C.2.2).

Enfin, le rapport de synthèse met également en évidence les liens entre **les pertes et préjudices et le soutien financier à l'atténuation et à l'adaptation**. Il explique que les pertes et préjudices subis peuvent avoir un impact sur la croissance économique des pays et limiter la disponibilité des ressources financières. Ce qui peut par exemple ajouter des contraintes à l'adaptation, car il y a moins d'argent disponible pour investir dans ces mesures. Par conséquent, le rapport souligne la nécessité d'un **soutien financier supplémentaire de la part des pays développés en faveur des pays en développement** (C.5.4).

Ce constat scientifique est à mettre en lien direct avec la situation politique internationale. Les pays développés n'ont, à ce jour, **toujours pas rempli leur engagement en matière de financement climat international**<sup>11</sup> (100 milliards de dollars dus chaque année à partir de 2020), visant à soutenir les pays en développement dans leur transition vers des économies bas carbone et le renforcement de leurs politiques d'adaptation<sup>12</sup>. Ce retard a été acté et les pays riches ont annoncé vouloir atteindre l'objectif initial en 2023, soit avec trois ans de retard<sup>13</sup>. Et ce, alors que le montant de cet engagement, défini en 2009, est aujourd'hui considéré comme largement insuffisant et devrait être revu à la hausse d'ici fin 2024. Notons par ailleurs qu'au-delà des manquements en termes de quantité, la qualité des finan-

cements pose également question, notamment au vu du manque structurel de financements alloués à l'adaptation<sup>14</sup>, pourtant prioritaire pour les pays en développement. Une autre tendance problématique est la part importante de prêts qui composent les financements climat (et qui impliquent donc un remboursement avec intérêt de la part des pays bénéficiaires)<sup>15</sup>.

### c. Quelle est la réalité de la situation ?

Ces affirmations scientifiques permettent de clarifier le lien entre les différents volets de l'action climatique et l'apparition de pertes et préjudices. Elles permettent également d'exposer la réalité des faits et les projections à venir en termes de conséquences du dérèglement climatique. Le rapport de synthèse du GIEC de 2023 réitère un message clé, soulignant que les pertes et préjudices liés aux impacts climatiques **sont déjà une réalité, en particulier pour les communautés vulnérables qui ont historiquement le moins contribué au changement climatique** (A.2)<sup>16</sup>. Pourtant, aucun financement structurel n'existe pour faire face aux différents pertes et préjudices à ce jour.

Nous vivons actuellement une époque où les catastrophes d'origine climatique sont de plus en plus fréquentes et graves<sup>17</sup>. En guise d'illustration, les ministres des Finances du Groupe des pays vulnérables (V20) exposent dans un rapport que les conséquences du **dérèglement climatique ont éliminé un cinquième de la richesse de ces pays au cours des deux dernières décennies**. Les premières données montrent que le V20 aurait été 20% plus riche aujourd'hui sans le dérèglement climatique et les pertes

qu'il a entraînées pour les économies pauvres et vulnérables<sup>18</sup>. Un autre exemple qui a marqué la communauté internationale est celui des inondations sans précédent qui ont frappé le **Pakistan** en 2022. Ces dernières ont causé des dégâts de plus 14,9 milliards et on estime les besoins en termes de réhabilitation et reconstruction à 16,3 milliards (sans compter les besoins en investissements pour renforcer la résilience du Pakistan face aux futurs risques climatiques)<sup>19</sup>.

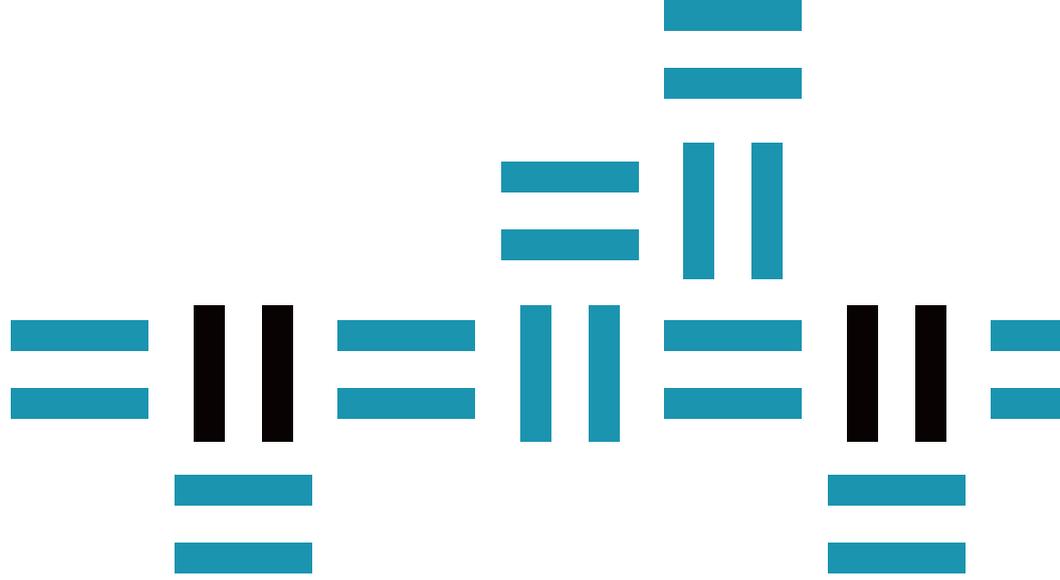
En termes de **projections**, le coût économique projeté des pertes et préjudices a été estimé à 400 milliards USD par an pour 2030<sup>20</sup>, pouvant aller jusqu'entre 290 et 580 milliards USD selon une autre étude<sup>21</sup>, et ce uniquement dans les pays en développement. D'ici 2050, le coût économique des pertes et préjudices dans les pays en développement est estimé entre 1 000 et 1 800 milliards USD<sup>22</sup>.

## 2/ DÉFINITIONS

### a. Pertes et préjudices économiques et non économiques

Les pertes et préjudices économiques désignent les conséquences qui n'ont pu être évitées ou inévitables du réchauffement auxquelles **on peut attribuer une valeur monétaire**. Par exemple, le coût économique de la destruction de biens tels que des bâtiments ou des voitures, la perte de productivité due aux heures de travail perdues, ainsi que les dommages causés aux routes ou aux infrastructures électriques, peuvent être calculés et se voir attribuer une valeur monétaire. Cette lecture est confirmée dans le dernier rapport d'évaluation du GIEC, qui relève comment les dommages économiques dans des secteurs tels que l'agriculture, la sylviculture et l'énergie se répercutent en cascade, affectant les moyens de subsistance individuels par le biais de pertes de biens, d'infrastructures, de santé humaine et de sécurité alimentaire et hydrique<sup>23</sup>.

<sup>11</sup> Roberts, J. T., Weikmans, R., Robinson, S. A., Cipler, D., Khan, M., & Falzon, D. (2021). Rebooting a failed promise of climate finance. *Nature Climate Change*, 11 (3), 180-182; OECD (2022), Aggregate trends of Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2020. <sup>12</sup> CCNUCC (2009), Decision 2/CP.15: Accord de Copenhague. <sup>13</sup> Climate finance delivery plan Co-led by Canada and Germany (COP26). <sup>14</sup> PNUE (2022), Adaptation Gap Report 2022. <sup>15</sup> Oxfam (2023), « Climate Finance Shadow Report 2023: Assessing the delivery of the \$100 billion commitment ». <sup>16</sup> GIEC (2023): *Synthesis Report*. A Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. <sup>17</sup> GIEC (2021), "Weather and Climate Extreme Events in a Changing Climate. In Climate Change 2021: The Physical Science Basis." Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp. 1513-1766. <sup>18</sup> The Vulnerable Twenty Group (V20) (2022), Climate Vulnerable Economies Loss Report: Economic losses attributable to climate change in V20 economies over the last two decades (2000-2019). <sup>19</sup> Banque Mondiale (2022), Pakistan: Flood Damages and Economic Losses Over USD 30 billion and Reconstruction Needs Over USD 16 billion - New Assessment. <sup>20</sup> Climate Analytics (2015), "Impacts of low aggregate INDCs ambition." <sup>21</sup> Mechler R. M. Bouwer L., Schinko T., Surminski S., Linnerooth-Bayer J. Loss and Damage from Climate Change : Concepts, Methods and Policy Option", in Springer Open, Climate risk governance, policy and management., p.349. <sup>22</sup> Mechler R. et al., *Ibid.* <sup>23</sup> GIEC (2022), "Observed and Projected Impacts and Risks. In Climate Change 2022: Impact, Adaptation and Vulnerability." Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp.



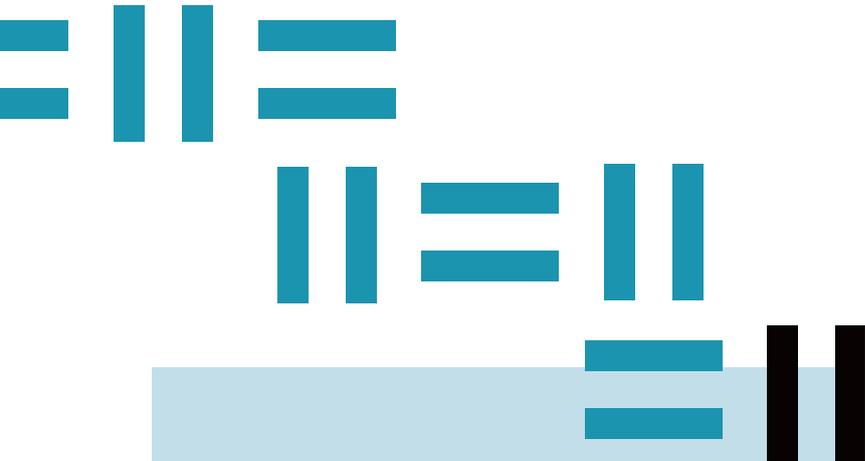
En revanche, **les pertes et préjudices non économiques sont ceux qui ne peuvent être mesurés en termes économiques**. Ces derniers comprennent les pertes de vies humaines, les atteintes à la santé mentale ou physique ou encore les pertes et préjudices qui ont une incidence sur la culture et les croyances des personnes, telle que la langue, le patrimoine, le sentiment d'appartenance à un lieu ou l'identité. Par exemple, la disparition de lieux de culte sacrés, tels qu'un cimetière, à cause de la montée des eaux, est considérée comme une perte non économique. Cette catégorie comprend également les pertes et préjudices causés aux écosystèmes.

### **b. Les pertes et préjudices découlant d'événement lents ou rapides**

Les pertes et préjudices issus du réchauffement peuvent résulter de **phénomènes météorologiques extrêmes** (ou à déclenchement rapide) tels que les cyclones, les incendies de forêt et les inondations, ainsi que de **processus climatiques à évolution lente**, tels que l'augmentation des tem-

pératures, la désertification, la perte de biodiversité, la dégradation des terres et des forêts, le recul glaciaire et ses effets connexes, l'acidification des océans, l'élévation du niveau de la mer et la salinisation<sup>24</sup>. La différence majeure entre les deux est l'occurrence de ces événements et les réponses qui en découlent. Un événement extrême peut se produire en quelques jours, voire en quelques heures, et nécessite donc une réponse immédiate en termes de réduction de risques, de préparation et de reconstruction. Un événement à évolution lente peut être, quant à lui, beaucoup plus difficile à détecter, provenant de changements progressifs sur plusieurs années ou découlant de l'augmentation de la fréquence ou de l'intensité d'événement récurrents. Ces mesures nécessitent des investissements et une planification soutenues pour renforcer la résilience aux effets du changement climatique au fil du temps.

<sup>24</sup> <https://unfccc.int/wim-excom/areas-of-work/slow-onset-events>



## EXEMPLES DE PERTES CULTURELLES EN AMÉRIQUE CENTRALE<sup>25</sup>

Les célébrations des récoltes qui avaient lieu dans le département d'Intibuca (Honduras) sont un bon exemple de pertes non économiques. Les femmes interrogées à Guangololo regrettent l'époque où elles allaient de maison en maison pour partager des produits et des repas préparés et offrir des boissons festives telles que la *chicha*. Elles signalent également que la pratique de la «*mano vuelta*», qui consiste en une collaboration communautaire tournante dans des activités telles que les semailles, la cuisine, la construction et autres, est de moins en moins courante (participants au groupe de discussion, Intibuca, communication personnelle, 6 mai 2022).

De même, les habitants de Nejapa (San Salvador) regrettent la perte de l'usage de la langue nahuatl en raison de la migration constante de la population vers la capitale en réponse aux difficultés de production dans les campagnes (Enseignant, Nejapa, 17 mai 2022). De plus, dans toutes les communautés, les gens identifient la perte de plats typiques parce que les animaux ou les fruits utilisés ne sont plus disponibles.

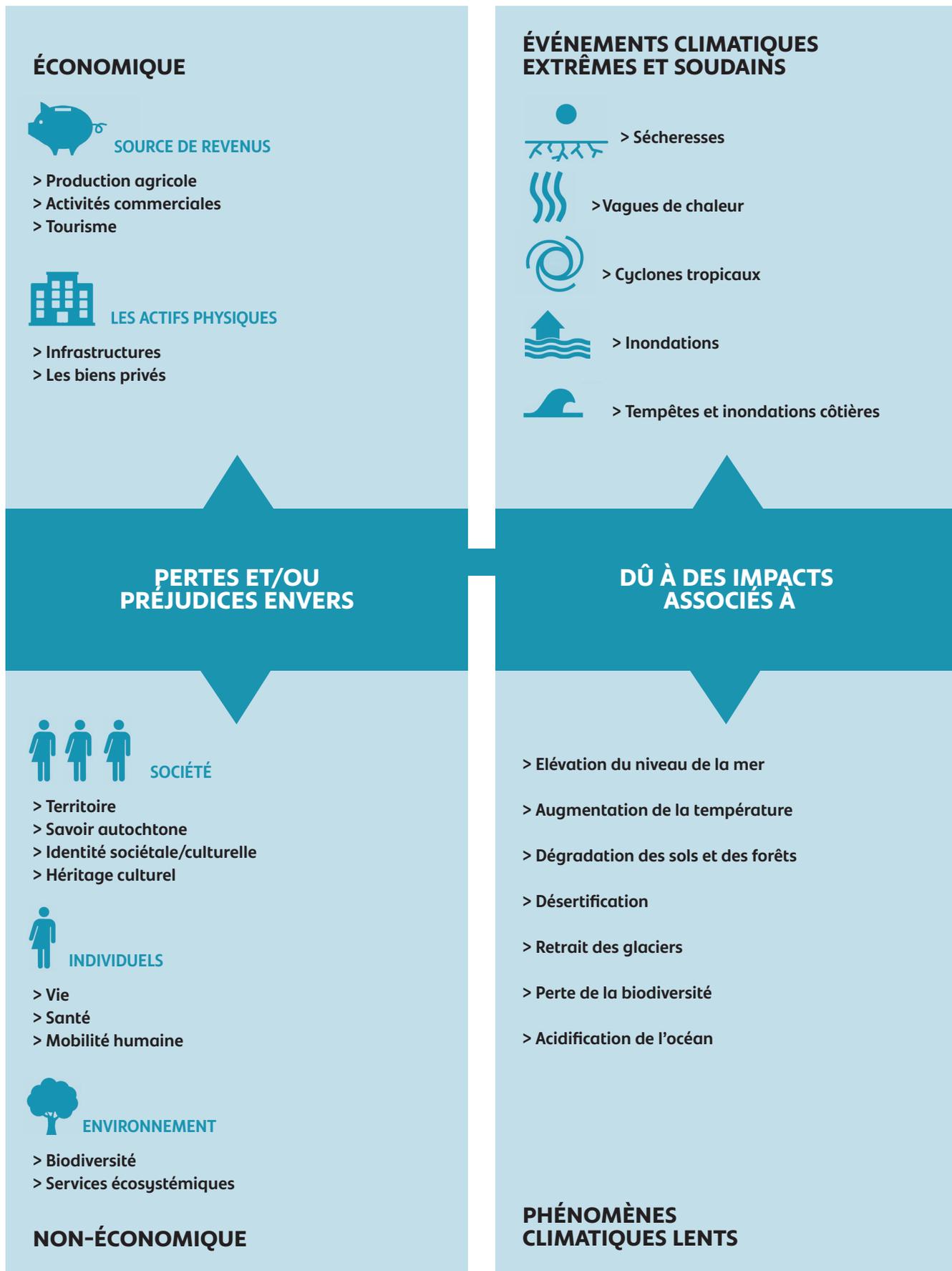
<sup>25</sup> Témoignages récoltés par La Ruta del Clima, partenaire du CNCD-11.11.11, dans leur rapport : La Ruta del Clima (2022), "Life amid Loss and Damage: Central American Narratives".

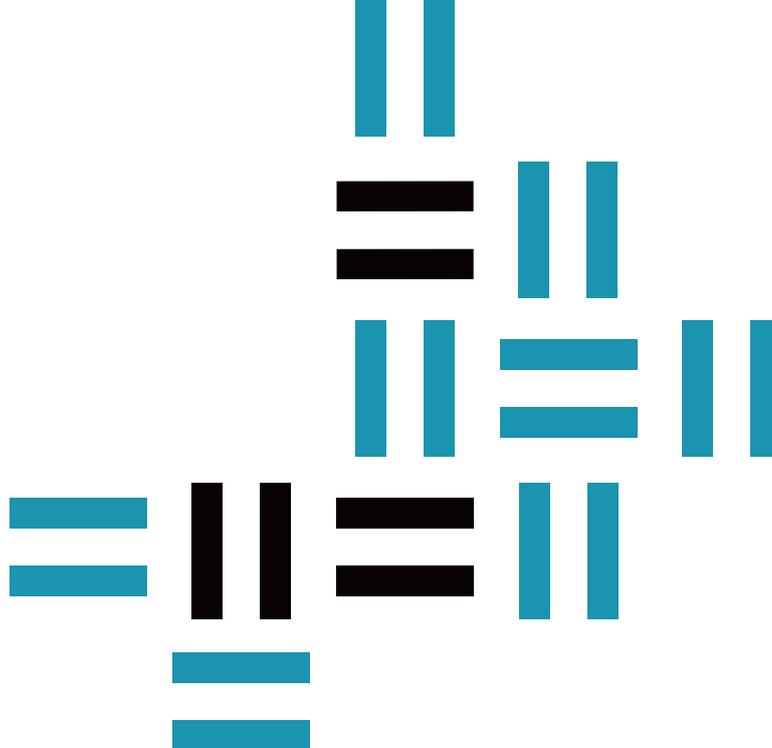
## EXEMPLE DE LA MONTÉE DES EAUX AU SÉNÉGAL<sup>26</sup>

Les impacts de l'élévation du niveau de la mer sont déjà particulièrement visibles dans plusieurs zones du littoral sénégalais, telles que Saint-Louis, Bargny, Saly et Palmarin Niodior. À Palmarin, la mer a progressé de plusieurs dizaines de mètres vers l'intérieur des terres au cours des quatre dernières décennies (ENDA Energie 2016). La destruction des infrastructures résidentielles et hôtelières, des écosystèmes et des sites culturels, sont quelques effets majeurs de cette avancée de la mer. En 10 ans, dans le quartier de Guet Ndar sur la Langue de Barbarie, près de 800 m de côtes ont disparu. L'érosion et la submersion marine ont détruit toutes les habitations près des plages et menacent encore sérieusement celles qui résistent. Les populations de ces quartiers vivent donc dans des conditions extrêmement précaires (AFD 2018).

<sup>26</sup> Issu du rapport d'ENDA Energie, Germanwatch (2021), Les événements à évolution lente et les pertes et dommages, p. 32.

## TYPLOGIE DES PERTES ET PRÉJUDICES





### c. Différences et similitudes avec d'autres concepts

Vu les interprétations différentes qui sont faites du concept de pertes et préjudices et de ses implications (voir *supra*), il apparaît utile de **clarifier les différences et similitudes avec les concepts clés auxquels ils sont régulièrement associés**. Ainsi, comme mentionné ci-dessus, les pertes et préjudices sont souvent (consciemment ou non) associés aux politiques d'adaptation, parfois sans distinction claire entre les deux. Par ailleurs, lorsqu'on se penche sur les modalités de financement des pertes et préjudices, on observe que les financements existants relèvent à ce jour principalement de l'aide humanitaire, l'aide au développement et des assurances<sup>27</sup> (voir *infra*), ce qui rend parfois la différenciation plus ardue. Si tous ces flux financiers font partie de la solution, ils ne suffisent pas à eux seuls à répondre aux pertes et préjudices et doivent être distingués et appréhendés de manière complémentaire.

#### Adaptation

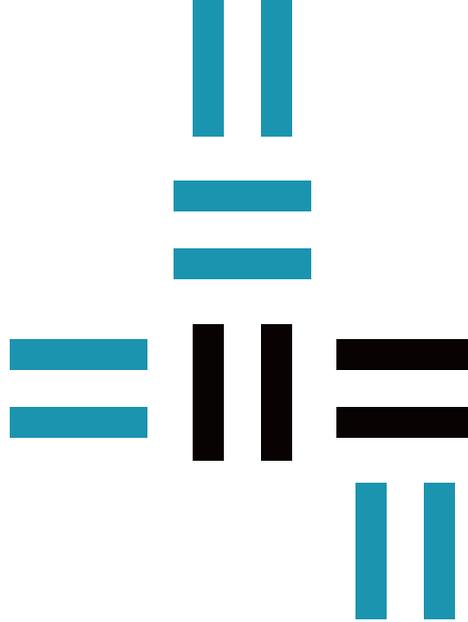
L'adaptation consiste à préparer les communautés et les infrastructures aux effets des changements climatiques. Il peut s'agir de mesures comme la protection des communautés contre l'élévation du niveau de la mer (en construisant des digues ou en améliorant les infrastructures d'irrigation), la préparation aux événements extrêmes, tels que les cyclones (en investissant dans des systèmes d'alerte précoce et des abris contre les tempêtes), ou le passage à des cultures résistantes à la sécheresse ou aux inondations. En pratique, les politiques et mesures d'adaptation visent prioritairement

les situations dans lesquelles il est encore possible de s'adapter aux conséquences du réchauffement tandis que les mesures pour répondre aux pertes et préjudices se situent là où les limites de l'adaptation sont dépassées et que les dégâts deviennent irréversibles ou irréparables. Certaines mesures de réponse aux pertes et préjudices et certaines politiques d'adaptation sont parfois proches. Par exemple, les mesures visant à diversifier les sources de moyens de subsistance peuvent être une stratégie d'adaptation et, en cas d'impacts climatiques conséquents, elles peuvent également constituer une réponse aux pertes et préjudices. Dans l'ensemble, le risque de recoupement est toutefois marginal et ne permet pas d'affirmer qu'un financement distinct et supplémentaire pour faire face aux pertes et préjudices est inutile. L'émergence de nouvelles données sur les risques critiques qui vont au-delà de l'adaptation et sur les limites « dures » et « douces » de l'adaptation (voir *supra*, Contexte et définitions) permettent de tracer une distinction plus claire entre les deux concepts<sup>28</sup>.

#### Aide humanitaire

Si l'aide humanitaire joue actuellement un rôle crucial dans la réponse immédiate aux événements climatiques extrêmes, ces flux financiers ne représentent qu'une fraction de ce qui est nécessaire. En effet, dans un monde à +1,2 °C, les travailleurs humanitaires ont déjà du mal à faire face aux catastrophes liées au climat et à l'augmentation spectaculaire des besoins humanitaires<sup>29</sup>. Même constat du côté

<sup>27</sup> Carty T. and Walsh L. (2022). "Footing the bill: fair finance for loss and damage in an era of escalating climate impacts". Oxfam. <sup>28</sup> Mechler, R., Singh, C., Ebi, K. et al (2020). *Ibid.* <sup>29</sup> CIVA (2022), No Return to Normal: The Growing Humanitarian Climate Emergency – Key messages and recommendations. Report.



d'Oxfam qui estime que les besoins de financement des appels humanitaires de l'ONU liés aux conditions climatiques extrêmes sont huit fois plus élevés qu'il y a 20 ans. L'intensification du changement climatique fait peser une pression croissante sur le système humanitaire, qui n'est plus en mesure d'apporter une réponse adéquate<sup>30</sup>. De plus, l'aide humanitaire se concentre principalement sur la satisfaction des besoins immédiats des communautés touchées par une catastrophe, et non sur le soutien à plus long terme, par exemple pour la reconstruction des maisons et des infrastructures après une situation d'urgence immédiate<sup>31</sup>. Elle ne soutient pas non plus la relocalisation ou le développement d'autres moyens de subsistance ni la réponse aux pertes et préjudices non économiques.

### Réduction des risques de catastrophes (RRC)

La réduction des risques de catastrophe est essentielle pour minimiser les pertes et les préjudices grâce à des efforts de réduction des risques, tels que les systèmes d'alerte précoce, la préparation aux situations d'urgence, y compris la modernisation des habitations et des infrastructures publiques. Elle joue également un rôle essentiel dans la prise en charge des pertes et des préjudices grâce aux mesures de réponse et de rétablissement. Toutefois, sa gouvernance et ses cadres ont une portée beaucoup plus large que les pertes et les préjudices, car toutes les catastrophes et toutes les approches de gestion des risques de catastrophe ne sont pas liées au climat<sup>32</sup>. Par ailleurs, dans le cadre des politiques de RRC, ce sont les États qui sont les principaux acteurs responsables de la réduction des risques de catastrophe. Ils sont aussi responsables de la mise en œuvre de leurs propres politiques et plans de mise en œuvre et, en général, une part importante des ressources consacrées aux efforts de RRC provient des budgets nationaux ou retombe directement sur les ménages<sup>33</sup>. S'il existe un chevauchement entre la gestion des risques de catastrophes

et la lutte contre les pertes et préjudices, le problème crucial est le manque de financement adéquat et prévisible pour la gestion des risques de catastrophe (et donc pour les efforts visant à remédier aux pertes et préjudices pris en compte dans ces mesures).

### Coopération au développement

L'engagement des pays riches de contribuer à l'aide publique du développement à hauteur de 0,7% du revenu national brut (RNB) date de 1970. D'autres engagements financiers, indépendants, ont été mis en place beaucoup plus tard en matière climatique. Le principe du financement climat international pour l'atténuation et l'adaptation a été reconnu pour la première fois en 1992 dans la Convention-cadre et a été concrétisé en engagement politique en 2009 lors de la COP15 de Copenhague. L'engagement de 100 milliards de dollars annuels obtenu alors a ensuite été entériné dans l'Accord de Paris. En outre, la COP27 a débouché sur la mise en place d'un fonds spécifique pour les pertes et préjudices et d'arrangements financiers, ce qui constitue un autre engagement potentiel pour les pays développés. Si le budget de la coopération au développement doit bien évidemment être compatible avec les objectifs climatiques, il est important de distinguer ces différents engagements qui incombent aux pays les plus riches, en veillant à ce que les ressources allouées à chacun de ces objectifs soient additionnelles.

## B/ État des lieux de la question au sein des négociations internationales

### 1/ HISTORIQUE DES NÉGOCIATIONS

Après avoir évoqué le cadre et les tentatives de définitions entourant la question des pertes et préjudices, il est opportun de se plonger dans l'historique des négociations internationales afin de comprendre comment le concept a évolué au cours du temps et quels ont été les ingrédients qui ont permis d'aboutir à la décision emblématique de la COP27, en décembre 2022.

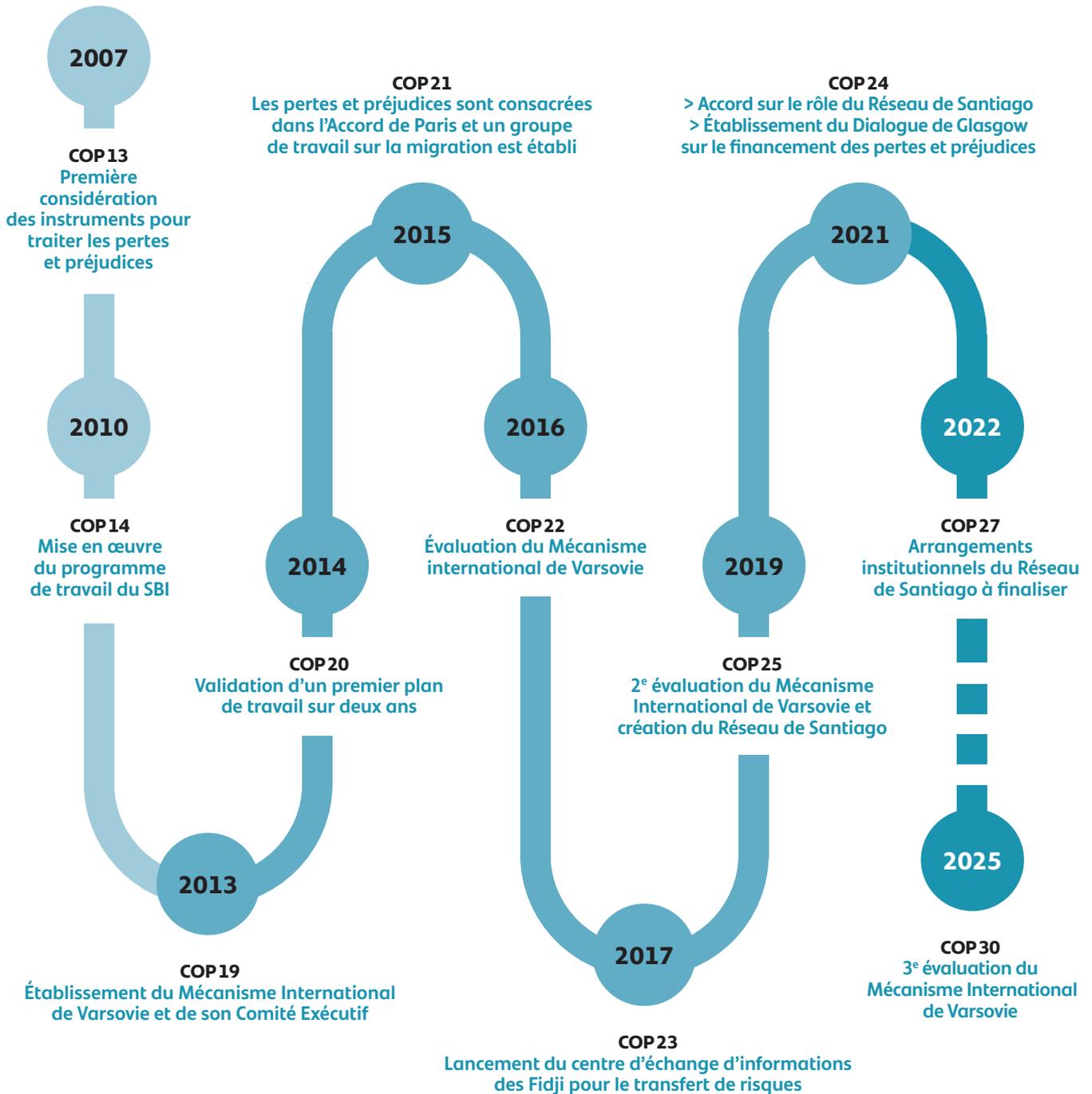
#### a. Évolution du concept dans les négociations internationales

La question des pertes et préjudices est loin d'être neuve dans l'arène des négociations climatiques internationales. En effet, dès 1991, le gouvernement du Vanuatu, représentant l'Alliance des petits États insulaires (AOSIS, en anglais), déposait sur la table une proposition de compensation financière pour les impacts subis à cause de la hausse du niveau des mers<sup>34</sup>. Toutefois, la Convention-cadre est entrée en vigueur sans inclure spécifiquement cette question. Il a ensuite fallu attendre la **COP13 de 2007** à Bali, pour obtenir la première mention textuelle du terme. Il est toutefois mentionné dans le cadre des discussions portant sur l'adaptation et la réduction de risques de catastrophe<sup>35</sup>. Ensuite, le premier programme de travail sur les pertes et préjudices est adopté à Cancún lors de la **COP16**<sup>36</sup>. Une

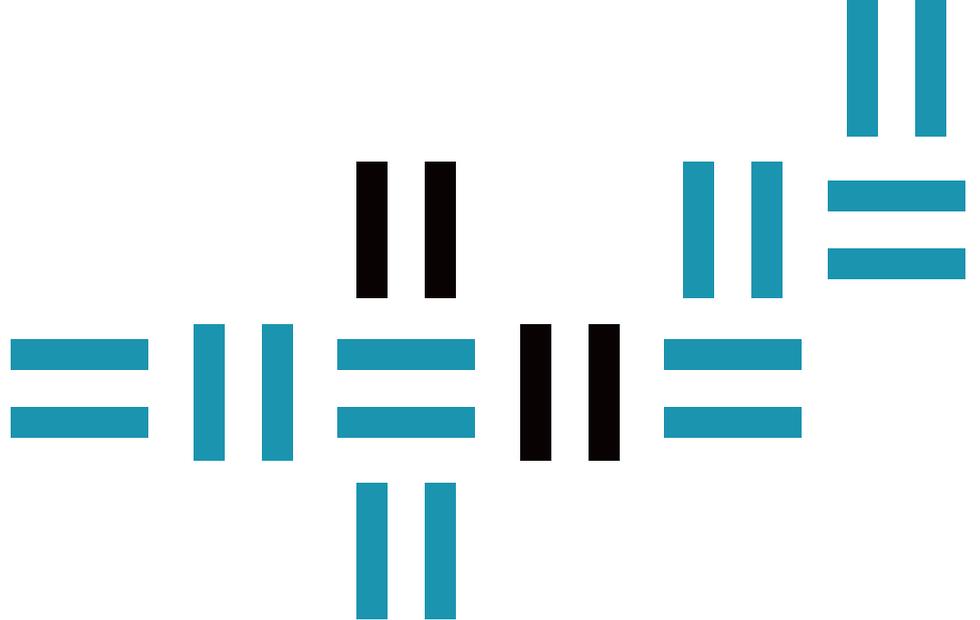
étape importante a été la **COP19 de Varsovie en 2013**, où les Parties ont convenu de la mise en place du mécanisme international de Varsovie (Warsaw international Mechanism ou WIM, en anglais) et de son Comité exécutif (ExCom)<sup>37</sup> pour guider la mise en œuvre de ses fonctions<sup>38</sup>. Le WIM n'est pas un mécanisme de financement dédié aux pertes et préjudices, mais ses fonctions incluent le renforcement de l'action et du soutien face aux pertes et préjudices, notamment financier.

L'**Accord de Paris** est ensuite adopté en 2015 lors de la COP21 et les pertes et préjudices s'y voient accorder la reconnaissance dans un article à part entière<sup>39</sup>. Le WIM est révisé pour la seconde fois en **2019** lors de la **COP25**, à la suite de quoi un groupe de travail spécifique pour « l'action et le support » est établi sous son Comité exécutif<sup>40</sup>. Il a également été décidé de créer le **Réseau de Santiago**, considéré comme le bras de mise en œuvre **technique** du WIM, qui a pour mandat de catalyser l'assistance technique pour établir des approches visant à prévenir, minimiser et traiter les pertes et préjudices<sup>41</sup>. Enfin, la **COP26** aboutit au lancement d'un dialogue de trois ans (le Dialogue de Glasgow) entre États, organisations concernées et parties prenantes pour discuter des modalités de financement des activités visant à prévenir, réduire et traiter les pertes et les préjudices<sup>42</sup>.

<sup>30</sup> Carty T. and Walsh L. (2022), *Ibid.* <sup>31</sup> CAN International, Christian Aid, Heinrich Böll Stiftung, Practical Action and Stamp Out Poverty (2022). Loss and Damage Facility - Why and How. <sup>32</sup> Le cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (SFDRR) fournit des orientations générales et globales pour réduire tous les risques de catastrophe et les pertes en vies humaines, en moyens de subsistance et en santé, ainsi qu'en biens culturels, économiques, environnementaux, physiques et sociaux des personnes, des entreprises, des communautés et des pays. <sup>33</sup> Henrich Böll Stiftung et al. (2022), "Spotlighting the finance gap: What differentiates finance for addressing loss and damage from other types of finance". <sup>34</sup> INC (1991) Vanuatu: Draft annex relating to Article 23 (Insurance) for inclusion in the revised single text on elements relating to mechanisms (A/AC.237/WG.II/ Misc.13). <sup>35</sup> CCNUCC (2007), décision 1/CP.13. <sup>36</sup> CCNUCC (2010), Décision 1/CP.16. <sup>37</sup> CCNUCC (2013), Décision 1/CP.19. <sup>38</sup> Les rôles principaux du WIM sont triples : (a) améliorer la compréhension de ce que sont les pertes et préjudices, (b) faciliter les échanges et (c) renforcer l'action et le soutien en cas de pertes et de préjudices. <sup>39</sup> Accord de Paris (2015) Article 8. <sup>40</sup> <https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/WIMExCom/Action-Support> <sup>41</sup> CCNUCC (2019), Décision 1/CP.25. <sup>42</sup> CCNUCC (2021), Décision 1/CMA.3 (§ 73) et Décision 1/CP.26 (§43).



Source: UNFCCC (2022) The Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and - Synthesis report for the technical assessment component of the first global stocktake.



## b. Analyse des discours et stratégies

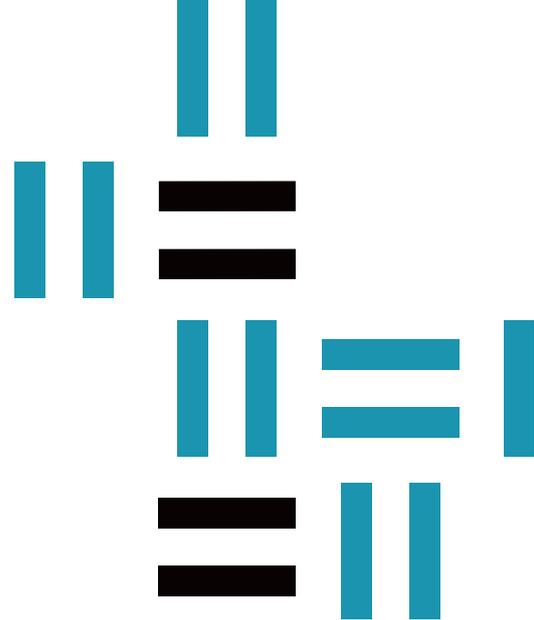
S'il est important de retracer les décisions prises au fil des années, il est également clé d'observer de plus près les différentes propositions et débats. En effet, une rétrospective des négociations climatiques depuis leurs débuts permet de comprendre la **dynamique politique** inhérente au dossier des pertes et préjudices et plus particulièrement à la question de leur financement<sup>43</sup>.

Tout d'abord, **la question du financement des pertes et préjudices est sur la table des négociations depuis 1991**. Cette demande, portée initialement par le Vanuatu et les petits États insulaires puis par l'ensemble des pays en développement, a pris plusieurs formes mais a été récurrente au fil des COP. À titre d'exemple, en 2007, en vue de la conclusion d'un accord mondial pour le climat attendu pour fin 2009, l'Alliance des petites îles avait proposé la mise en place d'une fenêtre de financements spécifiques pour les pertes et préjudices, basés sur les émissions historiques des pays développés<sup>44</sup>. En 2013, alors que le typhon Haiyan dévastait l'Asie de l'Est au moment-même où se tenait la COP à Varsovie, les pays en développement se sont unis pour demander la mise en place d'un instrument de financement pour les pertes et préjudices dans le cadre des discussions sur le Mécanisme de Varsovie<sup>45</sup>.

De l'autre côté, les positions des pays développés sur cet enjeu ont toujours été frileuses, voire frontalement bloquantes. Les arguments ont eux aussi varié au cours du temps mais ont pour point commun de retarder ou de reporter de manière quasi systématique les décisions quant à la demande de financements supplémentaires pour les pertes et préjudices.

Un des points centraux de leur position est le refus de reconnaissance de **responsabilité** et d'une obligation potentielle de **compensation** de la part des pays développés. Cette position est connue depuis le lancement des négociations internationales sur le climat, où les pays industrialisés craignaient d'ouvrir un nouveau canal de financement sans fin ainsi que de nouvelles obligations juridiques (cf. *supra*)<sup>46</sup>. Ils ont très vite préféré parler de mécanismes d'assurance ou de gestion de risques, plutôt que discuter de leurs émissions historiques et de la responsabilité qui pourrait en découler, argumentant que ce serait contre-productif pour les négociations<sup>47</sup>. C'est dans cette logique que les États-Unis et le groupe Umbrella<sup>48</sup> ont poussé à l'adoption d'un **paragraphe spécifique** dans la décision de mise en œuvre de l'Accord de Paris. Ce dernier établit que l'Article 8 de l'Accord **ne peut en aucun cas constituer une base légale pour entamer des poursuites ou des demandes de compensation**<sup>49</sup>.

<sup>43</sup> Walsh L, Ormond-Skeaping T. (2022). "The Cost of Delay". Loss & Damage Collaboration. <sup>44</sup> [https://unfccc.int/files/kyoto\\_protocol/application/pdf/aosi-insurance061208.pdf](https://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/aosi-insurance061208.pdf) <sup>45</sup> LDC Climate Change (2013). "Developing countries unanimously call for loss and damage mechanism at Warsaw Climate Conference as tragedy of super Typhoon Haiyan unfolds". <sup>46</sup> Voir par exemple la position des États-Unis lors du sommet de 1992, résumé en un célèbre slogan de « no on targets, no on money ». ADST (2015), « Negotiating the UNFCCC – "The Whole World Was Against Us" ». <sup>47</sup> Warner K. et Ahmed Zakieldeen S. (2012) "Loss and damage due to climate change: An overview of the UNFCCC negotiations", ECBI. <sup>48</sup> Groupe de négociation de pays développés sous la CCNUCC, qui ne font pas partie de l'Union européenne, formé après l'adoption du Protocole de Kyoto. Le groupe comprend le Canada, l'Australie, le Japon, l'Islande, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Russie, l'Ukraine et les États-Unis. <sup>49</sup> CCNUCC (2015), Décision 1/CP.21, paragraphe 51.



Les pays développés ont également très souvent justifié leur refus d'avancer sur la question structurelle du financement des pertes et préjudices par le **manque de preuves scientifiques ou de clarté sur le concept**. S'il est reconnu par la Convention cadre que les Parties doivent prendre des mesures de précaution pour anticiper, prévenir ou réduire au minimum les causes du dérèglement climatique et en atténuer les effets néfastes, celle-ci précise également qu'en cas de menace de dommages graves ou irréversibles, «l'absence de certitude scientifique absolue ne devrait pas servir de prétexte pour remettre ces mesures à plus tard (nous soulignons)»<sup>50</sup>. Le principe de précaution est un principe central de nombreux textes internationaux liés à l'environnement et ne devrait donc pas servir de prétexte pour retarder l'adoption de politiques ambitieuses et de financements adéquats pour les pertes et préjudices.

D'autre part, **les pays développés ont longtemps rechigné à voir les pertes et préjudices comme un domaine d'action indépendant**, poussant à centrer les débats sur l'atténuation et l'adaptation (voir *supra*). Par exemple, la Présidence britannique de la COP26 avait fait du point «adaptation et résilience» une de ses priorités pour le sommet, sous laquelle tombait la question des pertes et préjudices. Ceci témoigne de la distinction floue qui est entretenue entre les différents concepts<sup>51</sup>. Parallèlement, le besoin de financements spécifiques pour les pertes et préjudices a souvent été nié, les pays riches plaidant pour l'utilisation des canaux de financement existants, comme le financement climat international ou l'aide humanitaire. Certains vont jusqu'à argumenter que les pertes et préjudices détournent l'attention de l'atténuation et de l'adaptation et qu'il est important de se concentrer sur l'action visant à réduire les émissions sur la base de ce que nous savons des impacts du changement climatique<sup>52</sup>.

Dans le même esprit, une approche longuement observée et commentée dans les négociations est **l'ajout d'espaces de dialogue ou de discussion supplémentaires**, plutôt que la prise de décision ou d'engagement concrets en matière de financements. Ainsi, on peut par exemple relever l'organisation d'un atelier sur les assurances et les évaluations de risques (2003), la mise en place du Dialogue d'experts de Suva (2017), tous deux organisés hors du cadre officiel des négociations ou encore l'adoption du Dialogue de Glasgow lors de la COP26, proposé par les pays développés comme une alternative à la mise en place d'un fonds pour les pertes et préjudices (2021). Si ces dialogues sont essentiels au niveau diplomatique, ils donnent l'impression d'être à certains égards une méthode dilatoire pour postposer l'adoption de mesures plus concrètes.

### c. Dépassement du tabou

L'analyse chronologique des différentes étapes des négociations sur les pertes et préjudices ainsi que celle des discours et positions en présence depuis 1991 nous donne un éclairage utile pour comprendre comment le sujet du financement des pertes et préjudices a réussi à se frayer un chemin jusqu'à la décision de la COP27.

Plusieurs éléments de contexte peuvent expliquer cette évolution. D'une part, et cela s'est observé également lors d'autres sommets climatiques, la **visibilité accrue des événements climatiques extrêmes** a permis de faire monter la question des pertes et préjudices haut à l'agenda politique et médiatique. Cela d'autant plus que leur occurrence devient de plus en plus fréquente et intense, les conséquences économiques et non économiques n'en étant qu'aggravées années après années. Par ailleurs, le **consensus scientifique** sur les pertes et préjudices s'est renforcé et affiné au fil du temps, notamment dans les rapports

du GIEC. On relèvera particulièrement le Rapport spécial sur un réchauffement à 1,5°C, qui a marqué la première revue de littérature scientifique sur les pertes et préjudices<sup>53</sup>, et le Sixième rapport d'évaluation, conclu début 2023. Ces données fournissent une base scientifique robuste aux discussions techniques et politiques entourant le sujet et permettent de contourner désormais certains écueils du débat.

Ensuite, le contexte politique des négociations climatiques n'a fait que se crispier au fil des COP, la fracture entre les pays développés et les pays en développement devenant plus profonde à mesure des promesses bafouées et des engagements non tenus. Ainsi, un des points culminants de la frustration des pays en développement **a été le constat officiel du retard des pays développés dans l'atteinte de l'objectif de 100 milliards de dollars annuels** (cf. *supra*). Cette annonce faite en amont de la COP26 a eu le don de glacer une ambiance déjà très fraîche entre pays développés et pays en développement<sup>54</sup>. Enfin, comme observé lors de COP précédentes, le constat de **l'échec des modalités mises en place au sujet des pertes et préjudices**<sup>55</sup> (que ce soit le Mécanisme de Varsovie ou les nombreux ateliers et dialogues prévus, qui, l'un comme l'autre, n'ont pas abouti sur des solutions concrètes et efficaces pour les victimes du dérèglement climatique) ainsi que la **fatigue de voir l'enjeu cantonné uniquement à des discussions techniques plutôt que politiques**, ont certainement ajouté leur lot de pression sur les négociations pour aboutir à une solution concrète sur le financement des pertes et préjudices. Le G77

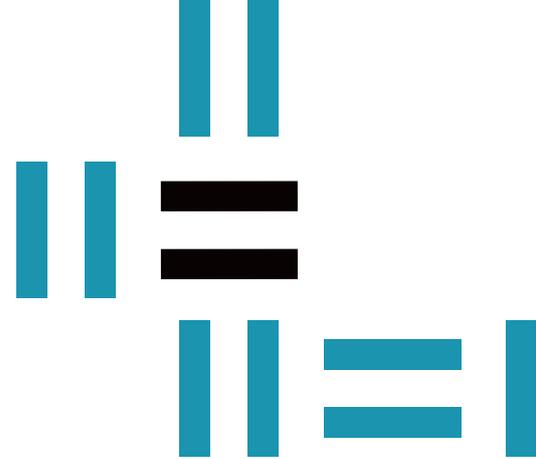
et la Chine ont ainsi fait à nouveau front commun sur la question, avec cette fois-ci une proposition textuelle claire (cf. *infra*). En parallèle, la **société civile internationale** a également fait du sujet un enjeu prioritaire<sup>56</sup> et a joint ses forces aux pays en développement pour demander l'établissement d'un fonds pour les pertes et préjudices<sup>57</sup>.

#### d. COP27 : victoire politique sans garantie technique

En témoignent les analyses ci-dessus, la combinaison d'une série d'éléments ainsi que le long historique du dossier du financement des pertes et préjudices au sein des COP ont permis d'aboutir à une décision sans précédent à l'occasion de la COP27 de Charm el-Cheikh.

Le premier élément marquant a été la **mise officielle à l'agenda** – pour la première fois dans l'histoire des négociations – des discussions sur les modalités de financement des pertes et préjudices<sup>58</sup>. Deux semaines de négociations intenses et musclées ont alors pu démarrer, faisant du dossier du financement des pertes préjudices **le point déterminant du succès de la conférence**. Le groupe de négociations du G77 et de la Chine (qui représente 134 pays) a déposé une proposition conjointe en faveur de la mise en place d'un fonds pour financer les pertes et préjudices<sup>59</sup>. Les pays développés n'étaient pas en faveur de cette solution, plaidant pour considérer une « mosaïque de

<sup>50</sup> CCNUCC (1992), Principes, article 3. <sup>51</sup> Climate Network International et al. (2021), "How the theme of Adaptation and Resilience marginalizes Loss and Damage and why we must focus on addressing loss and damage". <sup>52</sup> Boyd E., et al. (2021), *Ibid.* <sup>53</sup> Mechler, R., Singh, C., Ebi, K. et al. (2020), *Ibid.* <sup>54</sup> Timperley J. (2021), "The broken \$100-billion promise of climate finance – and how to fix it". in Nature. <sup>55</sup> Bakhtaoui, I., Shawoo, Z., et al. (2022). Operationalizing Finance for Loss and Damage: From Principles to Modalities. SEI Report. Stockholm Environment Institute, Stockholm, p. 7. <sup>56</sup> Voir par exemple, Climate Action Network International (2022), "More than 400 NGOs sign open letter demanding governments to put Loss & Damage on the COP27 Agenda". <sup>57</sup> REUTERS (12.11.2022), « COP27 climate marchers demand justice despite protest restrictions ». <sup>58</sup> CNCD-11.11.11 (2022), « Le financement des pertes et préjudices sera bien négocié à la COP27 », Communiqué de presse. <sup>59</sup> CCNUCC (2022). Decision -/CP.27 -/CMA.4. "Funding arrangements for responding to loss and damage associated with the adverse effects of climate change, including a focus on addressing loss and damage".



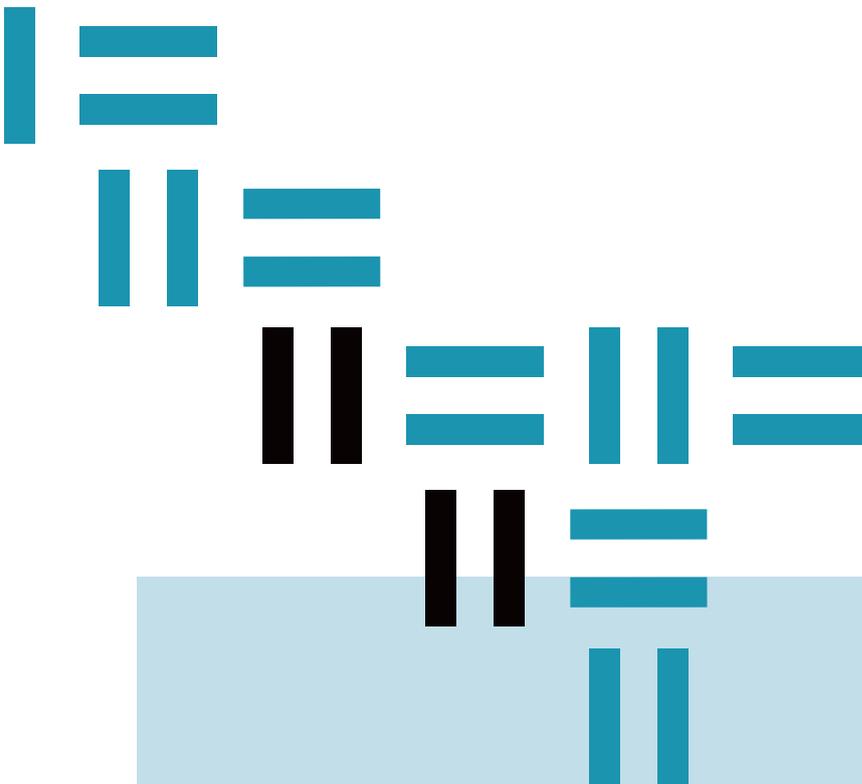
## 2/ LES ANNONCES PARALLÈLES

solutions», plutôt qu'une solution unique<sup>60</sup>. Finalement, les Parties se sont mises d'accord sur une décision composée de trois volets : la mise en place de modalités de financement, celle un fonds inclus dans ces modalités, ainsi que l'institution d'un Comité transitoire chargé de les opérationnaliser<sup>61</sup>.

Premièrement, la décision prévoit l'établissement de **nouveaux arrangements financiers** pour assister les pays en développement, avec un focus sur la réponse pour faire face aux pertes et préjudices (cela inclut la provision de ressources additionnelles, tant via des mécanismes établis sous la CCNUCC, qu'en dehors (cf. *infra*). Deuxièmement, les États se sont aussi accordés sur la mise en place d'un **fonds** pour les pertes et préjudices, inclus dans ces modalités de financements. Le compromis a été atteint du bout des lèvres. Les pays en développement ont certes obtenu que ce fonds soit explicitement mentionné mais rien n'est dit quant à son rôle exact ni à quelle instance il sera confié (au sein ou en dehors de la CCNUCC, sous un fonds existant ou en tant que nouvelle entité du mécanisme financier de la Convention ou ailleurs encore...). De plus, la potentielle création du fonds et son opérationnalisation seront discutées en parallèle des autres solutions de financement plus larges, sans garantir ce qui sera finalement mis en place lors de la COP28, organisée fin novembre 2023 aux Emirats arabes unis. Troisièmement, un **Comité transitoire** a également été créé pour opérationnaliser cette décision<sup>62</sup>, en préparation de la COP28. Ce dernier est composé de 24 membres (14 issus des pays en développement et 10 des pays développés). Quatre réunions de travail sont prévues pour aboutir à recommandations d'ici à la fin de l'année sur la mise en œuvre du fonds et des arrangements financiers.

Parallèlement aux discussions formelles, on a également pu constater une salve d'annonces volontaristes<sup>63</sup>. Ainsi, de l'Irlande à l'Allemagne, en passant par la France, l'Ecosse, la Wallonie, le gouvernement fédéral belge ou le Canada, ce sont plusieurs centaines de millions de dollars qui ont été mis sur la table pour les pertes et préjudices au cours de la COP27<sup>64</sup>. Si ces démarches ont évidemment contribué à créer une dynamique positive et démontrent une réelle avancée sur le dossier du financement des pertes et préjudices, elles sont à appréhender avec prudence. D'une part, en termes de choix de financement, certaines privilégient des partenariats bilatéraux (comme l'Ecosse par exemple) mais la majorité a préféré se tourner vers des initiatives parallèles, principalement le Global Shield<sup>65</sup>. Ce fonds international d'assurance et de gestion de risques a été mis en place par le G7, rejoint en cours de route par le Forum des pays les plus vulnérables (V20). Cette proposition a suscité beaucoup de commentaires, notamment parce qu'elle était utilisée par les pays développés pour justifier leur réticence à la mise en place d'un fonds spécifique dans le cadre de la COP, plaidant que le Global Shield était déjà existant et fonctionnel. Par ailleurs, un autre élément à prendre en compte dans l'analyse de ces contributions est le fait qu'elles ne sont majoritairement pas additionnelles à l'aide publique au développement ni aux engagements antérieurs pour le financement climat international. Cela revient dans les faits à requalifier de l'argent déjà mis sur la table, pour des projets d'adaptation par exemple, en tant que financement pour les pertes et préjudices, sans s'engager à de l'argent supplémentaire. C'est notamment ce qu'a fait le gouvernement belge dans le cadre de son annonce de 2,5 millions d'euros pour les pertes et préjudices au Mozambique<sup>66</sup>.

<sup>60</sup> Voir par exemple: EURACTIV (10.11.22), "COP27: EU, US push back on climate 'loss and damage' reparation fund". <sup>61</sup> CCNUCC (2022). *Ibid.* <sup>62</sup> Selon la décision de la COP27, « le Comité de transition est chargé d'identifier les lacunes quantitatives (échelle) et qualitatives (rapidité, éligibilité, accès équitable) dans le paysage actuel du financement des pertes et préjudices, et d'envisager le financement lié à des besoins différenciés "tels que les urgences liées au climat, l'élévation du niveau de la mer, le déplacement, la relocalisation, la migration, l'insuffisance des informations et des données climatiques, ou la nécessité d'une reconstruction et d'un redressement résilients au climat". Il est clair, étant donné les lacunes existantes, qu'une approche globale du financement est nécessaire pour couvrir une variété d'actions, d'impacts et d'événements, à déclenchement soudain et rapide, économiques et non économiques, ainsi que la préparation et le soutien préparatoire, le renforcement des capacités et le renforcement institutionnel et les processus de planification à long terme pour un tel soutien financier. » <sup>63</sup> Loss and Damage Collaboration (2022), "Festival of pledges for Loss and Damage: Are they new and additional and do they meet the needs on the ground?". <sup>64</sup> Carbon Brief (2022), "COP27: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Sharm el-Sheikh". <sup>65</sup> Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (2022), "V20 and G7 jointly launch Global Shield against Climate Risks at COP27. Joint press release of V20, G7 and the German Ministry for Economic Cooperation and Development". <sup>66</sup> CNCD-11.11.11 (2022), « COP27 : Le gouvernement contribue à financer les pertes et préjudices climatiques », Communiqué de presse.



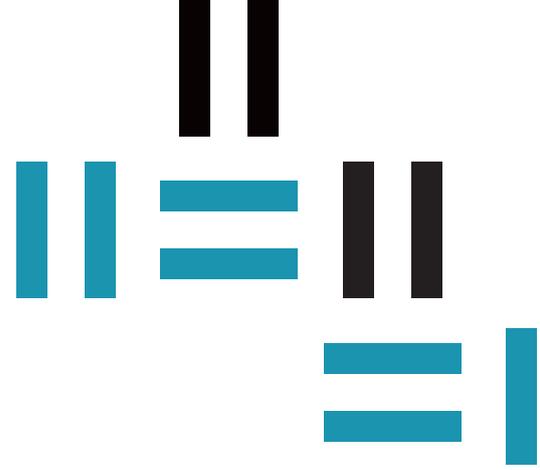
## L'ENGAGEMENT WALLON ET L'ENGAGEMENT FÉDÉRAL BELGE

En 2021, lors de la COP26 de Glasgow, la **Wallonie** a annoncé vouloir contribuer à hauteur de 1 million EUR pour les pertes et préjudices. La Région a ainsi brisé un tabou aux côtés de l'Ecosse, devenant la seconde entité au monde à financer officiellement les pertes et préjudices.

Elle a ensuite annoncé 2 millions EUR supplémentaires pour 2023. Les 3 millions sont alloués à un fonds établi par le Forum des pays vulnérables (Climate Vulnerable Forum (CVF), en anglais) qui s'occupe de fournir des financements à petite échelle pour les victimes des catastrophes climatiques<sup>67</sup>.

Le **gouvernement belge** a quant à lui annoncé un financement de 2,5 millions EUR pour le Mozambique. Les priorités identifiées par l'agence de coopération fédérale Enabel sont alignées sur les besoins des autorités mozambicaines, répondant par exemple à leur demande de renforcement et de support en matière de système d'alerte précoce. Toutefois, à l'instar de beaucoup d'autres contributions, l'annonce fédérale n'est **pas additionnelle** à l'aide au développement, ni aux engagements précédents en matière de financement climat international. Cela revient dans les faits à requalifier de l'argent déjà mis sur la table, pour des projets d'adaptation par exemple, en financement pour les pertes et préjudices, sans s'engager à fournir de l'argent supplémentaire.

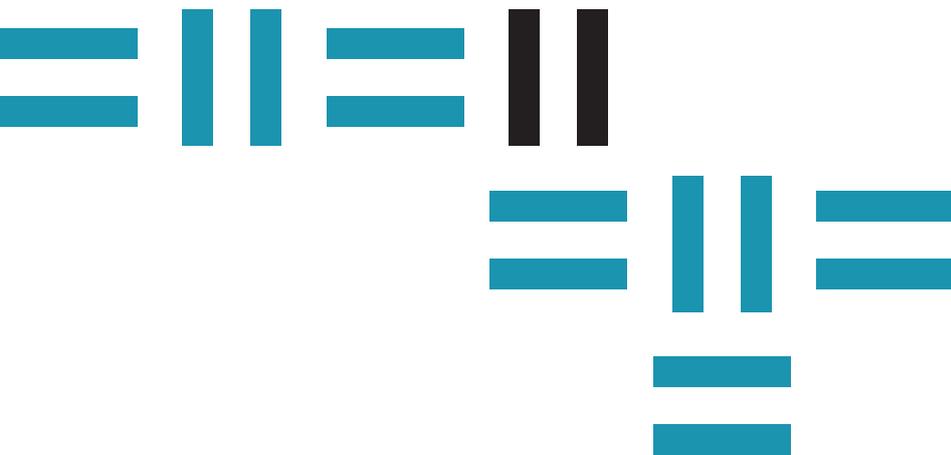
<sup>67</sup> <https://www.v-20.org/fund>

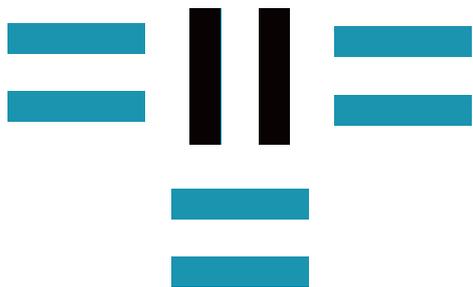


partie 2

# LA QUESTION DU FINANCEMENT DES PERTES ET PRÉJUDICES

La première partie de ce rapport présentait de manière succincte les différentes définitions et interprétations du concept des pertes et préjudices, la réalité de la situation et le cadre des discussions scientifiques et des négociations climatiques internationales. Dans le contexte de ces dernières, nous avons également évalué l'évolution de la question au fil des COP et analysé les différents discours en présence, pour comprendre comment la décision historique de la COP27 sur le financement des pertes et préjudices a pu être adoptée. Partant de cette décision phare, nous nous interrogerons en seconde partie sur ses tenants et aboutissants, à savoir tout d'abord pourquoi il est urgent de financer les pertes et préjudices, quel type de financement est nécessaire, traduit dans quel mécanisme et quelles sources mobiliser.



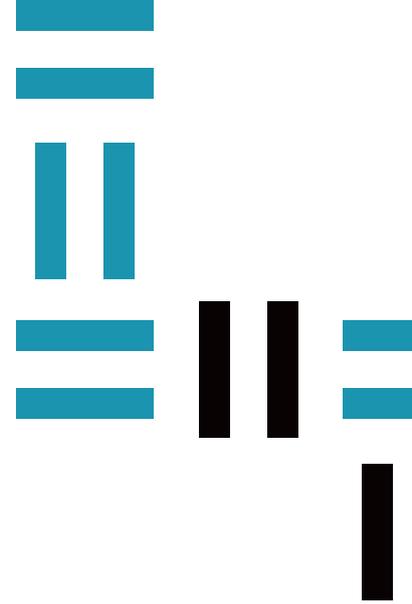


## A/ Pourquoi ? De l'urgence de financer les pertes et préjudices

En amont de la présentation des options de financement existantes pour les pertes et préjudices ainsi que des sources à mobiliser, rappelons les raisons principales pour lesquelles ce financement est nécessaire et urgent. Tout d'abord, il n'existe à ce jour aucun financement structurel pour les pertes et préjudices, mais bien un ensemble de solutions *ad hoc* qui sont par définition insuffisantes. Ensuite, les effets du réchauffement s'intensifient et donc **les coûts qui en découlent ne feront qu'augmenter**. Un rapport de l'agence des Nations Unies sur la réduction de risques de catastrophes (UNDRR) estime que le nombre de catastrophes extrêmes pourrait passer de 400 par an en 2015, à 560 par an en 2030. La valeur monétaire des pertes économiques liées aux catastrophes **s'élevait en moyenne à environ 170 milliards USD par an entre 2010 et 2020**, majoritairement due aux événements climatiques et météorologiques<sup>68</sup>. **L'occurrence de pertes et préjudices a, et aura, des conséquences négatives sur l'économie mondiale. Elle a également un effet direct sur les économies nationales**. En effet, les pertes et préjudices menacent largement les progrès en matière de développement, en accélérant par exemple les migrations forcées ou en faisant basculer des millions de personnes sous le seuil de pauvreté<sup>69</sup>. En outre, sans soutien financier adéquat pour le rétablissement et la réhabilitation après les passages d'événements climatiques extrêmes, les

ressources limitées de pays en développement sont systématiquement détournées vers l'aide et l'appui humanitaire, ce qui retarde les investissements dans les politiques de développement et alourdit souvent le fardeau de la **dette**<sup>70</sup>. Pour ces mêmes raisons, l'augmentation d'événements climatiques extrêmes rime également avec un **retard dans l'investissement dans les politiques d'adaptation et d'atténuation dans les pays touchés**. Ce retard dans l'action climatique des pays en développement entraînera des conséquences claires sur l'ambition climatique internationale et notre potentiel collectif à atteindre les objectifs de l'Accord de Paris. Enfin, comme démontré plus haut, le manque d'avancées concrètes sur le dossier des pertes et préjudices continuera d'**éroder la confiance entre les pays développés et les pays en développement**, mettant à mal les négociations climatiques internationales. Ces constats sont partagés par l'ensemble des Parties qui ont reconnu, lors la COP27, que les arrangements financiers actuels n'étaient ni adéquats ni suffisants pour répondre au besoin de financement pour faire face aux pertes et préjudices et souligné le besoin de financements nouveaux et additionnels<sup>71</sup>. Il est donc indispensable que les pays développés contribuent à répondre aux pertes et préjudices, afin de garantir que les pays en développement restent à bord du bateau de l'action climatique internationale.

<sup>68</sup> UNDRR, (2022). Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2022: Our World at Risk: Transforming Governance for a Resilient Future. <sup>69</sup> Banque Mondiale (2016), "Breaking the Link Between Extreme Weather and Extreme Poverty". <sup>70</sup> EURODAD (2020), A tale of two emergencies - the interplay of sovereign debt and climate crises in the global south. <sup>71</sup> CCNUCC (2022), *Ibid*.



## B/ Quel type de financement pour les pertes et préjudices ?

### 1/ POUR QUOI, POUR QUI ? DES FINANCEMENTS POUR TRAITER LES PERTES ET PRÉJUDICES ISSUS DU RÉCHAUFFEMENT

Une des questions les plus épineuses lorsqu'on aborde le sujet du financement en dédommagement des pertes et préjudices est celle de savoir **quels projets ou actions financer**. Nous avons vu plus haut que les pertes et préjudices peuvent prendre différentes formes et survenir à la suite de différents types d'événements extrêmes. Les financements pour répondre aux pertes et préjudices doivent donc englober ces différentes réalités : permettre de fournir un **soutien rapide** à la suite d'un événement climatique extrême (tel qu'un typhon) ou permettre une **réhabilitation sur le long terme** pour des communautés confrontées à des événements graduels (tel que la montée du niveau des mers ou une sécheresse de longue durée, d'où la difficulté de mesurer tous les effets et donc les besoins de financement). Dans le cadre de son mandat, le Comité de transition créé à Charm el-Cheikh doit évaluer ce qui existe en termes de financement pour les pertes et préjudices à l'heure actuelle, discerner les lacunes et proposer des pistes de solutions pour les combler. Ainsi, pour comprendre concrètement ce qui entre dans le champ du financement des pertes et préjudices, le Comité de transition pourrait travailler à un cadre de classification simple et évolutif pour évaluer quelles situations seraient éligibles. Une série de questions pourraient structurer cette taxonomie<sup>72</sup> :

> **Est-ce que l'impact a été provoqué ou aggravé par le réchauffement climatique, en comparaison avec les paramètres normaux et historiques ?** Attention toutefois à prendre en compte la réalité des pays vulnérables dans ce contexte. Ces derniers disposent souvent de moins de données météorologiques historiques et d'une capacité moindre pour développer des études d'attribution, une science qui est cependant en pleine expansion<sup>73</sup>. Le critère central devrait être ici d'évaluer dans quelle mesure l'événement extrême sort de la norme et détonne avec les événements connus précédemment.

> **Les conséquences de l'événement impliquent-elles une modification profonde des moyens de subsistance ou des modes de vie traditionnels ou existants ?** Le changement observé allant au-delà des mesures d'adaptation en place, exigeant une réaction d'une ampleur nouvelle.

> **Impliquent-elles la perte d'éléments centraux pour la communauté dont elle dépend ?** On pense ici à la perte de ressources halieutiques ou de terres ancestrales, par exemple.

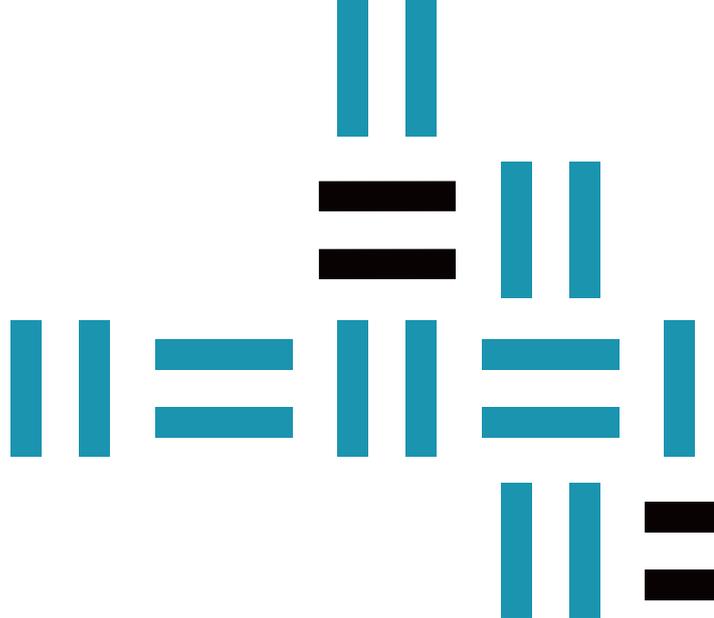
Ci-contre une série d'exemple de réponses concrètes à donner en fonction des différents pertes et préjudices et des différents types d'événements extrêmes<sup>74</sup>.



## ACTIONS POUR LUTTER CONTRE LES PERTES ET PRÉJUDICES

	Événements soudains	Événements lents
<b>Pertes et préjudices économiques</b>	Mesures de compensation et autres mesures de protection sociale	Relocalisation planifiée/assistance à la migration
	Réhabilitation reconstruction de court et long terme	Planification de la relocalisation / assistance à la migration
	Reconstruction des infrastructures endommagées	Reconversion et création d'alternative aux moyens de subsistance
	Planification de la relocalisation / assistance à la migration	
	Aide au recouvrement des moyens de subsistance	
	Assurance et transfert du risque	
<b>Pertes et préjudices non-économiques</b>	Reconnaissance et réparation des pertes (accompagné ou non d'un financement)	Reconnaissance et réparation des pertes (accompagné ou non d'un financement)
	Permettre l'accès / la sécurité lors de visites de sites abandonnés	Permettre l'accès / la sécurité lors de visites de sites abandonnés
	Devoir de mémoire (par des musées, expositions, programmes scolaires)	Devoir de mémoire (par des musées, expositions, programmes scolaires)
	Conseil et soutien psychologique	Conseil et soutien psychologique
	Excuses officielles	Excuses officielles

<sup>/72</sup> Richards J, Schalatek L (2017). "Financing Loss and Damage: A Look at Governance and Implementation Options". Heinrich Böll Stiftung Washington.  
<sup>/73</sup> King, A.D., Grose, M.R., Kimutai, J. et al. (2023), Event attribution is not ready for a major role in loss and damage. *Nature. Climate. Change.* 13, 415–417  
<sup>/74</sup> Bakhtaoui, I., Shawoo, Z., et al. (2022). *Ibid.* p.7



L'autre aspect sensible du financement des pertes et préjudices est de savoir **à qui ces financements sont destinés et qui peut en bénéficier**. Derrière cette question se cache la notion de vulnérabilité. Cette dernière a pris une tournure hautement politique à Charm el Cheik lors de la COP27, certains pays développés souhaitant l'utiliser pour déterminer quels pays étaient vulnérables et donc éligibles pour bénéficier des financements pour faire face aux pertes et préjudices. Les pays en développement préféraient quant à eux laisser la porte ouverte à une interprétation large du concept de vulnérabilité, insistant sur le fait que tous les pays en développement peuvent être vulnérables et que ce ne peut donc constituer un critère d'éligibilité pour recevoir des financements. Finalement, la décision parle d'une assistance pour « les pays en développement qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes du changement climatique »<sup>75</sup>.

Toute la difficulté réside dans le fait qu'il n'existe **pas de définition universelle de ce qu'on entend par le terme de «vulnérabilité»**. Dans le domaine de la science du changement climatique, la vulnérabilité est définie par la relation entre le risque, l'aléa et l'exposition<sup>76</sup>. La manière dont le GIEC caractérise la notion a évolué au cours du temps, passant d'une vision plus « statique », fixée dans des contextes géographiques et biophysiques particuliers, à quelque chose de plus « dynamique », incorporant aussi les causes socio-économiques de vulnérabilité (tel que des facteurs institutionnels ou les trajectoires historiques de développement d'un pays)<sup>77</sup>.

Dans le contexte de la CCNUCC, la vulnérabilité n'est pas définie officiellement mais elle est comprise comme étant partagée (tous les pays ont un certain degré de vulnérabilité), tout en étant liée aux contextes de développement et à l'accès au soutien (technique et financier)<sup>78</sup>. La formulation

adoptée lors de la COP27 fait écho à différents textes de la Convention-cadre sans spécifier de quel groupe de pays ou zones géographiques il s'agit spécifiquement. Ce compromis permet donc une interprétation large et n'est pas prescriptif de quel pays sera éligible ou non pour recevoir les financements.

Si tous les pays en développement devraient pouvoir bénéficier d'aide pour faire face aux pertes et préjudices économiques et non-économiques, une priorisation est nécessaire pour répondre en premier aux besoins des plus vulnérables. Des modalités de ce genre sont par exemple prévues dans le système d'allocation du **Fonds Vert pour le climat**, qui alloue la moitié de ses fonds à l'adaptation, dont un quart des ressources est réservé aux petits États insulaires en développement (PEID), pays les moins avancés (PMA) et États africains. La notion de vulnérabilité est également mobilisée différemment dans le cadre des interventions **humanitaires**, dont aucun pays n'est exclu par définition mais pour lesquelles l'allocation des financements repose sur une série de critères (tels que la sévérité de l'événement et les capacités de réponses du pays touché). Une autre source d'inspiration peut être l'**indice de vulnérabilité multi-dimensionnelle** mis en place par le Bureau du Haut Représentant des Nations Unies pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement<sup>79</sup>. L'objectif principal d'un tel outil est de soutenir les critères d'accès et d'allocation des ressources concessionnelles entre les pays. L'approche se veut plus globale, incluant par exemple des questions relatives au commerce et aux ressources dans le contexte du changement climatique, ainsi que des liens entre les dynamiques sociales et environnementales.

## 2/ SELON QUELS PRINCIPES ? DES GARANTIES DE JUSTICE ET D'ÉQUITÉ

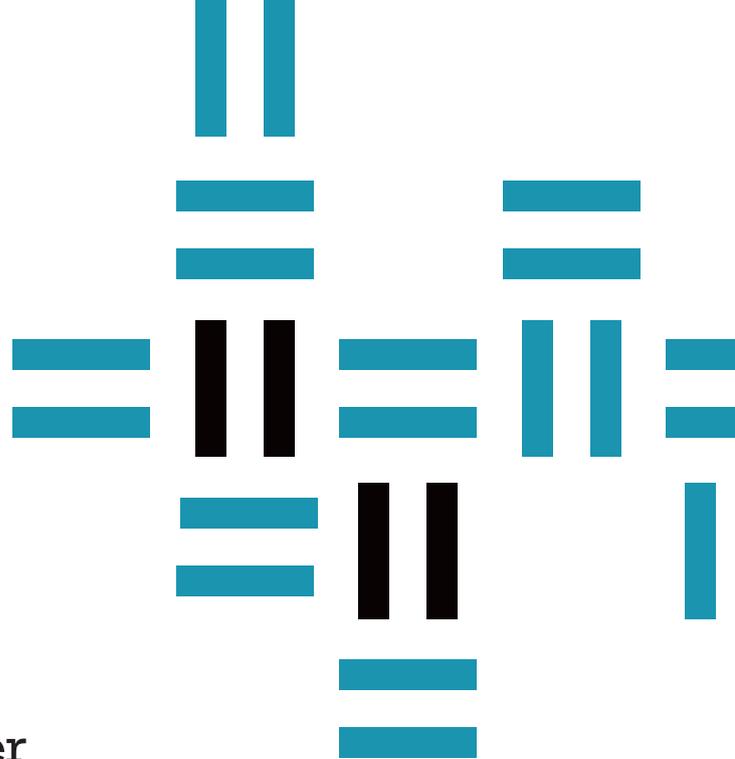
Les visions sont divergentes quant aux principes qui doivent régir les financements pour les pertes et préjudices. Pour les pays en développement, soutenus à cet égard par la société civile internationale, il est essentiel que le financement pour les pertes et préjudices soit ancré dans des principes de **justice climatique et d'équité**. Cela implique de reconnaître que le réchauffement climatique n'est pas seulement un enjeu technique ou politique mais également **éthique**, lié aux droits humains et aux principes de responsabilités communes mais différenciées et de pollueur-payeur. Dans cette perspective, ne pas agir pour répondre aux pertes et préjudices – notamment via un soutien financier – est injuste et ne répond pas aux principes de la Convention cadre et de l'Accord de Paris. Cette vision prend acte que les plus affectés par les conséquences des changements climatiques sont également ceux qui ont le moins d'accès au pouvoir décisionnel ou aux ressources. Les solutions développées doivent viser à corriger cette situation de fait<sup>80</sup>.

Partant de ce postulat, les financements pour répondre aux pertes et préjudices doivent répondre à une série de principes et de garanties. Premièrement, ces financements doivent être fournis sous forme de **dons et issus en grande majorité de sources de financement publiques**. C'est essentiel pour éviter d'utiliser des instruments qui exacerbent la dette des pays vulnérables et opter, au contraire, pour un allègement de cette dernière en assurant une stabilité financière sur le long terme pour les bénéficiaires<sup>81</sup>.

Deuxièmement, ces financements doivent impérativement être **nouveaux et additionnels** aux engagements financiers précédents des pays contributeurs, à savoir les engagements en matière d'aide publique au développement et de financement climat international (couvrant les mesures d'atténuation et d'adaptation). Vu l'ampleur des besoins actuels et futurs, il n'est pas concevable de comptabiliser plusieurs fois une même contribution financière, ce qui reviendrait dans les faits à prétendre vouloir répondre à plus de défis avec les mêmes, voire moins de moyens. Les systèmes de rapportage actuels prévus par l'Accord de Paris devraient par ailleurs être modifiés pour inclure les pertes et préjudices et permettre un suivi transparent des flux de financement spécifiques<sup>82</sup>.

Troisièmement, les financements doivent **répondre aux besoins des premiers concernés**. Ils doivent être adéquats, selon les besoins évalués ; prévisibles, issus de sources de financement stables ; et veiller à anticiper les potentielles augmentations de température au-delà en 1,5°C<sup>83</sup>. Enfin, le financement prévu doit être directement **accessible** (donc simple et gérable) pour les communautés et les pays en développement les plus affectés, sans exigence trop lourde en matière d'élaboration de propositions ou d'accréditation. Les modalités d'accès doivent également être conçues de manière à minimiser le risque de voir les élites s'approprier les bénéfices au détriment des groupes les plus défavorisés.

<sup>75</sup> CCNUCC (2022), *Ibid.*, §2. <sup>76</sup> Anisimov A., Vallejo L. (2023), "Defining climate vulnerability in the context of Loss & Damage: a scientific, legal and political question", IDDRI, p. 5. <sup>77</sup> Anisimov A., Vallejo L. (2023), *Ibid.*; Weikmans, R. (2023). The normative foundations of international climate adaptation finance. Cambridge University Press. <sup>78</sup> Anisimov A., Vallejo L. (2023), *Ibid.* <sup>79</sup> Résolution 75/215 de l'Assemblée Générale de Nations Unies (§8(a)). <sup>80</sup> Bakhtaoui, I., Shawoo, Z., et al. (2022). *Ibid.* <sup>81</sup> Achampong, L. (2023), "In focus: Reforming climate finance", in Development Co-operation Report 2023: Debating the Aid System, OECD. <sup>82</sup> Notons qu'à l'heure actuelle, les tableaux de la CCNUCC relatifs au financement climat international ne comportent pas de colonne pour le suivi des pertes et préjudices, bien que les pays puissent choisir de les inclure dans les "informations complémentaires". Cela nuit à la collecte de données sur les déficits et l'efficacité des financements destinés à remédier aux flux de pertes et de préjudices, et sur la question de savoir si ces financements parviennent à ceux qui en ont besoin. <sup>83</sup> Richards J., Schalatek L., Achampong L., White H. (2023), "The Loss and Damage finance landscape".



## C/ Quel mécanisme pour financer les dommages climatiques?

L'objectif de cette section est de décortiquer sommairement la décision obtenue à la COP27 afin de présenter les pistes de solutions de mise en œuvre. Les Parties se sont accordées sur le fait d'établir des « modalités de financement, en ce compris un fonds » (cf. *supra*). Toute la complexité de cette décision et du travail du Comité transitoire est de déterminer l'agencement entre les différents arrangements financiers existants (appelés aussi par certains pays développés, la « mosaïque de solutions ») et le fonds. Les perspectives divergent fortement entre pays développés (qui souhaitent principalement mettre l'accent sur les modalités de financement et donner un mandat et un cadre précis au fonds) et pays en développement (qui voient quant à eux le fonds comme un élément central des arrangements financiers, avec pour mission de coordonner et catalyser ces derniers).

### 1/ COMMENT ET OÙ? UN FONDS POUR RÉPONDRE AU BESOIN DE CATALYSER ET COORDONNER

La discussion quant au type de mécanisme à établir pour financer les pertes et préjudices et son rôle est également un point clivant du débat entre pays du Sud et du Nord. D'un côté, les pays développés voient le fonds comme un instrument parmi d'autres, faisant partie de l'arsenal de solutions existantes pour financer les pertes et préjudices (tels que systèmes de réponse humanitaire et d'alerte précoce, mécanismes assurantiels...). Ils plaident également pour renforcer les modalités existantes, plutôt que de créer un nouvel instrument complexe. Leur position tend donc plutôt à vouloir préciser autant que possible le mandat du fonds, afin d'assurer qu'il réponde précisément aux besoins et lacunes identifiés dans le paysage financier (par exemple, en se focalisant exclusivement sur les pertes non économiques).

D'un autre côté, les pays en développement ont clairement exprimé que le fonds doit être la pièce maîtresse de la future architecture financière, canalisant la majeure partie des financements pour les pertes et préjudices. Pour la société civile internationale, la demande d'établir un mécanisme spécifique de financement – ou un fonds – pour les pertes et préjudices repose sur plusieurs raisons. D'une part, le constat est clair quant aux **lacunes de l'architecture financière actuelle**, peu adaptée pour fournir un financement adéquat pour répondre aux pertes et préjudices<sup>84</sup>. Au niveau de la Convention-cadre elle-même, les fonds climatiques existants ne sont pas non plus adéquats pour financer les différentes activités de réponse aux pertes et préjudices, que ce soit à la suite d'événements extrêmes ou lents<sup>85</sup>. Au-delà de la limitation de leurs mandats, les instruments utilisés (comme les prêts dans le cadre du Fonds vert) ou les modalités d'accès (comme les financements basés sur des projets, nécessitant des processus d'accréditation longs et complexes) rendent les fonds existants inefficaces pour répondre aux pertes et préjudices<sup>86</sup>. Cependant, il est crucial de tenir compte de leur historique et de tirer des leçons des structures existantes plutôt que de vouloir tout recommencer de zéro.

#### Comment?

Alors que les pays riches voient le fonds comme opérant en parallèle des autres instruments, sans rôle précis vis-à-vis d'eux, les pays en développement veulent lui confier au contraire une mission de **coordination** des différents dispositifs complémentaires.

Toutes les parties s'accordent néanmoins sur le fait qu'il existe un besoin clair de coordonner et rendre cohérent le soutien financier apporté aux pays en développement par les organes compétents, en ce compris le Comité exécutif du WIM (ExCom), les fonds existants au titre du mécanisme financier de la CCNUCC et du mécanisme financier de

l'Accord de Paris, ainsi que les fonds mobilisés et utilisés en dehors du cadre de la CCNUCC. Dès lors, pour la société civile internationale et les pays en développement, au-delà d'être l'instrument multilatéral central du financement pour les pertes et préjudices, le fonds devrait également jouer un **rôle de coordination et de catalyseur des différents arrangements financiers existants**<sup>87</sup>. Cela permettrait d'adopter une vision transversale et d'assurer une transparence et un suivi, notamment au niveau de la qualité et de la quantité des financements fournis. Cela permettrait également de développer une approche, une définition et une méthodologie communes pour mettre en place concrètement le financement des pertes et préjudices<sup>88</sup>. La priorité devra être de **combler les lacunes** de financement pour les pertes et préjudices, en mettant l'accent sur **les montants nécessaires par rapport aux besoins** et sur les **domaines non couverts** par d'autres institutions existantes, à l'intérieur et à l'extérieur du cadre de la CCNUCC.

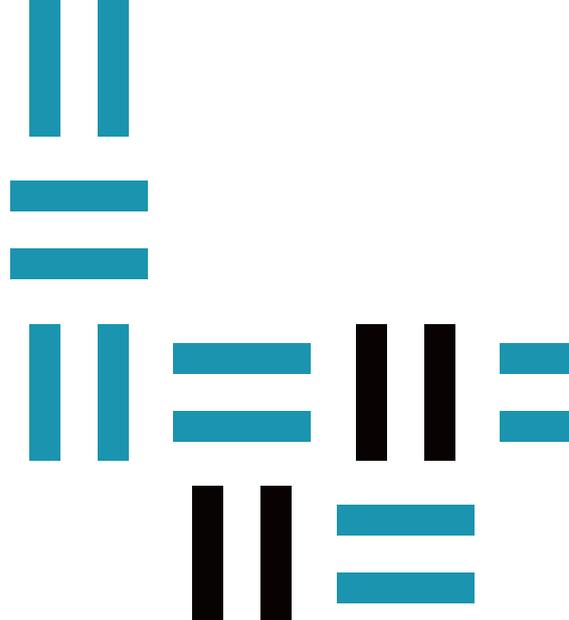
Comme mentionné, le modèle largement utilisé dans le cadre du financement climat, basé sur des projets, est susceptible d'être inadapté pour une grande partie du financement des pertes et préjudices, en particulier pour les événements à déclenchement rapide. Des modèles alternatifs de décaissement des fonds devraient être développés pour garantir que les fonds parviennent aux communautés touchées de manière urgente et ciblée, et qu'ils soient utilisés en fonction des besoins locaux, centrés sur les personnes et tenant compte de la dimension de genre<sup>89</sup>.

Enfin, le fonds (sa gouvernance, ses modalités pratiques et financements) doit être ancré dans une approche centrée sur les **droits humains**. Cela inclut notamment d'assurer une **participation effective** des communautés affectées, des personnes marginalisées et de la société civile. Pour assurer un suivi opérationnel des activités du fonds, les communautés les plus impactées devraient donc, selon le Center for International Environmental Law, être représentées avec un droit de vote dans le Conseil d'administration du fonds et les modalités de décisions devraient leur garantir une participation active et utile<sup>90</sup>.

### Où ?

Les pays riches ne sont pas particulièrement en faveur d'un fonds établi sous la Convention-cadre. Une des raisons avancées étant qu'il serait alors plus compliqué d'élargir la base de contributeurs étatiques car la Convention repose sur les annexes, adoptées en 1992, qui définissent qui est un pays en développement et qui est un pays développé et donc qui est supposé pouvoir recevoir de l'argent et qui doit contribuer. Dans ce contexte, le cas de la Chine est régulièrement soulevé, les pays riches argumentant que cette dernière ne peut plus être considérée comme un pays en développement à l'heure actuelle et qu'elle devrait faire partie du groupe de pays qui contribuent au fonds. Pour les pays en développement, il est crucial que le Fonds soit intégré au mécanisme financier de la CCNUCC, qu'il couvre un large éventail de besoins (réponse immédiate, réhabilitation et reconstruction) et soit régi par les principes d'équité, de pollueur-payeur, de responsabilités communes mais différenciées et selon les capacités respectives.

<sup>84</sup> Bakhtaoui, I., Shawoo, Z., et al. (2022). *Ibid.* <sup>85</sup> Richards J., Schalatek L., Achampong L., White H. (2023), *Ibid.* <sup>86</sup> Schaefer, L., Jorks, P., Kunzel, V. and Seck, E. (2021). Potential for Loss and Damage Finance in the Existing UNFCCC Financial Architecture. <sup>87</sup> Bakhtaoui, I., Shawoo, Z., et al. (2022), *Ibid.* p.20. <sup>88</sup> CAN International et al. (2022), *Ibid.*, p.20 et suivantes. <sup>89</sup> CAN International et al. (2022), *Ibid.* <sup>90</sup> Center for International Environmental Law (CIEL) (2023), "Briefing: Key takeaways: a Loss and Damage Fund rooted in human rights".



Pour une série d'observateurs de la société civile internationale, afin de répondre au principe de responsabilités communes mais différenciées et d'équité (inscrit dans la Convention cadre et l'Accord de Paris), le fonds devrait être établi en tant que troisième entité opérationnelle dans le cadre du mécanisme financier de la CCNUCC (sous son article 11), qui sert également l'Accord de Paris, aux côtés du Fonds vert et du Fonds mondial pour l'environnement (Global Environment Facility ou GEF). Le fonds doit être considéré comme le bras financier du Mécanisme international de Varsovie et travailler en étroite collaboration avec le mécanisme de Santiago, en charge de l'assistance et du renforcement de capacités techniques sur les pertes et préjudices. Dans une logique de complémentarité et afin d'éviter la duplication, certains des organismes existants dans le cadre des mécanismes financiers de la CCNUCC pourraient compléter le fonds en s'appuyant sur leurs rôles et fonctions existants (cf. *infra*).

## 2/ DES ARRANGEMENTS FINANCIERS COHÉRENTS ET ALIGNÉS

Bien que le fonds apparaisse comme étant l'instrument dédié pour centraliser, catalyser et coordonner les différents flux de financement pour les pertes et préjudices, il est essentiel que celui-ci **s'intègre dans le paysage plus large des différents arrangements financiers** existants et veille à ce que le tout soit agencé de manière cohérente.

Il existe actuellement peu de financements explicitement dédiés pour les pertes et préjudices. Les mécanismes non spécifiques qui pourraient contribuer à traiter la question des pertes et préjudices **présentent tous des lacunes struc-**

**turelles et financières**<sup>91</sup>. On pense par exemple au système humanitaire international, canal principal de financement des pertes et préjudices aujourd'hui, qui souffre déjà d'un manque de fonds structurel et fournit principalement un financement *a posteriori*<sup>92</sup>. Les primes élevées empêchent un accès étendu aux produits d'assurance, témoignant des limites du système (voir *infra*). En outre, pour les pays à faible revenu comme pour les pays à revenu intermédiaire, l'endettement et le coût du capital rendent l'emprunt sur les marchés internationaux peu souhaitable voire irréalisable<sup>93</sup>. Les systèmes nationaux de protection sociale sont efficaces pour améliorer la résilience économiques et sociales des populations mais reposent sur les finances publiques des pays impactés par des événements climatiques extrêmes, elles-mêmes souvent en situation fragile. **Des améliorations substantielles sont donc nécessaires pour faire face à ces différents obstacles et combler les déficits de financement.**

Parmi les différents instruments financiers existant dans le paysage des pertes et préjudices, certains sont à mettre en relief, notamment vu l'engouement qu'ils suscitent auprès de certains pays développés et l'essor rapide qu'ils connaissent sur la scène internationale. C'est par exemple le cas du système d'alerte précoce international, proposé par le Secrétaire général des Nations Unies, en collaboration notamment avec l'Organisation météorologique mondiale (Early Warnings for All<sup>94</sup>). C'est également le cas pour les **mécanismes d'assurance**, en témoigne l'initiative du Global Shield, portée initialement par le G7 (voir *supra*).

Ci-dessous, une liste non exhaustive de différents arrangements financiers existants, faisant partie de la « mosaïque » de solutions :



Initiative / Arrangement financier	Potentielles actions en matière de pertes et préjudices	CCNUCC?
Fonds Vert pour le climat <sup>95</sup>	Créer et renforcer les conditions favorables pour concrétiser des pistes de financement pour les pertes et préjudices et mettre en place les capacités institutionnelles, techniques et opérationnelles pour une future mise en œuvre des réponses dans le pays.	oui
Fonds mondial pour l'environnement (et ses différents canaux) (GEF) <sup>96</sup>	Renforcer son travail de restauration des écosystèmes.	oui
Global Shield <sup>97</sup>	Instrument qui (via InSuResilience Global Partnership), rassemble des activités dans le domaine du financement des risques climatiques et de la préparation à ces risques. Il vise à fournir un financement préétabli plus important et de meilleure qualité aux pays confrontés à des risques climatiques et à mettre cet argent à la disposition des pays dans les 24 à 48 heures suivant une catastrophe.	non
Early Warnings for All <sup>98</sup>	Protection contre les phénomènes météorologiques, hydrologiques ou climatiques extrêmes grâce à des systèmes d'alerte précoce d'ici à la fin de 2027.	non
Migration Multi-Partner Trust Fund <sup>99</sup>	Appui pour la question des déplacements humains induits par des événements climatiques extrêmes.	non
Red Cross Red Crescent Climate Centre Disaster Response Emergency Fund (DREF) <sup>100</sup>	Réserve centrale d'argent pouvant débloquer rapidement des fonds pour les Sociétés nationales afin qu'elles puissent agir et réagir immédiatement en cas de catastrophe. L'initiative comprend également une composante d'anticipation, en amont des événements extrêmes.	non
UNESCO's World Heritage Fund <sup>101</sup>	Accélérer leurs travaux sur la préservation des biens culturels et naturels menacés par le changement climatique, par exemple en améliorant le suivi et l'évaluation de la vulnérabilité.	non
Alliance internationale sur la résilience à la sécheresse, prise dans le cadre de la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (UNCCD) <sup>102</sup>	Intégrer les risques climatiques et prendre en compte les pertes et préjudices dans ses travaux sur la gestion durable des terres, y compris en ce qui concerne la dégradation des terres et la sécheresse.	non

<sup>91</sup> Franczak M. (2023), "Financing Loss and Damage at Scale: Toward a Mosaic Approach", International Peace Institute. <sup>92</sup> Knox Clarke P., and Hillier D. (2023), Addressing loss and damage: Insights from the humanitarian sector. Working paper, Mercy Corps, IFRC, Practical Action, and the Zurich Flood Resilience Alliance. <sup>93</sup> Action Aid (2019), "Market solutions to help climate victims fail human rights test". <sup>94</sup> L'initiative "Early Warnings For All" vise à ce que tout le monde ait accès à un système d'alerte précoce d'ici 2027. <sup>95</sup> Voir par exemple la demande de soutien de l'Équateur au Fonds vert pour le climat: GCF (2023), "Readiness proposal: with CAF for the Republic of Ecuador - Creating the enabling conditions for the implementation of the Loss & Damage (L&D) mechanism in Ecuador". <sup>96</sup> <https://www.thegef.org/what-we-do/> <sup>97</sup> <https://www.globalshield.org/> <sup>98</sup> <https://www.un.org/en/climatechange/early-warnings-for-all/> <sup>99</sup> <https://migrationnetwork.un.org/mptf/> <sup>100</sup> <https://www.ifrc.org/happening-now/emergency-appeals/disaster-response-emergency-fund-dref/> <sup>101</sup> <https://whc.unesco.org/en/world-heritage-fund/> <sup>102</sup> <https://idralliance.global/>

## DES MÉCANISMES D'ASSURANCE COMME SOLUTION MIRACLE POUR FINANCER LES DOMMAGES CLIMATIQUES ?

L'assurance contre les risques climatiques est utilisée pour transférer le risque d'un particulier, d'une entreprise, d'une organisation ou d'un gouvernement à une autre organisation, généralement à une compagnie d'assurance, mais aussi à une institution gouvernementale, qui répartit le risque entre ses nombreux clients, et qui a souvent elle-même recours à une compagnie de réassurance<sup>103</sup>. Il existe deux types principaux d'assurances pour les pertes et les dommages : l'**assurance d'indemnité** (qui garantit une perte spécifique si un événement se produit), et l'**assurance paramétrique ou indicielle** (qui verse des indemnités lorsque des conditions spécifiques sont remplies).

Ces mécanismes sont vus par certains acteurs comme le moyen le plus efficace de prévenir les risques et d'aider efficacement les victimes d'événements climatiques extrêmes<sup>104</sup>. Les assurances peuvent présenter certains avantages, tels que la rapidité de l'accès aux financements avec l'assurance paramétrique si les critères sont remplis, le fait qu'elles ne dépendent pas de contributions volontaires ou le fait qu'elles permettent d'investir dans des évaluations de risques plus poussées. **Elles sont toutefois loin d'être les instruments financiers les plus pertinents**, et doivent être considérées comme un outil parmi d'autres pour répondre aux pertes et préjudices. D'une part, les assurances, en ce compris les mécanismes d'assurance régionaux (tels que la Capacité africaine de risque ou le Fonds d'assurance contre les risques climatiques dans les Caraïbes), **ne couvrent généralement qu'une petite partie du coût d'un événement climatique extrême** (2 % selon un rapport de la Fondation Heinrich Böll<sup>105</sup>). Par exemple, sur les 1,37 milliards USD de pertes et préjudices causés en République Dominicaine à cause l'ouragan Maria en 2017, seuls 19,3 millions USD ont été couverts par les assurances. Elles laissent donc aux pays la charge de trouver des sources pour couvrir le reste des coûts. D'autre part, on constate que la mise en place d'assurances **ne correspond pas aux capacités financières des personnes précarisées**, premières victimes en cas de catastrophe climatique, particulièrement dans le cas où le paiement de la prime d'assurance dépasse leurs revenus. Elle comporte donc un risque d'augmentation des inégalités, en fournissant d'abord une assistance et des subventions aux revenus moyens et en laissant les revenus les plus faibles sans soutien<sup>106</sup>. Enfin, dans un monde où les événements climatiques extrêmes deviennent de plus en plus fréquents et violents, les assurances elles-mêmes seront dépassées par l'ampleur des risques à couvrir.

<sup>103</sup> Baumgartner L. and Richards J. (2019). Insuring for a changing climate: A review and reflection on CARE's experience with microinsurance. CARE International. <sup>104</sup> Voir également à ce sujet Rigot V. (2013), « Pertes et profits sur le climat. Quelle assistance aux victimes? », CNCD-11.11.11.

<sup>105</sup> J. Richards, L. Schalatek (2018), "Not a silver bullet: Why the focus on insurance to address loss and damage is a distraction from real solutions". Heinrich Böll Stiftung North America. <sup>106</sup> Richards J. and Mukayiranga E. (2022), "Is climate insurance a global shield, or does climate-related Loss and Damage require a different approach?". Loss and Damage Collaboration.

## D/ Quelles sources de financement ?

Au-delà de la question cruciale du véhicule de financement et de sa cohésion avec les différents mécanismes financiers existants, il faut également définir et approfondir les sources potentielles de financement de ces derniers. Ces sources peuvent provenir des mécanismes prévus par la Convention-cadre elle-même (6.1), de sources extérieures, complémentaires à ces contributions publiques (6.2) ou encore être mobilisées grâce à une réforme en profondeur de l'architecture financière internationale.

### 1/ DES CONTRIBUTIONS JUSTES ET ADÉQUATES DES PAYS DÉVELOPPÉS

Le premier canal de financement à explorer reste celui **des contributions volontaires des pays développés**, fournies dans le cadre de la Convention-cadre, en ligne avec les principes de responsabilités communes mais différenciées ainsi que du principe du pollueur-payeur. Cela n'exclut évidemment pas la contribution d'autres Parties à la Convention qui seraient en position de le faire, comme le permet l'Accord de Paris. Par «justes et adéquates», on entend des contributions des pays développés qu'elles répondent à l'impératif de justice climatique, tant en termes de qualité que de quantité. Une contribution juste est donc, par exemple, une contribution qui repose sur des instruments qui n'aggravent pas la dette d'un pays (via des prêts), qui garantit au pays bénéficiaire la capacité d'agir en indépendance et autonomie, qui est transparente et prévisible. Une contribution est considérée «adéquate» lorsque le pays donateur fournit un montant qui correspond à «sa part» au regard de la crise climatique, en prenant en compte sa responsabilité historique et actuelle dans le réchauffement ainsi que sa capacité de contribution (par exemple sa richesse, calculée sur base du Revenu national brut du pays)<sup>107</sup>.

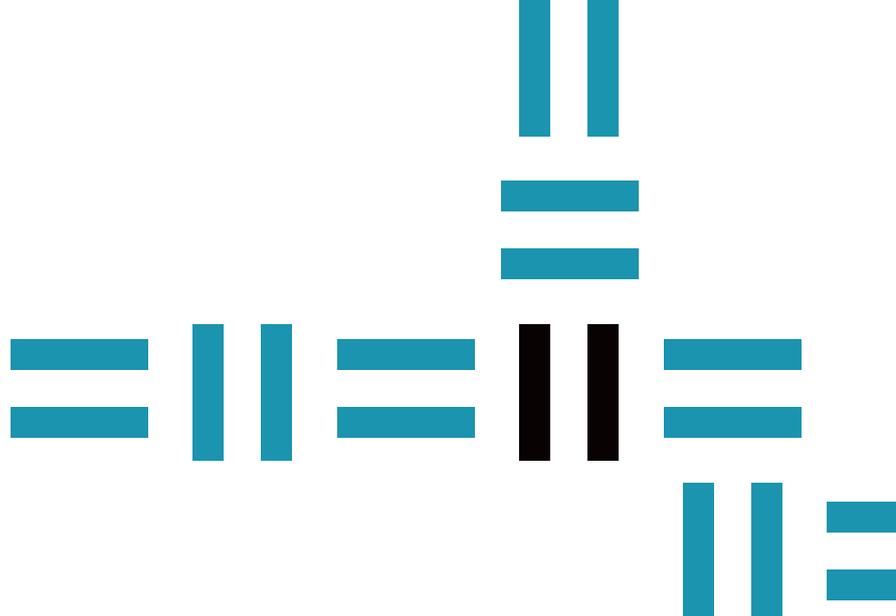
Ces contributions publiques doivent être structurées et formalisées dans le cadre de l'adoption d'un **nouvel objectif de financement climat international** (appelé en anglais le «New collective quantified goal» ou NCQG). À ce stade, le financement climat international ne concerne que deux aspects de l'action climatique : l'atténuation et l'adaptation. Le futur objectif international, devant partir du montant plancher des 100 milliards de dollars annuel dès 2025, devrait donc intégrer un volet spécifique pour les pertes et préjudices, éventuellement via l'adoption de différents sous-objectifs.

### 2/ DES SOURCES DE FINANCEMENT ALTERNATIVES

En plus des contributions volontaires des États, des **financements supplémentaires** sont nécessaires pour répondre aux besoins en matière de pertes et préjudices. Un point de convergence notable entre pays développés et pays en développement est la reconnaissance par la grande majorité des Parties que des sources innovantes de financement seront nécessaires pour compléter les contributions publiques des pays développés au Fonds.

Ces sources nouvelles doivent répondre à une série de principes d'**équité**, de **prévisibilité** et de **redistribution**, reposer sur le principe du **pollueur-payeur** et être publiques. Une part importante du financement des pertes et préjudices pourrait être générée de manière prévisible à partir de sources extérieures et innovantes, automatiquement acheminées vers le Fonds. Dans l'idéal, de tels leviers seraient développés au niveau mondial. Toutefois, une mise en œuvre au niveau national ou régional pourrait être plus facile à réaliser à court terme. En outre, nombre de ces sources peuvent simultanément contribuer à la lutte contre la crise climatique en s'attaquant simultanément à sa source, visant spécifiquement des activités ou produits émetteurs de gaz à effet de serre.

<sup>107</sup> Voir à ce sujet par exemple CNCD-11.11.11 (2020), « 10 ans de financement climat international : l'heure des responsabilités face à la crise climatique ».



### a. Taxer les transports polluants : l'aviation (billets et passagers) et le transport maritime

**La taxe sur l'aviation et les grands voyageurs**<sup>108</sup> : cette taxe sur les billets d'avion s'applique sur un service – le transport aérien de passagers – qui a des externalités négatives<sup>109</sup>. Elle peut s'appliquer tant aux vols domestiques qu'internationaux et pourrait être ajustée en fonction du type de passager et de leur capacité financière (classe économie VS classe business ou une taxe spécifiquement pour les usagers fréquents ou « grands voyageurs »). Au Royaume-Uni, on estime que les recettes de la taxe progressive sur les grands voyageurs pourraient s'élever à 5 milliards USD par an<sup>110</sup>. Quant aux billets d'avion internationaux, les Pays les moins avancés (PMA) avaient présenté en 2008 une taxe dont les recettes étaient évaluées entre 8 et 10 milliards USD par an<sup>111</sup>.

**La taxe internationale sur le transport maritime** : les Îles Salomon, Tonga et Marshall ont proposé, en 2021, d'adopter une taxe internationale obligatoire sur le transport maritime<sup>112</sup>. Dans cette optique, chaque bateau serait amené à payer un montant déterminé au regard de ses émissions de gaz à effet de serre issues de son carburant. Ces recettes pourraient être allouées à un fonds dédié. Selon le FMI, un prix du carbone de 75 USD par tonne en 2030, passant à 150 USD en 2040, permettrait de réduire les émissions du secteur maritime de 15 % en 2030 et de 25 % en 2040. Cette taxe générerait des recettes d'environ 75 milliards USD en 2030 et 150 milliards USD en 2040<sup>113</sup>.

### b. Taxer les surprofits engendrés par les entreprises d'énergies fossiles

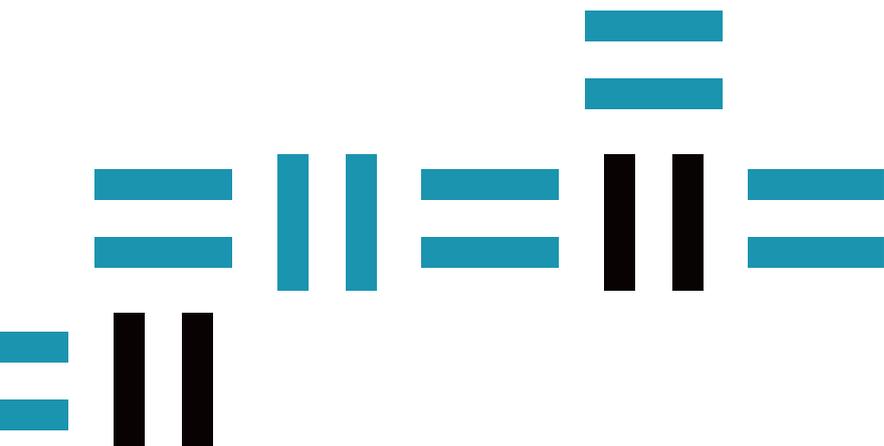
Cette taxe serait prélevée sur un bénéfice important et imprévu obtenu grâce à des conditions économiques particulières, qui peut être considéré excessif ou injustement obtenu<sup>114</sup>. Ce levier est censé s'arrêter lorsque l'effet d'aubaine exceptionnel disparaît et est donc temporaire, ou du

moins ne s'applique pas de manière linéaire et nécessite des critères clairs pour déterminer quand il s'arrête et quand il commence. Cette caractéristique implique donc qu'elle ne soit pas une source de financement prévisible et sur le long terme. Cette taxe a été proposée par le Secrétaire général des Nations Unies, Antonio Guterres, dans le cadre des surprofits exceptionnels enregistrés par les entreprises d'énergie fossile<sup>115</sup>. Il n'y a pas d'exemple de mise en œuvre de cette taxe au niveau international mais il en existe aux niveaux régional (par exemple de l'Union européenne) et national (par exemple en Belgique, en Espagne ou en Grèce<sup>116</sup>). La Première ministre de la Barbade, Mia Mottley, a proposé une taxe de 10% sur les profits des entreprises fossiles. Elle estime qu'elle ramènerait 100 milliards USD par an, dont une partie pourrait être affectée aux pertes et dommages<sup>117</sup>.

Une étude récente démontre par ailleurs la responsabilité morale des entreprises de compenser les pertes occasionnées par leurs pratiques (que ce soit par une taxe sur les profits ou d'autres moyens, tels qu'une taxe sur l'extraction des énergies fossiles). Les auteurs concluent que les 21 plus grandes entreprises du secteur des énergies fossiles (appelées « Carbon Majors ») devraient payer plus de 5 000 milliards USD pour les impacts climatiques sur la période 2025-2050, et soulignent l'ampleur considérable des dommages que les activités de ces entreprises ont causés et continueront à causer, en particulier dans les pays du Sud<sup>118</sup>.

### c. Taxe sur les transactions financières (TTF)

La taxe sur les transactions financières (TTF) est un prélèvement sur les instruments financiers ou les contrats tels que les obligations, les actions, les options et les produits dérivés<sup>119</sup>. Elle peut également s'appliquer sous la forme d'une taxe sur les transactions de devises (CTT) sur les

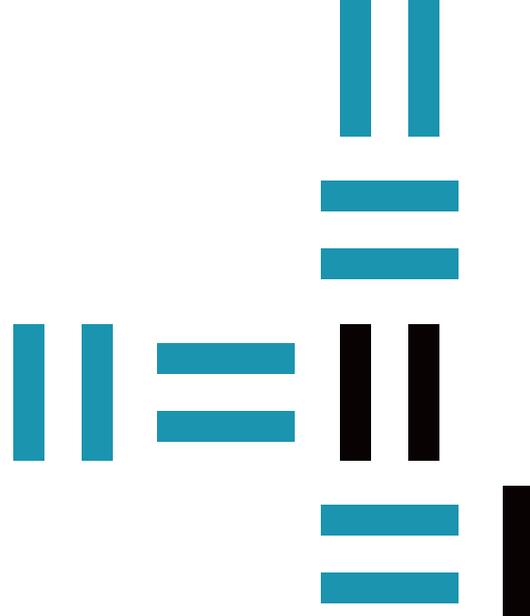


échanges de devises étrangères. Elle est largement reconnue comme étant un levier de financement important, même à un taux très bas, au vu du nombre de transactions quotidiennes effectuées sur les marchés financiers et monétaires. L'idée d'en faire une source de financement climat n'est pas

neuve, elle avait déjà été proposée en 2010 par un groupe d'experts des Nations Unies<sup>120</sup>. Selon ses estimations, la Commission européenne évalue que la TTF pourrait rapporter jusqu'à 80 milliards USD par an au niveau européen<sup>121</sup>.

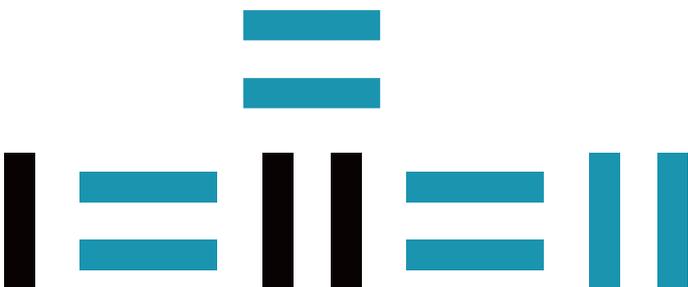
Source innovante de financement	Moyens potentiellement mobilisables (US\$)	Additionnelle?	Prévisible?	Répond au principe de « pollueur-payeur »?	Correspond au principe d'équité?
Taxe sur les billets d'avions	Environ 10 milliards de dollars par an	Oui	Oui	Oui	Oui
Taxe sur le transport maritime international	75 à 150 milliards de dollars par an	Oui	Oui	Oui	Elle doit être mise en œuvre de manière équitable afin que les pays à faible revenu ne soient pas injustement touchés.
Taxe sur les surprofits de l'industrie fossile	100 milliards de dollars par an	Oui	Non, s'il s'agit d'une taxe unique ou à court terme, mais s'il s'agit d'une taxe à long terme, oui.	Oui	Oui
Taxe sur les transactions financières (TTF)	7 à 80 milliards de dollars par an	Oui	Oui	Non	Oui

<sup>/108</sup> L'idée d'une taxe sur les grands voyageurs est d'instituer une taxe par vol qui augmente au fur et à mesure qu'une personne prend plus de vols dans l'année (exemple : la taxe augmente avec chaque vol effectué au cours d'une année, passant de 9 dollars pour le deuxième vol à 177 dollars pour le vingtième. Le premier vol d'une année donnée ne serait pas taxé.) Cette taxe concentre la charge fiscale sur les grands voyageurs, qui sont plus riches et résident généralement dans des pays à revenu élevé. <sup>/109</sup> Wemaëre, M., Vallejo L., and Colombier M. (2023). Financing loss and damage: Overview of tax/levy instruments under discussion. Note, IDDRI. <sup>/110</sup> A. Chapman, et al. (2021). A Frequent flyer levy: Sharing aviation's carbon budget in a net-zero world. New Economics Foundation. <sup>/111</sup> CAN International, Christian Aid et al. (2022), *Ibid.* <sup>/112</sup> Climate Home News (2021). "Pacific islands make lonely case for carbon price on shipping". <sup>/113</sup> Parry, I, Heine, D, Kizzier, K and Smith, T. (2018). "IMF working paper: Carbon Taxation for International Maritime Fuels: Assessing the Options". IMF. <sup>/114</sup> Wemaëre, M et al. (2023), *Ibid.* <sup>/115</sup> BBC (2022). "UN chief: 'Tax fossil fuel profits for climate damage'". <sup>/116</sup> Reuters (2022). "Factbox: Windfall tax mechanisms on energy companies across Europe". 09 Décembre 2022. <sup>/117</sup> Aljazeera (2022). "Tax oil firms to pay for climate damage, island nations say". <sup>/118</sup> Grasso M., Heede R. (2023), "Time to pay the piper: Fossil fuel companies' reparations for climate damages". One Earth. <sup>/119</sup> Wemaëre, M et al. (2023), *Ibid.* <sup>/120</sup> AGF (2010). Report of the Secretary General High-Level Advisory Group on Financing Climate Change. <sup>/121</sup> Wemaëre, M et al. (2023), *Ibid.* <sup>/122</sup> Stamp out poverty (2018). "The Climate Damages Tax: A guide to what it is and how it works".



### Voir également d'autres propositions, telles que :

Source innovante de financement	Explication	Moyens potentiellement mobilisables (US\$)	Additionnelle?	Prévisible?	Répond au principe de « pollueur-payeur » ?	Correspond au principe d'équité?
<b>Taxe sur l'extraction d'énergies fossiles (ou « Climate Damage Tax »)</b>	La taxe sur les dommages climatiques (TDC) imposerait une taxe à l'industrie des combustibles fossiles pour chaque tonne de charbon, de pétrole ou de gaz extrait. Cette taxe permettrait à la fois de recueillir des milliards supplémentaires pour financer l'action climatique dans les pays en développement (dont les pertes et préjudices) et contribuerait à l'élimination progressive des combustibles fossiles d'ici à 2050.	Entre 150 milliards et 250 par an (selon le montant du dollar/tonne) <sup>122</sup> .	Oui	Oui	Oui	Oui, si appliquée avec des garanties d'allocation pour les pays à faible revenu
<b>Réorienter les subventions aux combustibles fossiles</b>	Réorienter les centaines de milliards d'argent public actuellement mobilisé pour subsidier les énergies fossiles permettrait à la fois de dégager des recettes supplémentaires pour financer la réponse aux pertes et préjudices mais également de désinvestir drastiquement dans les investissements fossiles.	423 milliards de dollars par an	Oui, à condition que les pays développés augmentent le financement climat et l'APD en fonction des subventions réorientées.	Cela dépendra des décisions prises par les gouvernements des pays développés.	Indirectement, oui	Oui, si elle est bien planifiée et mise en œuvre
<b>Impôt mondial sur la fortune</b>	50 % de la population mondiale n'a généré que 12 % de l'ensemble des émissions mondiales, possède 2 % de l'ensemble des richesses et subit 75 % des pertes et dommages. Étant donné que les 1 % de personnes les plus riches génèrent plus d'émissions que l'ensemble de la moitié inférieure de l'humanité, il est logique que les personnes les plus riches du monde reconnaissent leur responsabilité dans le changement climatique en payant pour remédier à ses effets.	Une taxe de 5 % sur les multimillionnaires et les milliardaires du monde entier pourrait rapporter 1 700 milliards de dollars par an, dont une partie pourrait être affectée aux pertes et préjudices <sup>123</sup> .	oui	oui	oui	oui



### 3/ UNE RÉFORME DE L'ARCHITECTURE FINANCIÈRE INTERNATIONALE

Plus largement, un levier clé pour dégager les milliers de milliards nécessaires pour la transition climatique se trouve dans la réforme en profondeur de l'architecture financière internationale. Cette dernière pourrait permettre d'aligner les flux financiers internationaux sur les objectifs de l'Accord de Paris, comme prévu par le traité<sup>124</sup>. Dans ce contexte, la décision de la COP27 appelle à une réforme de l'architecture financière internationale, mandatant notamment le Secrétaire général des Nations Unies de réunir les Institutions financières internationales (IFI) et d'autres entités pertinentes afin d'identifier « les moyens les plus efficaces de fournir un financement » pour répondre aux besoins en matière de pertes et les préjudices<sup>125</sup>. Cette réforme est un enjeu crucial pour mobiliser les fonds nécessaires pour répondre aux pertes et préjudices. L'agenda de **Bridgetown**, proposé par la Barbade, s'inscrit en ligne directe avec cette volonté<sup>126</sup>. C'est également le sujet du sommet organisé par le Président français en juin 2023<sup>127</sup>.

Une des pièces du puzzle dans ce cadre est la **feuille de route de la Banque mondiale**, censée répondre au besoin de refonte en profondeur de la banque afin de répondre aux crises actuelles, dont celle du dérèglement climatique. Cependant, la Banque mondiale semble inscrire les modifications qu'elle propose dans le prolongement de ces pratiques

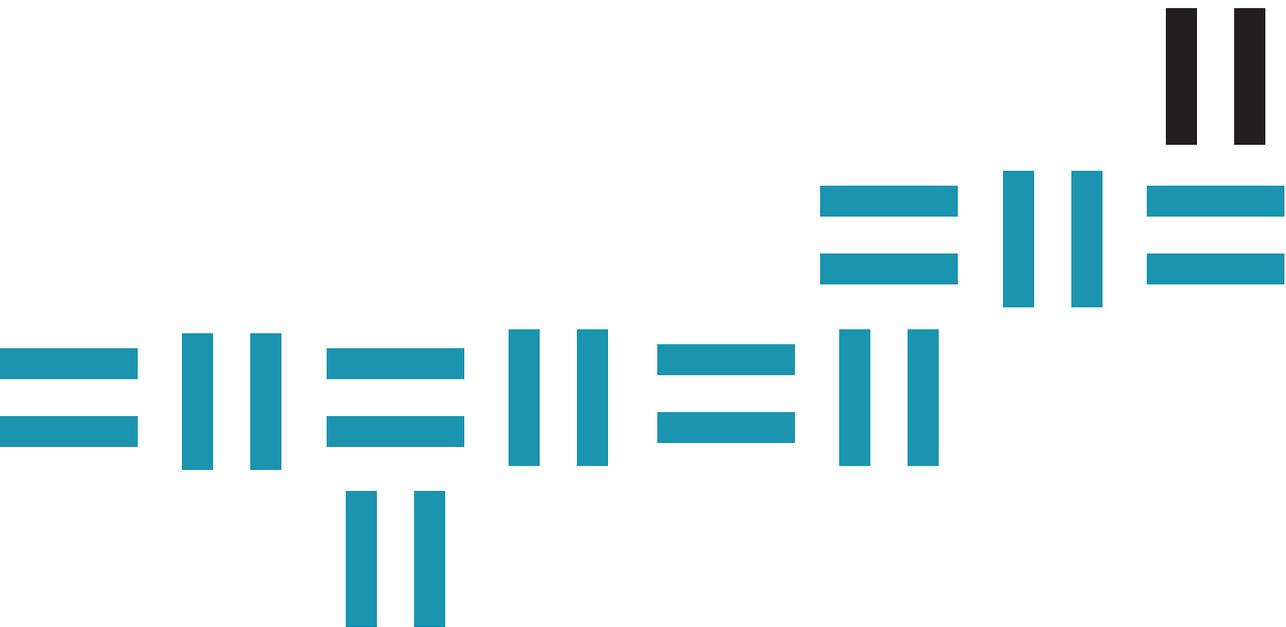
existantes, sans transformation structurelle<sup>128</sup>. Cette tendance s'est confirmée lors des rencontres annuelles de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international qui se sont tenues en octobre 2023 à Marrakech. Peu d'avancées probantes ont été mises sur la table, les gouverneurs de la Banque mondiale ont approuvé la feuille de route sans cependant s'accorder sur la l'octroi de nouveaux fonds. Derrière cette approche se cache une dépendance excessive à l'égard du secteur privé pour financer les objectifs de développement annoncés, qui peut s'avérer problématique à bien des égards<sup>129</sup>. Pas de fumée blanche non plus au niveau de l'annulation de la dette, encore moins au niveau de la demande d'une **restructuration multilatérale de la dette**, demandée par de nombreux pays du Sud et la société civile internationale. La dépendance dogmatique à l'égard des politiques d'austérité fiscale persiste, faisant échouer les tentatives d'atteindre les objectifs de développement durable ou de faire face à la crise climatique. Pourtant, bien que l'annulation ou la suspension<sup>130</sup> de la dette ne représente pas une source de financement direct, des mesures en ce sens pourraient dégager des ressources dans les budgets nationaux des États affectés par les conséquences du dérèglement climatique, nécessaires pour répondre aux pertes et préjudices qui en découlent et ne pas aggraver le cercle vicieux de l'endettement.

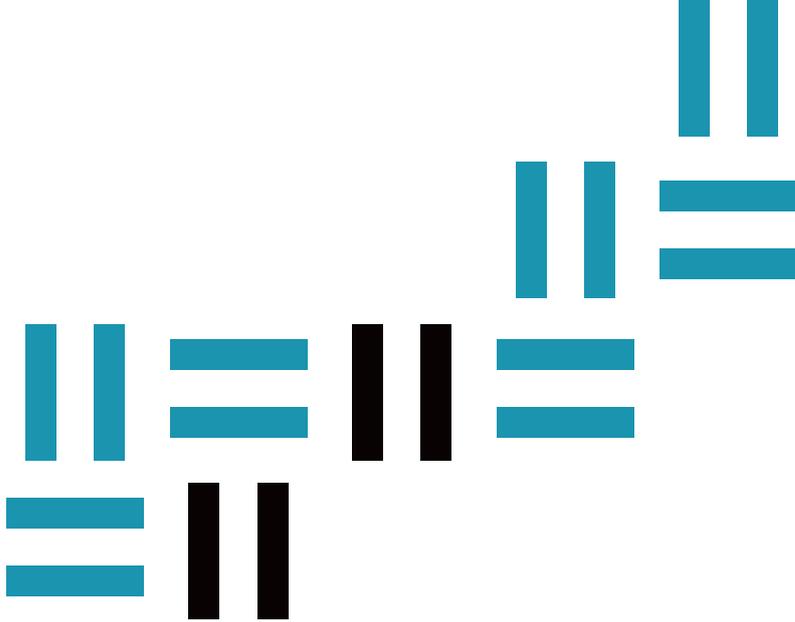
<sup>123</sup> Oxfam International (2023). "Survival of the Richest". <sup>124</sup> Article 2.1 c) de l'Accord de Paris. <sup>125</sup> CCNUCC (2022). Decision 1/CP.27 1/CMA.4, § 11.

<sup>126</sup> Barbados Ministry of Foreign Affairs (2022) "Urgent and Decisive Action Required for an Unprecedented Combination of Crises. The 2022 Bridgetown Initiative for the Reform of the Global Financial Architecture." <sup>127</sup> <https://nouveauacte financier.org/en.php>. Voir également Thissen R. (2023), "Sommet pour un nouveau pacte financier mondial : de la poudre aux yeux ?", CNCD-11.11.11. <sup>128</sup> Eurodad (2023), "The World Bank's Evolution Roadmap will not deliver climate justice". <sup>129</sup> Bretton Woods Project (2023), "World Bank's reliance on private capital to finance green transition in low- and middle-income countries risks falling flat." <sup>130</sup> German Climate Finance (2020), "Debt relief in response to loss and damage caused by climate change".



# CONCLUSION & RECOM- MANDATIONS





Passant de question annexe à point de négociation brûlant, le dossier du financement des pertes et préjudices a finalement réussi à s'imposer comme un élément incontournable des politiques climatiques. Et c'est loin d'être un hasard : il est l'illustration parfaite de la place centrale qu'occupe aujourd'hui la justice climatique dans les négociations internationales. À l'heure où les pollueurs historiques ne remplissent pas leurs engagements, où les plus gros émetteurs actuels continuent d'accélérer le réchauffement en toute impunité, réparer et compenser les dommages climatiques s'impose comme une évidence. Une évidence morale tout d'abord, car ce n'est pas à ceux et celles qui sont les moins responsables de la crise climatique d'en payer le prix fort. Une évidence économique ensuite, les dégâts climatiques allant en s'aggravant et s'intensifiant, ils menacent de faire tomber de nombreuses économies déjà fragiles, entraînant avec eux des conséquences sur l'économie mondiale. Une évidence diplomatique enfin, cet argent est nécessaire pour l'action climatique dans les pays du Sud mais aussi pour assurer un minimum de confiance dans la diplomatie climatique internationale et garder ainsi tout le monde à bord.

La bonne nouvelle est que les milliards nécessaires pour investir dans la transition climatique et pour répondre aux pertes et préjudices climatiques existent. Une question centrale est de savoir comment les mobiliser et les acheminer vers les premières victimes des changements climatiques, en commençant par les communautés et les pays les plus vulnérables. Les pays développés doivent impérativement augmenter leurs contributions publiques, sans peser sur d'autres budgets de solidarité internationale, tels que les engagements préexistants en matière d'aide publique au développement. D'autres acteurs doivent également être mis à contribution, de nouveaux leviers fiscaux pouvant permettre à la fois de réduire les émissions de gaz à effet de serre de certains secteurs, tout en générant des ressources nouvelles.

Comme souvent, la clé se trouve dans une volonté politique suffisante et dans une lecture juste de ce qu'est la solidarité internationale et sa place dans la politique climatique internationale. Penser qu'on puisse lutter efficacement contre le dérèglement climatique sans financements adéquats pour les pays en développement est un leurre et risque de faire ralentir l'ensemble de l'action climatique au niveau mondial.



## DANS CE CONTEXTE, NOUS RECOMMANDONS :

### À l'Union européenne de

> **Faire du Fonds pour les pertes et préjudices une institution indépendante dotée d'une personnalité juridique propre**, en tant qu'entité opérationnelle du mécanisme financier de la CCNUCC et que pièce maîtresse de l'architecture financière des pertes et préjudices. La Banque Mondiale (même à titre intérimaire) ne semble pas être en mesure de remplir l'ensemble des conditions nécessaires pour accueillir le Fonds. Si cela s'avère vérifié, l'option d'un Fonds indépendant doit être immédiatement privilégiée.

> Veiller à ce que le futur **Conseil d'administration du Fonds développe des politiques et procédures opérationnelles alignées sur les principes de la CCNUCC et de l'Accord de Paris** et sur les obligations en matière de **droits humains**. Le Conseil d'administration doit se doter d'une capacité juridique suffisante et garantir une **représentation adéquate des pays développement et communautés les plus impactées**, pour assurer et faire respecter des critères stricts de financement, en particulier l'accès aux financements pour tous les pays en développement et un accès direct les communautés et les pays qui en ont le plus besoin.

> **Capitaliser immédiatement le fonds, dès la COP 28**. Les pays développés doivent prendre l'initiative de capitaliser le fonds avec des financements nouveaux et additionnels. Les financements issus d'autres sources, telles que les contributions volontaires d'autres pays ayant des responsabilités et des capacités significatives peuvent compléter ces financements. De même, mobiliser des **sources de financement innovantes**, idéalement au niveau international ou au niveau régional, afin de dégager les moyens suffisants pour financer les pertes et préjudices à hauteur des besoins.

Ces sources doivent répondre à une série de principes stricts, notamment être alignées sur les principes du pollueur-payeur et des responsabilités communes mais différenciées.

> Garantir que l'argent mobilisé pour les pertes et préjudices soit **nouveau et additionnel** par rapport aux engagements précédents (aide publique au développement et financement climatique) et soit fourni exclusivement sous forme de **dons**.

> Veiller également à contribuer de manière juste et adéquate au **financement climat international**, en veillant à prioriser les instruments publics, les subventions et les financements alloués à l'adaptation. Dans ce contexte, l'Union européenne doit adopter une position ambitieuse pour définir le nouvel objectif post-2025, partant du montant plancher de 100 milliards de dollars, incluant un sous-objectif de financement pour les pertes et préjudices.

### À la Belgique de

> Garantir que les **engagements pris en parallèle des négociations** sur les pertes et préjudices **respectent une série de critères clairs**, tels que la transparence, l'accessibilité, la participation et l'adéquation par rapport aux besoins des bénéficiaires.

> **Augmenter sa contribution au financement climat international**, atteignant au minimum une contribution annuelle de 500 millions d'euros par an, additionnels au budget de l'aide publique au développement.

# LISTE DES ABRÉVIATIONS & ACRONYMES

<b>COP</b>	Conférence des Parties	<b>CVF</b>	Forum des pays les plus vulnérables au dérèglement climatique ( <i>Climate Vulnerable Forum</i> )
<b>CCNUCC</b>	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques	<b>PEID</b>	Petits États insulaires en développement
<b>GIEC</b>	Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat	<b>PMA</b>	Pays les moins avancés
<b>WIM</b>	Mécanisme de Varsovie ( <i>Warsaw International Mechanism</i> )	<b>GEF</b>	Fonds mondial pour l'environnement ( <i>Global Environment Facility</i> )
<b>ExCom</b>	Comité exécutif du Mécanisme de Varsovie		
<b>AOSIS</b>	Alliance des petits états insulaires		
<b>V20</b>	Groupe des ministres des finances du forum des pays les plus vulnérables au dérèglement climatique		

les études  
du CNCD-11.11.11  
**POINT**  
**SUD 25#**

**CNCD-11.11.11**

quai du Commerce 9 à 1000 Bruxelles  
+32 2 250 12 30  
www.cncd.be/Publications

Auteure principale  
**Rebecca Thissen**  
publications@cncd.be

- 00 Les objectifs du millénaire : un bilan critique 10 ans après leur adoption** par Arnaud Zacharie
- 01 Investir l'argent public dans les paradis fiscaux pour aider les pauvres ?** par Antonio Gambini
- 02 Forêts congolaises. Quand l'exploitation industrielle entretient des conflits sociaux** par Véronique Rigot
- 03 Financer la lutte contre le réchauffement global : les marchés financiers au secours du Sud ?** par Antonio Gambini
- 04 La Justice Climatique... à l'épreuve des négociations** par Véronique Rigot & Nicolas Van Nuffel
- 05 Le transfert de technologies climat : vers une « révolution bleue » ?** par Alban van der Straten, sous la direction de Nicolas Van Nuffel
- 06 Rio+20 : « L'abîme ou la métamorphose ? »** par Véronique Rigot
- 07 Face aux révolutions arabes, le business as usual européen** par Michel Cermak
- 08 Les mécanismes de l'injustice fiscale mondiale** par Antonio Gambini
- 09 Pertes et profits sur le climat** par Véronique Rigot
- 10 « Ceux qui ont faim ont droit » (Victor Hugo)** par Nathalie Janne d'Othée
- 11 Migrants de l'environnement. Le vent se lève, il faut tenter de vivre (Paul Valéry)** par Cécile Vanderstappen
- 12 Nous consommons, mais à quel prix ?** par Arnaud Zacharie et Michel Cermak
- 13 Traité transatlantique (TTIP) : cartographie d'un partenariat controversé** par Arnaud Zacharie, Nicolas Van Nuffel et Michel Cermak

- 14 De l'Agenda du Millénaire à l'Agenda 2030** par Benjamin Van Cutsem
- 15 Après Paris : la fin des énergies fossiles ?** par Véronique Rigot
- 16 Multinationales : plus de transparence pour une justice fiscale** par Antonio Gambini
- 17 Dix ans après le krach de 2008. Le retour des risques systémiques** par Arnaud Zacharie
- 18 Grand confinement et récession mondiale. Le temps des banques centrales** par Arnaud Zacharie
- 19 Pour un partenariat euro-méditerranéen en faveur du développement durable** par Nathalie Janne d'Othée
- 20 Une politique étrangère féministe ? Pourquoi et à quelles conditions** par Coralie Vos
- 21 La justice au secours de la planète ? Le levier judiciaire au service de la justice climatique** par Rebecca Thissen
- 22 Migration et asile, analyse du pacte européen** par Cécile Vanderstappen
- 23 Taxation des multinationales état des lieux après l'accord à l'OCDE** par Leïla Oulhaj
- 24 Éradiquer la faim, une chimère ?** par Amaury Ghijssels