



LES PERTES ET PRÉJUDICES, ÉTAT DES NÉGOCIATIONS

Dossier spécial - CdP28 Enjeux à surveiller

Note de recherche 08
Automne 2023

Direction du PIRESS

Annie Chaloux, PhD.
Gabriel Blouin-Genest, PhD.

Direction du numéro

Annie Chaloux, PhD.
Philippe Simard, M.A.

Auteur.e.s

Apolline Alfandari, Étudiante à la maîtrise en études politiques appliquées, Université de Sherbrooke

Frédéric René, Étudiant à la maîtrise au Centre universitaire de formation en environnement, Université de Sherbrooke

Patricia Turcotte, Étudiante à la maîtrise en droit de l'environnement, développement durable et sécurité alimentaire, Université Laval

Pôle intégré de recherche Environnement, Santé et Société
ISBN 978-2-9819178-8-1 (PDF)

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2023
PIRESS, 2500, Boulevard de l'Université, Sherbrooke, QC J1K 2R1

©Tous droits réservés

Table des matières

1.	Contexte	1
1.1.	<i>Évolution à travers les négociations internationales dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques</i>	1
2.	Les objectifs visés à travers les négociations en cours	2
3.	Les principales lignes de failles entre parties prenantes	2
3.1.	<i>Responsabilité et contributions</i>	3
3.2.	<i>Les bénéficiaires et le critère de vulnérabilité</i>	4
3.3.	<i>Hébergement du Fonds</i>	4
3.4.	<i>L'ampleur du Fonds</i>	4
4.	Les positions de négociations des parties prenantes	4
4.1.	<i>Responsabilité et contributions</i>	5
4.2.	<i>Les bénéficiaires et le critère de vulnérabilité</i>	6
4.3.	<i>Hébergement du Fonds</i>	7
4.4.	<i>L'ampleur du Fonds</i>	7
5.	Analyse prospective des résultats des négociations à la COP28	7
5.1.	<i>Contribution volontaire ou obligatoire</i>	7
5.2.	<i>Les pays vulnérables</i>	8
5.3.	<i>Hébergement du Fonds</i>	8
5.4.	<i>L'ampleur du Fonds</i>	8
5.5.	<i>Les sources de financement</i>	9
6.	Des négociations cruciales pour la justice climatique	9
	Annexe – Évolution du concept au sein de la CCNUCC (par les auteurs).....	10
	Références.....	11

1. CONTEXTE

Tous les pays sont confrontés aux impacts plus intenses et fréquents des changements climatiques et des événements météorologiques extrêmes¹. Certains effets négatifs ne peuvent être évités malgré les efforts d'atténuation et d'adaptation, entraînant d'importantes pertes et dommages pour la nature et la population². Cette réalité fait écho à la notion de « **pertes et préjudices** », pouvant résulter d'**événements climatiques extrêmes** tels que des ouragans, des sécheresses ou des inondations, ou de **phénomènes se manifestant graduellement**, comme la salinisation des terres, la fonte des glaces ou l'élévation du niveau de la mer.

Les pertes et préjudices sont de nature économique et non-économique. **Les dommages économiques** incluent notamment des pertes d'infrastructures ou encore de cultures agricoles, alors que **les dommages non-économiques** comprennent des pertes de vies, de territoires, de patrimoine culturel, de savoir-faire autochtone, ou de biodiversité. Les pertes et préjudices peuvent survenir avant que les limites de l'adaptation soient atteintes³ et s'amplifient lorsqu'elles dépassent celles-ci, l'adaptation ne permettant plus de réduire les conséquences des changements climatiques. Dans le dernier rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) sur les impacts, l'adaptation et la vulnérabilité⁴, le Groupe de travail II signale quatre messages clés : les pertes et préjudices sont déjà ressentis et sont inévitables; sont inégalement répartis à travers le monde⁵; s'accroîtront avec le réchauffement climatique⁶ et ne sont pas pris en compte de manière exhaustive par les dispositions financières, institutionnelles et de gouvernance actuelle.

L'enjeu est déterminant. Une étude évalue le coût des pertes et préjudices dans les pays en développement (PED) entre **290 et 580 milliards de dollars par an d'ici 2030** et pouvant atteindre **1 700 milliards en 2050**⁷. Les pertes et préjudices pourraient représenter, à long terme, les deux tiers de l'ensemble des dommages climatiques dans le monde, touchant particulièrement les pays les plus pauvres⁸. Dans ce contexte d'exposition grandissante des populations vulnérables à l'aggravation des conséquences climatiques et aux inégalités accrues qui en découlent⁹, le GIEC conclut en exhortant la communauté internationale à répondre à l'enjeu des pertes et préjudices, et ce notamment à titre d'impératif moral¹⁰.

1.1.Évolution à travers les négociations internationales dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

Bien que les premières revendications quant aux pertes et préjudices apparaissent pour la première fois lors du Sommet de Rio en 1992, portées par l'État du Vanuatu, les premières avancées concrètes se caractérisent par la création en 2013 du **Mécanisme international de Varsovie (MIV)**. Puis, en 2015, l'**Accord de Paris** affirme à l'**article 8** la nécessité de prévenir, minimiser et de traiter des pertes et préjudices liés au changement climatique. La COP25 fut

¹ IPCC, Fact sheets – Africa & Small Islands, *Sixth Assessment Report, Impact, Adaptation and Vulnerability*, novembre 2022.

² IPCC, *Rapport spécial du GIEC sur le réchauffement planétaire de 1,5 °C*, 2018.

³ Les limites de l'adaptation sont le point à partir duquel les réponses adaptatives s'avèrent inefficaces dans la protection contre les conséquences climatiques : IPCC, "Summary for Policymakers Headline Statements", Conclusions générales C.3, *Sixth Assessment Report, Impact, Adaptation and Vulnerability*, 28 février 2022.

⁴ IPCC, "Summary for Policymakers Headline Statements", *Sixth Assessment Report, Impact, Adaptation and Vulnerability*, 28 février 2022.

⁵ *Ibid*, conclusions générales B.1 et B.2.

⁶ *Ibid*, conclusions générales B.4 et C.3.

⁷ Markandya, A., González-Eguino, M., « Évaluation intégrée pour l'identification des besoins de financement climatique pour les pertes et dommages : un examen critique », dans : Mechler, R., Bouwer, L., Schinko, T., Surminski, S., Linnerooth-Bayer, J. (eds) *Pertes et dommages dus au changement climatique. Gestion des risques climatiques, politique et gouvernance*, Springer, Cham, 2019.

⁸ Lavorel, S., « COP 27 et 'pertes et préjudices' : une première étape symbolique dont le cadre reste à définir », *Think Tank Le Club des Juristes*, décembre 2022.

⁹ Telle que la perte définitive et irréversible de la biodiversité, des écosystèmes et de leurs services, du déclin économique, de la réduction de l'habitabilité, ou de la difficulté voire presque l'impossibilité de s'adapter aux effets des changements climatiques advenant le dépassement du seuil critique de 1,5 C.

¹⁰ ONU, « Pertes et préjudices : une obligation morale d'agir », Interview du Dr Adelle Thomas, consulté en ligne le 07/11/2023.

marquée par la création du **Réseau de Santiago**¹¹, chargé de catalyser l'assistance technique en vue de répondre aux pertes et préjudices aux niveaux local, national et régional. Puis, à sa vingt-sixième session, la COP a établi le **Dialogue de Glasgow** afin d'examiner les modalités de financement des activités visant à répondre aux pertes et préjudices¹².

Quelques mois après la sortie du 6e rapport du GIEC, à l'occasion de la **COP27**, reconnaissant les données scientifiques désormais claires et accablantes sur les pertes et préjudices¹³, les États parviennent pour la première fois à s'entendre sur une partie de la question. Les États Parties instaurent, par le biais des décisions 2/CMA.4 et 2/CP.27, d'établir :

- 1) La création de nouveaux mécanismes de financement, soit un **Fonds spécifique pour aider les PED les plus vulnérables à faire face aux pertes et préjudices** ;
- 2) La mise en place d'un **comité** chargé d'identifier les sources de financement et de déterminer les modalités de fonctionnement du Fonds qui seront proposées à la COP 28 ;
- 3) L'institutionnalisation du Réseau de Santiago¹⁴.

La frise chronologique présentée en annexe (page 8) dresse un portrait détaillé de l'évolution des pertes et préjudices au sein des négociations climatiques internationales de 1991 à aujourd'hui.

2. LES OBJECTIFS VISES A TRAVERS LES NEGOCIATIONS EN COURS

En vue de la COP28, l'objectif visé par les négociations sur les pertes et préjudices est **d'élaborer les éléments permettant de rendre opérationnel le Fonds sur les pertes et préjudices** en vue d'une **mise en œuvre en 2025**. Les objectifs détaillés qui sont visés à court terme dans les négociations sur les pertes et préjudices ont été inscrits au paragraphe 5 de la décision prise à la COP27¹⁵.

C'est au **Comité de transition**, qui devait initialement se réunir à trois reprises en 2023, qu'a été confié le mandat de réaliser des travaux orientés vers l'élaboration de propositions visant à atteindre ces quatre objectifs :

- 1) Établir une structure, une gouvernance et les termes de référence du Fonds ;
- 2) Définir les éléments des modalités du nouveau financement (les éléments comprennent les sources de financement, les fonds, les processus et les initiatives) ;
- 3) Identifier et élargir les sources de financement ;
- 4) Assurer la coordination et la complémentarité avec les financements existants.

Au terme de la cinquième rencontre intersessionnelle, les membres du Comité se sont entendus pour que le Fonds soit constitué à la Banque Mondiale pour les quatre premières années de sa création. Il demeure néanmoins de nombreux éléments de négociations qui devront permettre de définir l'ampleur des fonds, identifier les sources de financements, et définir les contributeurs au Fonds ainsi que les bénéficiaires.

3. LES PRINCIPALES LIGNES DE FAILLES ENTRE PARTIES PRENANTES

Les négociations autour des pertes et préjudices sont particulièrement controversées. La tension centrale réside entre les positions des pays développés, celles des pays en développement et celles des pays émergents. Ainsi, bien que la constitution de ce Fonds représente une certaine victoire pour les pays en développement, particulièrement pour ceux subissant déjà les impacts néfastes des changements climatiques, de nombreuses questions sensibles divisent encore les acteurs impliqués dans cet enjeu.

¹¹ COP 27/CMA 4, « Sharm el-Sheikh Implementation Plan », Décision 11/CP.27, consulté en ligne le 30/10/2023.

¹² Site de la CCNUCC, « Introduction », « Loss and damage », consulté le 30/10/2023.

¹³ Loss & Damage Collaboration, *The cost of delay, Why finance to address Loss and Damage must be agreed at COP27*, 24/10/2022, p.10.

¹⁴ Lavorel, S., « COP 27 et 'pertes et préjudices' : une première étape symbolique dont le cadre reste à définir », *Think Tank Le Club des Juristes*, décembre 2022.

¹⁵ COP 27 et CMA 4, « Décision conjointe COP/CMA », *Decision -/CP.27 -/CMA.4*, 2022, traduction libre.

3.1. Responsabilité et contributions

Source de tensions au sein des États Parties, la question de la **responsabilité** dans les débats sur les pertes et préjudices constitue un des principaux points d'achoppement des négociations. La divergence réside dans la question à savoir si les **contributions** fournies par les pays développés se fonderaient sur une **obligation d'indemnisation et de responsabilité volontaire**.

La question de la responsabilité dans l'opérationnalisation du Fonds des pertes et préjudices se pose à deux égards : au niveau juridique et au niveau institutionnel.

Le premier volet se manifeste dans l'opposition catégorique des pays développés que la contribution au Fonds et leur reconnaissance à la nécessité d'éviter les pertes et préjudices, de les réduire au minimum, et d'y remédier constituent le fondement d'un mécanisme d'indemnisation ou de compensation pour les pertes et préjudices. Cette tension se reflète notamment dans le paragraphe 51 de la décision 1/CP.21¹⁶ adoptant l'Accord de Paris, fortement appuyé par les États-Unis :

« (...) l'article 8 de l'Accord ne peut donner lieu ni servir de fondement à aucune responsabilité ni indemnisation ; » (FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1)

Le deuxième volet cadre avec l'applicabilité des principes fondamentaux de la CCNUCC et de l'Accord de Paris. Bien que la question de la responsabilité légale dans le contexte des négociations semble non résolue à ce jour et demeure complexe en raison notamment de la difficulté (presque l'impossibilité) de démontrer le lien de causalité entre la faute et le dommage, cela n'a pas pour effet de diminuer les revendications des pays en développement sur le débat de la responsabilité¹⁷.

Suivant les recommandations négociées par le Comité de transition lesquelles semblent considérer le Fonds comme une entité intégrante de l'Accord de Paris et de la CCNUCC¹⁸, les principes d'équité et de responsabilité commune mais différenciée (RCMD) eu égard aux différentes situations nationales devraient guider les parties dans leurs contributions au Fonds afin que sa mise en œuvre soit cohérente avec les dispositions cadres.

Sachant que ce principe appelle à l'autodifférenciation des Parties, il est raisonnable de s'attendre à une contribution qui soit volontaire et qui prenne en considération la responsabilité historique des grands émetteurs, les impacts des changements climatiques sur les pays les plus vulnérables et les capacités respectives des Parties, en fonction de ce que ces dernières estiment capables de faire.

À la lumière des dernières négociations à ce sujet, le Comité de transition recommande que les États parties soient « exhortés » et « invités » à fournir des fonds, sur une base volontaire :

12. Urge developed country Parties, to continue to provide support, and encourage other Parties to provide, or continue to provide support on a voluntary basis for activities to address loss and damage;

À ce jour, les pays en développement souhaitent une contribution obligatoire basée sur la responsabilité historique des pays développés ou émergents, les pays développés, les États-Unis en tête, souhaitent plutôt une **contribution volontaire sans contrainte** ni poids comparatif quant aux montants des contributions¹⁹. La COP28 et la CMA5 seront l'occasion de vérifier si ce paragraphe sera adopté par les parties.

¹⁶ CCNUCC, Décision 1/CP.21, FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1, Paragraphe 51, 2015.

¹⁷ Richards. J-A, Schalatek. L, Achampong. Leia, White. H, "The Loss and damage finance landscape" *Loss and Damage Collaboration*, 06/11/2023.

¹⁸ Comité de transition TC5, "Fifth meeting of the Transitional Committee on the operationalization of the new funding arrangements for responding to loss and damage and the fund established in paragraph 3 of decisions 2/CP.27 and 2/CMA.4", TC5/2023/4/Rev.2, par. 4.5, 22 à 24 et par. 10-11 section B, Annexe 1, 4 novembre 2023.

¹⁹ Lavorel, S., « COP 27 et 'pertes et préjudices' : une première étape symbolique dont le cadre reste à définir », Think Tank *Le Club des Juristes*, décembre 2022.

3.2. Les bénéficiaires et le critère de vulnérabilité

Par ailleurs, la question des bénéficiaires est fortement débattue, notamment en ce qui concerne la définition des critères de vulnérabilité. À ce jour, il n'existe **aucun accord quant à la définition et la caractérisation de la vulnérabilité au changement climatique**²⁰. En effet, selon le GIEC, il est entendu que la vulnérabilité diffère selon les communautés et les contextes, et qu'elle évolue. Par exemple, la CCNUCC désigne comme « particulièrement vulnérables » les petits États insulaires en développement (PEID) et une série de caractéristiques biophysiques favorisant la vulnérabilité climatique. Le plan d'action de Bali (2007) met quant à lui l'accent sur les pays les moins avancés (PMA), les PEID et les pays africains.

Plus récemment, l'accord de Charm el-Cheikh a fait référence aux éventuels bénéficiaires du Fonds au simple titre de « pays les plus vulnérables », ce qui laisse encore place à de multiples interprétations possibles. Entre autres, dans le paragraphe 2, il est mentionné : « (...) pour assister les pays en développement qui sont particulièrement vulnérables »²¹. Actuellement, les pays développés font pression pour donner la priorité aux PEID et aux PMA. Pourtant, des pays très exposés tel que le Pakistan, qui, par de fortes inondations, a subi des dommages s'élevant à plus de 30 milliards de dollars²², n'entrent pas dans cette catégorie. Les disparités dans l'ensemble des définitions possibles illustrent que les Parties risquent de devoir s'astreindre à de nouvelles longues discussions pour en arriver à un consensus.

3.3. Hébergement du Fonds

Une autre source de tensions concerne l'hébergement de ce nouveau Fonds climatique. Les pays développés estiment que la Banque mondiale dispose de la présence mondiale, de l'infrastructure et de la capacité juridique nécessaires pour que le Fonds soit opérationnel aussi rapidement que prévu. Cependant, les pays en développement ne partagent pas cet avis et souhaitent plutôt que le Fonds soit créé en tant qu'entité juridique indépendante sous l'autorité de la CCNUCC, et non lié aux méthodes de travail de la Banque mondiale²³. Lors de la dernière rencontre du Comité de transition, les pays en développement ont cédé sur ce point crucial en acceptant que le Fonds soit **établi au sein de la Banque mondiale** plutôt que dans une nouvelle entité indépendante, et ce pour les **quatre premières années de sa mise en route**.

3.4. L'ampleur du Fonds

Les pays développés peinent à atteindre l'objectif visé pour le Fonds prévu de 100 milliards de dollars américains d'aide annuelle pour le financement international de la lutte contre les changements climatiques dans les pays en développement. Cet échec à honorer l'engagement est devenu un motif de tension dans les négociations. Malgré ce contexte, les pays en développement ont initialement demandé que le Fonds des pertes et dommages soit capable de programmer **100 milliards de dollars par an** à partir de 2030²⁴.

4. LES POSITIONS DE NEGOCIATIONS DES PARTIES PRENANTES

Il est possible de distinguer plusieurs positionnements majeurs concernant les pertes et préjudices, soutenus non seulement par une variété d'acteurs étatiques et interétatiques, mais également par la société civile.

²⁰ Anisimov, A., Vallejo, L., "Defining climate vulnerability in the context of Loss & Damage: a scientific, legal and political question", *IDDRI*, juin 2023.

²¹ COP 27 et CMA 4, « Décision conjointe COP/CMA », *Decision -/CP.27 -/CMA.4*, 2022.

²² Wyns, A., "COP27 establishes loss and damage fund to respond to human cost of climate change", *The Lancet*, Vol 7, Janvier 2023.

²³ Berwyn, B., "Deep Rifts at UN Loss and Damage Talks Cast a Shadow on Upcoming Climate Conference", *Inside Climate News*, 03/11/2023.

²⁴ Carbon Brief, « Q&A: The fight over the "loss-and-damage fund" for climate change », 11/07/2023.

4.1. Responsabilité et contributions

Premièrement, certains **États développés** minimisent les dommages anticipés, estimant qu'ils pourront être surmontés par des mesures d'adaptation adéquates. Cette position est notamment soutenue par les douze États membres de l'**Umbrella Group**, comprenant l'Australie, le Bélarus, le Canada, l'Islande, Israël, le Japon, la Nouvelle-Zélande, le Kazakhstan, la Norvège, la Fédération de Russie, l'Ukraine et les États-Unis. Ces États soutiennent que le cadre juridique existant, et notamment la responsabilité commune mais différenciée déjà inscrite dans l'Accord de Paris, suffit à appréhender les pertes et préjudices²⁵. En fait, historiquement, les pays développés ont bloqué tout progrès sur le sujet²⁶.

Par ailleurs, plusieurs États développés militent pour que d'autres pays contribuent au Fonds de compensation, et notamment les **économies émergentes**²⁷. En effet, ces derniers contribuent désormais largement aux émissions de GES mondiales, mais refusent toujours d'admettre leur responsabilité. Ainsi, les États-Unis et l'Union européenne poussent notamment à inclure la Chine, premier émetteur mondial de GES, ou encore les pétromonarchies, parmi les contributeurs du Fonds²⁸. Cette approche peut être perçue par ces derniers comme le refus de reconnaître les émissions cumulatives historiques, principalement attribuées aux premiers États industrialisés.

Du côté des **pays en développement**, les opinions sont loin de former un tout homogène. D'une part, le **groupe G77 et la Chine** forment un groupe regroupant 134 pays en développement et représentant près de 80% de la population mondiale. Parmi les États membres de cette coalition, la Chine, l'Inde, l'Arabie saoudite ou encore le Qatar s'opposent fortement aux propositions des pays développés d'élargir la base des contributeurs, considérant qu'ils ne devraient pas être concernés par une quelconque participation²⁹. D'autre part, l'**Alliance des petits États insulaires (AOSIS)** milite pour que les dommages soient couverts par des fonds spécifiques et fassent l'objet de mesures concertées visant plus spécifiquement la protection des déplacés climatiques, la préservation de l'intégrité culturelle des populations ou encore la reconnaissance étendue des vulnérabilités³⁰. Les PEID risquent en effet de disparaître, engloutis par la montée des océans. Il s'agit donc d'adresser la responsabilité juridique des émetteurs de gaz à effet de serre dans une perspective de justice réparatrice³¹.

Certaines **organisations internationales** et leurs différents organes, prennent également part à la réponse aux pertes et préjudices. Par exemple, le **Fonds monétaire international (FMI)** affirme que les mesures et financements doivent se conformer aux principes des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives des pays. Dans ce cadre, le FMI exhorte le **groupe Banque mondiale (GBM)** et les autres institutions bancaires multilatérales de développement à accroître leur soutien aux efforts d'atténuation, d'adaptation et de résilience des pays en développement, conformément à leurs mandats respectifs et en coordination avec les institutions de la CCNUCC³².

Certains membres de la **société civile** tels que plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) prônent également la taxation des entreprises extractrices ou des émissions des

²⁵ Lavorel, S., « Quelle justice climatique pour les pertes et préjudices subis par les petits États insulaires en développement ? », *Revue juridique de l'Océan Indien*, 2021, pp.325-337.

²⁶ Bakhtaoui, I., chercheuse associée au Stockholm Environment Institute (SEI) pour France Info, « COP27 : trois questions sur le Fonds sur les "pertes et dommages", une "avancée historique" dont les contours restent flous », 20 novembre 2022.

²⁷ ONU, Centre régional d'information pour l'Europe occidentales, « COP27 : résumé de la semaine 1 », consulté en ligne le 06/11/23 ; Tabau, Anne-Sophie, « La création d'un fonds pour faire face aux pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques », *Recueil Dalloz*, 2023, pp.288.

²⁸ Valodia, I. et Taylor, J., « Résultats de la COP27 : des progrès en matière de compensation pour les pays en développement, mais il faut aller plus loin en matière de justice climatique et d'équité », *The Conversation*, 23 novembre 2022.

²⁹ Lavorel, S., « COP 27 et 'pertes et préjudices' : une première étape symbolique dont le cadre reste à définir », *Think Tank Le Club des Juristes*, décembre 2022.

³⁰ Lavorel, S., 2021, cité.

³¹ Lavorel, S., 2021, cité.

³² Fonds monétaire international, « Groupe intergouvernemental des 24 pour les questions monétaires et le développement », communiqué du 11 avril 2023, consulté en ligne le 30/10/2023.

secteurs aérien et maritime³³. Ces propositions sont soutenues par certains pays en développement, comme la Barbade par exemple, qui a proposé de taxer les industries à forte intensité de carbone³⁴. La société civile joue un rôle important consistant essentiellement à se mobiliser et agir comme porte-voix pour les personnes et les groupes marginalisés sur les questions des pertes et préjudices. La société civile publie également de nombreux documents afin de sensibiliser l'opinion publique et les autorités. Par exemple, le réseau CAN International a publié un dossier en 2022 intitulé « *A Loss & Damage finance facility: Why and how* », dans l'objectif de contribuer à la mise en place et à l'opérationnalisation d'un mécanisme de financement des pertes et préjudices rapidement et à grande échelle³⁵.

4.2. Les bénéficiaires et le critère de vulnérabilité

Les pays développés souhaiteraient limiter l'accès du Fonds aux pays les moins avancés et aux petits États insulaires en développement.

La Chine, l'Inde, l'Arabie saoudite ou le Qatar s'opposent à l'idée de réserver l'accès du Fonds aux pays les plus vulnérables seulement, c'est-à-dire les PEID, voulant également faire partie des bénéficiaires³⁶. En effet, les économies émergentes et les pétromonarchies estiment que l'ensemble des pays en développement devraient y être éligibles³⁷.

D'autres critères sont également envisagés pour déterminer l'allocation des Fonds. Par exemple, la *Loss and Damage Collaboration* a produit un document indiquant que les flux migratoires pourraient être des indicateurs de pertes et préjudices, sont des pertes et préjudices en tant que telles, et sont générateurs de pertes et préjudices supplémentaires puisqu'ils conduisent à une plus grande vulnérabilité³⁸.



Asaad Niazi Agence France-Presse

³³ Lavorel, S., 2022, cité.

³⁴ Supra note 22.

³⁵ CAN International, *The Loss and Damage Finance Facility: Why and How, Discussion Paper*, CAN International, 2022.

³⁶ Lavorel, Sabine, « COP 27 et 'pertes et préjudices' : une première étape symbolique dont le cadre reste à définir », *Think Tank Le Club des Juristes*, décembre 2022.

³⁷ Thissen, Rebecca, « Pertes et préjudices : un nouveau fonds et des centaines de questions », *CNCD-11.11.11.*, 28 mars 2023.

³⁸ Loss and Damage Collaboration – Researching Internal Displacement, *Loss and Damage and displacement: Key Messages for the Road of COP28*, 2023.

4.3. Hébergement du Fonds

Si un **accord fragile** a été conclu concernant l'hébergement du Fonds à la Banque mondiale pour les quatre premières années de sa mise en œuvre, il faut toutefois noter que les pays en développement y sont réticents. En effet, la culture organisationnelle occidentale de la Banque mondiale, ainsi que le coût de l'hébergement (frais administratifs de gestion...), représenteraient un frein à ce que le Fonds puisse répondre à la mesure de l'urgence³⁹.

Le compromis est d'autant plus fragile que les États-Unis, qui soutenaient pourtant cette proposition aux côtés des pays européens, ont accepté de ne pas bloquer le texte sans pour autant l'endosser formellement⁴⁰.

4.4. L'ampleur du Fonds

Comme indiqué dans les sections précédentes, les pays en développement avaient initialement proposé une base de 100 milliards de dollars par an. Mais, en raison de la pression des pays développés – le Royaume-Uni et l'Australie ont notamment plaidé lors de séances publiques au TC5 pour qu'aucune échelle ne soit mentionnée⁴¹ –, **cette proposition a été annulée**. De plus, lors des débats, le représentant de la délégation des États-Unis a précisé qu'il était préférable de retirer la question de l'ampleur du Fonds sous prétexte qu'elle ne constituait pas un des objectifs fixés à la COP27⁴².

5. ANALYSE PROSPECTIVE DES RESULTATS DES NEGOCIATIONS A LA COP28

En raison des lignes de faille qui perdurent dans les négociations sur les pertes et préjudices et de la tension qui demeure entre les pays développés et les pays en développement, il est envisagé que les négociations à venir durant la COP28 soient difficiles.

Alors que trois réunions étaient prévues en cours d'année⁴³, **le Comité de transition a ajouté deux sessions de travail à l'approche de l'ouverture de la COP** afin de pouvoir mieux progresser vers un terrain d'entente. On aborde ici les points qui seront négociés en anticipant le niveau d'avancement des discussions et déterminant la tendance prévisible de cette évolution.

Le Comité de transition exhorte urgemment le conseil du Fonds à **choisir un directeur exécutif du Fonds** sur une base méritoire et exhorte également les pays développés à **continuer de financer les travaux** permettant de déterminer toutes les modalités du Fonds jusqu'à ce qu'il soit pleinement constitué. On peut donc escompter que les pays développés s'engageront à poursuivre le financement des travaux qui se dérouleront au cours de la prochaine année. On peut aussi s'attendre à ce que des discussions informelles soient amorcées pour tenter d'influencer le choix du directeur exécutif du Fonds.

5.1. Contribution volontaire ou obligatoire

L'enjeu de la nature des contributions risque d'être sous forte pression au cours des négociations. Il est plausible de s'attendre à ce que les pays développés mettent de l'avant l'héritage de l'Accord de Paris porté par le principe d'engagement volontaire. Au cours des négociations à venir, alors que les pays en développement insistent depuis le début des discussions pour qu'on s'entende sur des contributions obligatoires, il est possible qu'ils cèdent

³⁹ Archer, D., "Avoid our mistake: Don't let World Bank host loss and damage fund", tribune pour *Climate Change News*, 3 novembre 2023.

⁴⁰ Vallejo, L., directrice de l'IDDRI, pour Feitz A., « COP28 : fragiles avancées sur les « pertes et dommages » climatiques », *Les Échos*, 6 novembre 2023.

⁴¹ Richards, J-A., "A dangerous retreat on multilateralism: TC5 recommendations for the loss and damage fund side-step climate justice", *Loss and Damage Collaboration*, 06/11/2023.

⁴² Carbon Brief, « Q&A: The fight over the "loss-and-damage fund" for climate change », 11/07/2023.

⁴³ UNFCCC News, « Le comité de transition sur les pertes et préjudices a entamé ses travaux par une première réunion réussie en Égypte », 3 avril 2023.

sur ce point s'ils souhaitent voir le Fonds prendre forme rapidement. **Si cet élément n'est pas résolu au cours de la COP28, cela pourrait entraîner un retard dans la mise en place du Fonds en relation de l'échéancier qui est fixé à 2025.** Cependant, si aucun rapprochement ne se produit, certaines Parties pourront tenter de reporter ces discussions lorsque l'avis de la Cour internationale de Justice (CIJ) sur la responsabilité des États sera rendu⁴⁴. Cet avis pourrait contribuer à clarifier les obligations des États en matière de financement des pertes et dommages. Les Parties pourraient être tentées de s'en inspirer pour appuyer leur argumentaire sur **l'intégration de la responsabilité dans les modalités du Fonds des pertes et préjudices.**

5.2. Les pays vulnérables

Puisqu'il n'y a pas de définition commune établie pour le concept de vulnérabilité, il n'y a pas non plus d'entente sur les indicateurs permettant de discriminer des niveaux de vulnérabilité. Les caractéristiques économiques, physiques et géographiques (zones côtières de faible altitude, PEID) ainsi que les risques (sécheresse, désertification) ont tous un poids important dans la priorisation des financements. Il est possible de prévoir que les négociations devront alimenter la définition du concept de « pays vulnérables » pour lequel il deviendra essentiel de trancher afin de déterminer les bénéficiaires du Fonds. Puisqu'aucune définition ne fait consensus⁴⁵, il faut s'attendre à des efforts importants visant **l'élaboration d'une compréhension commune des critères d'éligibilité des bénéficiaires** qui fasse appel à une équité entre les pays exposés.

5.3. Hébergement du Fonds

Les membres du Comité de transition ont recommandé **d'établir les fonds au sein de la Banque Mondiale pour la première période de quatre ans.** Il est raisonnable penser que le fait de structurer le Fonds à la Banque mondiale, dont la présidence est nommée par les États-Unis, donne aux pays contributeurs une influence importante sur le Fonds⁴⁶. Il faudra suivre avec attention les revendications des pays en développement. Après la période initiale de quatre ans, on anticipe que les pays développés pourraient évoquer la lourdeur administrative nécessaire pour bouger le Fonds dans une autre structure et ainsi vouloir convaincre les pays en développement de **maintenir le Fonds à la Banque Mondiale.** C'est pourquoi il est possible que ces derniers souhaitent renommer les avantages d'établir le Fonds au sein d'une structure sous la CCNUCC et l'Accord de Paris, permettant de favoriser l'indépendance du Fonds. Cependant, considérant la prise de conscience de l'urgence climatique mondiale, les Parties adopteront fort probablement la recommandation du Comité de transition.

5.4. L'ampleur du Fonds

Certains membres du Comité de transition des pays en développement ont présenté une proposition en septembre appelant à au moins 100 milliards de dollars par an de financement des pertes et dommages d'ici 2030. Les membres des pays développés tel que les États-Unis et l'Union Européenne n'ont pas appuyé cette proposition. Plusieurs pays se sont déjà engagés à alimenter différents mécanismes de financement en matière d'adaptation tel que notamment le Réseau de Santiago, le Fonds pour l'adaptation (voir décision 13/CP.27), le Fonds vert, le Fonds pour l'environnement mondial, le Fonds pour les PMA, alors qu'ils peinent à respecter leurs engagements. En effet, considérant qu'il est attendu que ces derniers poursuivent et atteignent leurs objectifs de mobiliser 100 milliards de dollars par an depuis 2020 jusqu'en 2025 et que 22 Parties se sont engagés à augmenter leurs contributions financières dont 6 ont déclaré leur intention de doubler leur contribution jusqu'en 2025⁴⁷, **il serait étonnant que le**

⁴⁴ Portée par le Vanuatu le 12 avril dernier, l'Assemblée Générale des Nations Unies a déposé une requête pour avis consultatif de la CIJ sur les obligations des États à l'égard des changements climatiques et les conséquences juridiques. Cour internationale de justice, « Requête pour avis consultatif », consulté en ligne le 05/11/2023 ; ONU, Centre régional d'information pour l'Europe occidentales, « Climat : la justice de l'ONU se penche sur la responsabilité des États », consulté en ligne le 04/11/2023

⁴⁵ Feitz, A., « COP28 : fragiles avancées sur les « pertes et dommages » climatiques », *Les Échos*, 6 novembre 2023.

⁴⁶ Dickie, G., Volcovici, V. « World Bank poised to host climate loss and damage fund, despite concerns », *Reuters*, 4 novembre 2023.

⁴⁷ COP 28/CMA 5, Décision 1/CP.21, paragraphe 53, *FCCC/PA/CMA/2023/2*, 30 mai 2023.

montant du Fonds pour les pertes et préjudices soit annoncé à la COP28. Considérant que les réflexions sur l'ampleur du fonds doivent être menées à terme pour 2025, il est à prévoir que les pays développés reportent cette décision à l'an prochain.

5.5. Les sources de financement

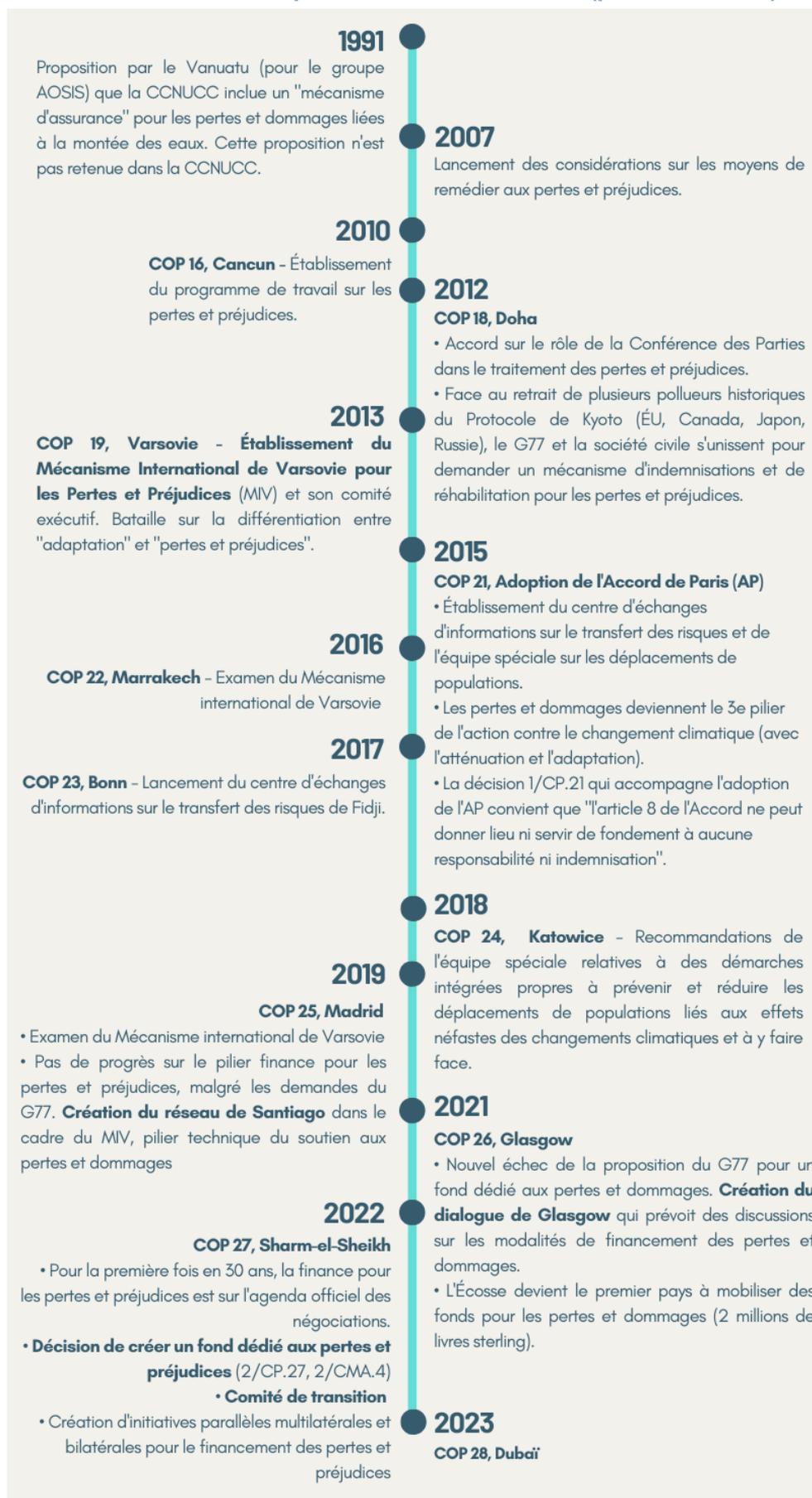
Les négociations devront aussi permettre d'avancer vers une **clarification des sources de financement pour le Fonds** à être établi. Les pays développés ont annoncé leur désir que le Fonds puisse recevoir des **contributions financières de sources variées**⁴⁸. Pour diversifier les sources, les pays développés envisagent que des contributions financières soient versées en provenance des marchés du carbone ou de mécanismes de taxation internationale. Les Parties inviteront également la société civile à participer au financement. Les négociations permettant d'identifier et de préciser la provenance du financement qui viendra nourrir le Fonds seront très fortement liées à l'état d'avancement de celles sur le financement climatique qui tentent d'arrimer les modalités avec les meilleures pratiques reconnues en financement international. Dans l'éventualité où les discussions sur le financement climatique n'avancent pas au rythme souhaité, on peut s'attendre à ce que cela ait un impact direct sur l'avancement des négociations concernant les sources de financement du Fonds prévu pour compenser les pertes et préjudices.

6. DES NEGOCIATIONS CRUCIALES POUR LA JUSTICE CLIMATIQUE

L'entente, conclue à la COP27, sur la création d'un Fonds pour procurer des aides financières relatives aux pertes et préjudices aux pays les plus vulnérables d'ici 2025 est probablement la plus grande avancée depuis la demande de reconnaître les pertes et préjudices par le Vanuatu en 1991. Les discussions de 2023 ont permis d'aborder des thématiques clés qui ont révélé certaines lignes de failles dont plusieurs restent encore à résoudre. Les négociations à la COP28 viendront confirmer que le Fonds sera établi à la Banque Mondiale, aborderont la définition du terme pays vulnérables, le choix des modalités du Fonds telles que le mode de contribution et les sources de financement. On abordera aussi des discussions entourant l'approche de la détermination des contributeurs comme cela n'a pas été décidé. Le regard de l'ensemble des pays en développement sera tourné vers ces négociations qui ne seront pas exemptes de sources de tensions. Bien que les recommandations du Comité aient été adoptées par consensus, une objection de dernière minute des États-Unis donne une première indication que les discussions lors du prochain sommet de l'ONU sur le climat pourraient être houleuses. Une entente équilibrée entre les revendications des pays développés et celles des pays en développement est cruciale pour évoluer vers une justice climatique à la hauteur du respect des objectifs que se sont fixés les Parties dans le cadre de la CCNUCC.

⁴⁸ Legendre, B., « Pertes et dommages » climatiques : un cap décisif franchi avant la COP28", *Le Devoir*, 4 novembre 2023.

Annexe – Évolution du concept au sein de la CCNUCC (par les auteurs)



REFERENCES

Documents officiels

Comité de transition TC5, "Fifth meeting of the Transitional Committee on the operationalization of the new funding arrangements for responding to loss and damage and the fund established in paragraph 3 of decisions 2/CP.27 and 2/CMA.4", TC5/2023/4/Rev.2.

COP 21, « Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingt et unième session, tenue à Paris du 30 novembre au 13 décembre 2015 », *Décision 1 -/CP.21*, 2015.

COP 27/CMA 4, « Sharm el-Sheikh Implementation Plan », *Décision 11/CP.27*, consulté en ligne le 30/10/2023.

COP 27 et CMA 4, « Décision conjointe COP/CMA », *Decision -/CP.27 -/CMA.4*, 2022, traduction libre.

COP 28/CMA 5, *Décision 1/CP.21*, paragraphe 53, *FCCC/PA/CMA/2023/2*, 30 mai 2023.

Fonds monétaire international, « Groupe intergouvernemental des 24 pour les questions monétaires et le développement », communiqué du 11 avril 2023, consulté en ligne le 30/10/2023.

IPCC, Fact sheets – Africa & Small Islands, *Sixth Assessment Report, Impact, Adaptation and Vulnerability*, November 2022.

IPCC, *Rapport spécial du GIEC sur le réchauffement planétaire de 1,5 °C*, 2018.

IPCC, « Summary for Policymakers Headline Statements », *Sixth Assessment Report, Impact, Adaptation and Vulnerability*, 28 février 2022.

IPCC, « Summary for Policymakers Headline Statements », Conclusions générales B.1 et B.2, *Sixth Assessment Report, Impact, Adaptation and Vulnerability*, 28 février 2022.

IPCC, « Summary for Policymakers Headline Statements », Conclusions générales B.4 et C.3, *Sixth Assessment Report, Impact, Adaptation and Vulnerability*, 28 février 2022.

Articles scientifiques et d'actualité

Anisimov, Ariadna, Vallejo, Lola, « Defining climate vulnerability in the context of Loss & Damage: a scientific, legal and political question », *IDDRI*, juin 2023.

Assè-Wassa Sama, Mélaïne, « Pertes et préjudices, les enjeux du nouveau fonds pour les acteurs africains du climat », Note d'analyse de l'*Observatoire de l'action climat en Afrique*, avril 2023.

Berwyn, Bob, « Deep Rifts at UN Loss and Damage Talks Cast a Shadow on Upcoming Climate Conference », *Inside Climate News*, 03/11/2023.

CAN International, *The Loss and Damage Finance Facility: Why and How, Discussion Paper*, CAN International, 2022.

Cour internationale de justice, « Requête pour avis consultatif », 2023.

Dickie, G., Volcovici, V. « World Bank poised to host climate loss and damage fund, despite concerns », *Reuters*, 4 novembre 2023.

Feitz, A., « COP28 : fragiles avancées sur les « pertes et dommages » climatiques », *Les Échos*, 6 novembre 2023.

Lavorel, Sabine, « COP 27 et 'pertes et préjudices' : une première étape symbolique dont le cadre reste à définir », *Think Tank Le Club des Juristes*, décembre 2022.

Legendre, B., « « Pertes et dommages » climatiques : un cap décisif franchi avant la COP28 », *Le Devoir*, 4 novembre 2023.

Markandya, A., González-Eguino, M., « Évaluation intégrée pour l'identification des besoins de financement climatique pour les pertes et dommages : un examen critique », dans : Mechler, R., Bouwer, L., Schinko, T., Surminski, S., LinneroothBayer, J. (eds) *Pertes et dommages dus au changement climatique. Gestion des risques climatiques, politique et gouvernance*, Springer, Cham, 2019.

ONU, « Pertes et préjudices : une obligation morale d'agir », Interview du Dr Adelle Thomas, consulté en ligne le 07/11/2023

ONU, Centre régional d'information pour l'Europe occidentales, « Climat : la justice de l'ONU se penche sur la responsabilité des États », consulté en ligne le 4/11/2023

ONU, Centre régional d'information pour l'Europe occidentales, « COP27 : résumé de la semaine 1 », consulté en ligne le 06/11/23.

Tabau, Anne-Sophie, « La création d'un fonds pour faire face aux pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques », *Recueil Dalloz*, 2023, pp.288.

Thissen, Rebecca, Oulhaj Leila, « Dette et climat : deux faces d'une même crise », *CNCD 11.11.11*, 27 octobre 2021.

UNFCCC News, « Le comité de transition sur les pertes et préjudices a entamé ses travaux par une première réunion réussie en Égypte », 3 avril 2023.

Valodia, Imraan et Taylor, Julia, « Résultats de la COP27 : des progrès en matière de compensation pour les pays en développement, mais il faut aller plus loin en matière de justice climatique et d'équité », *The Conversation*, 23 novembre 2022, consulté en ligne le 18/04/23.

Wallimann-Helmer, Ivo, « Adaptation climatique juste et considération des pertes et préjudices en situation d'urgence », *Le Climatoscope*, octobre 2023.

Wyns, Arthur, « COP27 establishes loss and damage fund to respond to human cost of climate change », *The Lancet*, Vol 7, Janvier 2023.



PIRESS

PÔLE INTÉGRÉ DE RECHERCHE
ENVIRONNEMENT, SANTÉ ET SOCIÉTÉ

gériq:

UDS Université de
Sherbrooke