

Le Dédommagement pour les Pertes et les Dégâts

Tous les efforts nécessaires ont été mis en œuvre afin de fournir les informations suivantes. Cependant, en raison de la nature du droit international relatif aux questions climatiques et du calendrier concerné, ces éléments ont été préparés afin d'être utilisés uniquement dans un cadre informel et n'ont aucunement valeur de conseil juridique. La transmission de ces informations n'a pas pour objet de créer, de même que sa réception ne constitue pas, une relation de client-avocat. Dans les limites définies par la loi, l'engagement de tout type de responsabilité relative au conseil juridique est exclue (sans qu'aucune clause limitative de responsabilité, en cas de négligence ou de dommage, ne trouve à s'appliquer).

Introduction – Le problème

1. Bien que les effets précis du changement climatique ne soient pas complètement prévisibles, il est néanmoins indiscutable que ce changement augmentera le nombre des catastrophes naturelles. En effet, entre 1987 et 1998, le chiffre annuel de catastrophes liées au climat était, en moyenne. Entre 2000 et 2006, la moyenne était 365, signifiant une augmentation de 87 %.
2. Selon la Commission Intergouvernementale du Changement Climatique (**CICC**), les pays en voie de développement ont contribué le moins à l'émission des gaz à effet de serre, mais ils sont les plus vulnérables aux effets du changement climatique, et ils sont les moins capables de s'adapter aux changements. Plus que 95 % de tous les morts dont une catastrophe naturelle est la cause se trouvent dans des pays en voie de développement et les pertes en raison des catastrophes naturelles sont 20 fois plus grandes aux pays en voie de développement qu'aux pays industrialisés.
3. Parmi les pays en voie de développement, les trois catégories suivantes sont les plus vulnérables aux pertes et dégâts causés par le changement climatique:
 - les Pays les Moins Avancés (**PMAs**);
 - les Petits Etats Insulaires en Voie de Développement (**PEIVD**); et
 - les pays en Afrique.
4. Ces trois catégories sont considérées les plus vulnérables aux effets du changement climatique parce que:
 - (A) ils sont les plus exposés au changement climatique;
 - (B) ils sont les plus sensibles au changement climatique; et
 - (C) ils ont la **capacité adaptative** au changement climatique le moins développée, vu qu'ils manquent de la capacité institutionnelle, économique et financière qu'il faut pour faire face aux effets négatifs du changement climatique (et qu'ils sont souvent, par conséquent, dépendants de l'aide des pays étrangers comme réponse aux catastrophes naturelles).
5. Vu ce plus grand risque que le changement climatique représente pour les pays en voie de développement et étant donné que les pays développés ont contribué le plus à ce changement, les pays développés commencent à admettre que leur rôle de fournisseur de

soutien financier s'étend non seulement à la mitigation et à l'adaptation, mais aussi au dédommagement.

6. Ce document explique : comment le problème des pertes et des dégâts s'est produit ; les négociations de la CCNUCC ; les façons possibles d'aborder le problème, y inclus des mécanismes d'assurance, des mécanismes de financer des risques pas couverts par l'assurance et (brièvement) un mécanisme de dédommagement proposé par WWF.

Comment est-ce que le problème s'est produit pendant les Discussions de la CCNUCC?

7. La [Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques \(CCNUCC\)](#) de 1992 oblige les pays/Parties développés à fournir les ressources financières dont les pays/Parties en voie de développement ont besoin pour faciliter leur adaptation suffisante au changement climatique (Articles 4.3, 4.4 et 4.5). Article 4.8 de la Convention, en outre, réfléchit aux moyens disponibles aux pays développés de s'acquitter de leurs obligations, stipulant que "les Parties doivent réfléchir longuement aux mesures nécessaires selon la Convention, y inclus des mesures liés au financement, à l'assurance et au transfert de la technologie, afin de faire face aux besoins et soucis spécifiques des pays/Parties en voie de développement à la suite des effets négatifs du changement climatique et/ou des conséquences de la mise en application des mesures en réponse, surtout [aux états les plus vulnérables]".
8. Le [Kyoto Protocol](#) réitère le concept de l'adaptation et du dédommagement pour des pertes. Par exemple, selon Article 3.14 du Protocole, les Parties sont obligés à considérer comment minimiser les effets négatifs du changement climatique, y inclus "l'établissement du financement, de l'assurance et du transfert de la technologie".
9. Sous les auspices de la CCNUCC, les documents techniques suivants ont été sortis pendant novembre 2008 afin d'estimer les dégâts et pertes potentiels dont le changement climatique serait la cause, l'effet spécifique de ces pertes sur les pays en voie de développement et les mécanismes de gérer le risque financier:
 - ["Physical and socio-economic trends in climate-related risks and extreme events, and their implications for sustainable development"](#) (FCCC/TP/2008/3);
 - ["Integrating practices, tools and systems for climate risk assessment and management and disaster risk reduction strategies into national policies and programmes"](#) (FCCC/TP/2008/4); and
 - [Mechanisms to manage financial risks from direct impacts of climate change in developing countries](#) (FCCC/TP/2008/9).
10. Le [Bali Action Plan](#), développé pendant la décision 1/CP.13, a identifié la gestion de risque et la réduction du risque des catastrophes comme étant fondamentales à l'implémentation soutenue de la Convention grâce à l'action coopérative à long terme.
11. A Copenhague, pendant la décision 1/CP.15, les Parties ont étendu l'autorité du groupe « Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action » sous la Convention (**AWG-LCA**) de continuer leur travail en faisant usage du texte le plus récent sur l'adaptation à compter de 18 décembre 2009 ([FCCC/CP/2010/2](#)). Dans le [Copenhagen Accord](#), les Parties ont affirmé leur dévouement total au fournissement "des ressources financiers, de la technologie et du

développement de la capacité pour soutenir l'implémentation des mesures adaptatives aux pays en voie de développement ”.

12. Pendant la dixième séance de l'AWG-LCA en juin à Bonn, les Parties ont réfléchi aux problèmes de l'adaptation, y inclus des dispositions institutionnelles pour l'adaptation (cf. [FCCC/AWGLCA/2010/6](#)). La onzième séance de l'AWG-LCA aura lieu à Bonn de 2 à 6 août, facilité par un texte modifié, préparé par le Président ([FCCC/AWGLCA/2010/8](#)).
13. Selon l'AWG-LCA actuel, un Cadre d'Adaptation est proposé, dont le but est d'améliorer des mesures adaptatives. Ce Cadre contiendrait les éléments suivants:
 - (A) une espèce de comité d'adaptation (ou un corps secondaire);
 - (B) un mécanisme international pour faire face au problème des pertes et dégâts (qui, sans doute, s'étendra au dédommagement);
 - (C) des centres et réseaux régionaux, s'il y en a besoin; et
 - (D) une procédure pour les pays/Parties les moins développés à suivre afin de formuler et implémenter des plans nationaux d'adaptation qui utilisent leurs expériences du programme national d'adaptation pour identifier où il y a besoin d'adaptation à moyen terme et à long terme et pour développer des stratégies et des programmes pour faire face à ces besoins.
14. Le texte de l'AWG-LCA propose aussi l'établissement d'une nouvelle caisse (comme entité opérante du mécanisme financier de la Convention) pour soutenir des activités mitigatives.
15. En plus du texte de l'AWG-LCA, la CCNUCC a aussi présidé des structures afin de fournir des renseignements sur les besoins de, et efforts vers, l'adaptation – par son reportage des obligations selon Article 12.1 de la CCNUCC et par le [Nairobi Work Programme](#), en particulier par ses « National Adaptation Programmes of Action » (**NAPAs**).
16. Les fonds suivants ont été établis sous la CCNUCC:
 - « Global Environment Facility » (**GEF**) – une entité opérante du mécanisme financier de la CCNUCC;
 - « Least Developed Countries Fund » (**LDCF**) – qui était établi pour aider les « PMA » selon la Convention;
 - « Special Climate Change Fund » (**SCCF**) – établi selon la CCNUCC afin de financer des activités qui sont complémentaires de celles déjà financées avec les ressources attribuées au GEF. Des activités qui ont droit à ces fonds incluent l'adaptation, le transfert de la technologie, l'énergie, le transport, l'industrie, l'agriculture, la foresterie, la gestion des déchets, et des activités qui aident les pays en voie de développement à diversifier leurs économies.
 - « Adaptation Fund » (**AF**) – établi pour financer des « projets et programmes concrets d'adaptation » qui sont influencés par le pays en question et qui sont fondés sur les priorités des pays les plus vulnérables.

- Réseaux bilatéraux, régionaux et multilatéraux – fournissant des finances selon les obligations des pays développés suivant Article 11.5 de la CCNUCC.
 - Promesses suivant le « Copenhagen Accord » de fournir US\$10 billion chaque année entre 2010 et 2012, augmentant ce chiffre jusqu'à US\$100 billion avant 2020, dont une grande partie sera fourni par le «Green Climate Fund ».
17. Aucun de ces fonds n'est établi spécifiquement pour financer le dédommagement ; ils encouragent plutôt des activités d'adaptation et de mitigation.

Que sont des moyens de faire face à ce problème?

18. Vu qu'Oxfam estime que US\$50 billion sera exigé chaque année comme dédommagement, les fonds ci-dessus sont insuffisants pour dédommager des PMA entièrement de leurs pertes et dégâts causés par le changement climatique. Une cause principale de ce manque de financement est que, actuellement, les contributions des états développés sont, pour la plupart, volontaires.
19. Afin de rendre les contributions financières obligatoires plutôt que volontaires, on propose qu'il faut clairement attacher la responsabilité aux certains états qui financeront la plupart du dédommagement. Ce financement obligatoire peut être canalisé, soit dans un des fonds ci-dessus, soit dans une nouvelle caisse spécifiquement créée pour lui. Quel que soit le choix définitif, il faudra qu'on se mette d'accord quant aux règles et principes pour la fourniture du dédommagement, par exemple:
- qui doit être responsable pour le dédommagement;
 - comment gérer une caisse de dédommagement;
 - comment constituer le dédommagement;
 - qui doivent être les bénéficiaires du dédommagement;
 - que choisir comme catégories de perte pour laquelle on peut être dédommagé;
 - les circonstances dans lesquelles il faut dédommager quelqu'un;
 - s'il faut mettre des limites sur la responsabilité d'un état.
20. La CCNUCC a considéré des mécanismes de gérer des risques financiers liés au changement climatique, y inclus des mécanismes d'assurance.
21. Ce qui est accentué, surtout, lorsqu'on formule des options pour faire face au problème du dédommagement pour les pertes causées par le changement climatique, c'est qu'il n'y a aucun mécanisme qui, tout seul, peut en être la panacée. Plutôt, on doit aborder le problème en considérant plusieurs options différentes.

L'assurance

22. L'assurance contre les pertes et dégâts liés au changement climatique est parmi les mécanismes financiers qu'on envisage le plus quand on pense à faire face à ce problème. La CCNUCC pensait aux mécanismes d'assurance dans son texte technique, "Mechanisms to

manage financial risks from direct impacts of climate change in developing countries” (FCCC/TP/2008/9).

23. Les catégories d’assurance les plus pertinentes pour les pertes/dégâts liés au changement climatique incluent:
- (A) L’assurance traditionnelle;
 - (B) La micro-assurance; et
 - (C) Les titres liés à l’assurance.

L’Assurance Traditionnelle

24. L’assurance est une transaction contractuelle qui, en échange d’une prime, vous garantit une sauvegarde financière contre certaines catégories stipulées de pertes. Si l’assuré souffre une perte dans une des catégories déjà décrit, l’assureur leur payera une somme déjà convenu entre eux. Parfois l’assurance traditionnelle est souscrite par des états souverains avec des assureurs du secteur privé. Par exemple, le « Turkish Catastrophe Insurance Pool » (**TCIP**) était établi entre la Banque Mondiale, le Gouvernement de la Turquie et des assureurs du secteur privé après Marmara (le tremblement foudroyant de terre). Le TCIP est un pool unique dans lequel les secteurs publics et privés s’occupent des risques différents afin de réduire leurs primes.

La Micro-Assurance

25. La micro-assurance, qui est né de la micro-finance, vise aux PMAs et est caractérisé par des primes basses et de la couverture basse. La réponse aux inondations au Bangladesh en 1988 nous offre un exemple important de la micro-assurance. Proshika, une organisation non-gouvernementale, et le Gouvernement de Bangladesh offrent un « Participatory Livestock Compensation Fund » (**PLCF**) qui vise aux fermiers. En ce moment, ce système couvre 10% de la population du Bangladesh pour l’assurance de biens et 25% pour l’assurance-vie. Malgré les meilleurs efforts, des grandes régions du pays et une grande partie de la population sont encore vulnérables aux catastrophes naturelles semblables.

Les Titres Liés à l’Assurance

26. Les titres liés à l’assurance sont des polices d’assurance qui sont liés aux marchés financiers, ce qui permet une répartition de plus du risque. Les titres liés à l’assurance sont, en général, liés a l’occurrence d’un événement spécifique qui, lorsqu’il arrive, déclenchera un versement. La catégorie la plus répandue de titre lié à l’assurance est celle de « catastrophe (cat) bonds ». La « Mexico Catastrophe Bond » (**MCB**) est un exemple d’une « catastrophe bond » bien en vue. La MCB associe la Banque Mondiale et la Banque Interaméricaine de Développement. En 2006 le gouvernement mexicain a assuré ses fonds de réserve des catastrophes, le Fondo de Desastres Naturales (**FONDEN**) contre les catastrophes naturelles. FONDEN se compose d’un hybride de l’assurance et des « catastrophe bonds ». Le contrat résultant est lié à un déclic paramétrique en matière d’ampleur et profondeur de sismicité.

Des problèmes avec l’assurance

27. Il y a beaucoup de problèmes avec l’assurance comme un mécanisme financier de gérer les pertes financières liées au changement climatique. Ces problèmes incluent:

- des primes qui sont trop hautes, surtout pour les gens aux états vulnérables;
- le manque de compréhension de l'assurance et le manque d'une 'culture' d'assurance parmi des états vulnérables;
- les limites de la couverture des polices;
- "le risque moral" – c'est-à-dire, rien n'incite les gens à mitiger des pertes;
- les difficultés auxquelles les plus petits assureurs doivent faire face lorsqu'ils essayent de réunir le capital suffisant pour fournir l'assurance; et
- l'assurance n'est pas, peut être, approprié aux évènements climatiques dont le commencement arrive très lentement, par exemple, la désertification.

Les mécanismes de financement contre les risques qui n'utilisent pas l'assurance

28. La CCNUCC a aussi réfléchi aux mécanismes de financement contre les risques qui n'utilisent pas l'assurance dans "Mechanisms to manage financial risks from direct impacts of climate change in developing countries".
29. Des catégories de mécanismes de financement contre les risques qui n'utilisent pas l'assurance incluent:
- (A) le partage informel du risque;
 - (B) la micro-épargne et le microcrédit;
 - (C) l'aide « post-catastrophe »;

Le partage informel du risque

30. Le partage informel du risque est composé d'un nombre d'accords financiers d'échanges réciproques entre les membres d'une communauté ou d'une famille. Un versement, où un travailleur à l'étranger renvoie de l'argent à son pays de naissance, est une source importante de financement pour des PMAs et des autres états vulnérables. On voit souvent des pics de croissance sur le nombre de ces versements à la suite des catastrophes naturelles.

La micro-épargne et le microcrédit

31. La micro-épargne, c'est la procédure par laquelle les individus créent leurs propres épargnes personnelles. Elle devient de plus en plus facilitée par des MFIs, des banques, et des autres agences.
32. Le microcrédit, c'est la fourniture des petits prêts aux communautés vulnérables dans le but de faire quelque espèce de développement. Le microcrédit est de grande valeur, surtout après une catastrophe naturelle, car les prêteurs du pays souvent augmenteront leurs prix dans une telle circonstance. Le crédit « post-catastrophe » peut être plus étendu : par exemple, une entité peut distribuer des obligations (et des autres titres qui remettent le fardeau financier à l'avenir) aux victimes de la catastrophe.

L'aide « post-catastrophe »

33. L'aide « post-catastrophe » vient aux pays touchés sous forme de secours gouvernemental, qui soutient souvent des projets spécifiquement visé à la reprise économique. Quelques gouvernements ont établi des fonds « post-catastrophes », qui s'accumulent pendant des années sans catastrophes et se réduisent pendant des années dans lesquelles on voit des catastrophes.
34. Les gouvernements des pays vulnérables, pourtant, doivent se fier en particulier de l'aide des gouvernements étrangers ou de l'aide de l'étranger donné par des individus et des organisations non-gouvernementales.

Le mécanisme de dédommagement proposé par WWF

35. Le cadre ci-dessous vous montre un mécanisme de dédommagement proposé par WWF. Ceci n'est qu'une des options disponibles et n'a pas été spécifiquement approuvé par les Parties.

WWF: En dehors de l'Adaptation – Le devoir légal de payer le dédommagement pour des dégâts liés au changement climatique**Les états qui sont responsables pour le dédommagement**

Vu leur rôle prédominant dans la contribution mondiale au changement climatique, on propose que les états développés d'Annexe II doivent fournir la plus grande partie du dédommagement aux fonds de contributions.

Les principes suivants ont été notre moyen d'arriver au conclusion que les pays développés d'Annexe II ont une responsabilité plus grande en ce qui concerne le dédommagement: le principe « c'est le pollueur qui paie » ; le principe des responsabilités et capacités partagées mais différenciées; les principes de l'équité intergénérationnelle; le principe que les pays/Parties développés doivent prendre l'initiative en s'occupant du changement climatique et ses effets négatifs et le principe préventif.

Des dispositions institutionnelles pour les fonds**Il faut qu'on établisse telles dispositions que:**

- estimant et récoltant les contributions;
- gérant, maximisant et protégeant les fonds;
- évaluant l'admissibilité des pays pour le dédommagement;
- identifiant ou vérifiant la vulnérabilité de chaque pays;
- établissant ou autorisant les seuils ou les déclics sur une base nationale ou régionale; et
- écoutant aux revendications et accordant les dédommagements.

Par conséquent, il faut implémenter quelque espèce de corps administrative, soit:

- un corps indépendant, travaillant sous les auspices de la CCNUCC ou d'un nouvel instrument international créé pour faciliter les fonds de dédommagement;
- un corps constitué d'une conférence entre les Parties sous la CCNUCC;
- un corps indépendant sous les Nations Unies; ou

- une organisation intergouvernementale actuelle ou à venir.

Comment le dédommagement se constitue

Des options pour la constitution des fonds incluent:

- des contributions évaluées des Parties « Annexe II » fondées sur un niveau calculé d'émissions « à l'excès »;
- des contributions évaluées, fondées sur des critères convenus (par exemple, le produit intérieur brut (**PIB**), le niveau d'émissions des gaz à l'effet de serre);
- des contributions qui viennent de la vente aux enchères d'un pourcentage spécifique des « Assigned Amount Units » (**AAUs**);
- un niveau convenu de contributions des revenus des ventes aux enchères nationales;
- des couches de contributions données par des groupes d'actionnaires différents; and
- des contributions nationales, fondées sur des collectes organisées par les Etats parmi les secteurs régulés.

Les bénéficiaires du dédommagement

En matière de qui doivent être les bénéficiaires des dédommagements, tout mécanisme de dédommagement doit reconnaître que, en réalité, les pays les plus vulnérables (comme des PMAs) ont le plus grand droit au dédommagement, puisque leurs traits physiques et socioéconomiques leur rendent les moins capable de s'adapter au changement climatique. Au cours des années, et selon les ressources, on peut, peut être, étendre la définition d'un « pays ayant le droit au dédommagement » afin qu'elle couvre un plus grand nombre de pays vulnérables.

Des catégories des pertes et dégâts

Afin d'être en accord avec la pratique internationale, un mécanisme de dédommagement doit tenir compte des catégories des pertes et dégâts qui se trouvent d'habitude aux programmes internationaux de dédommagement, par exemple:

- la mort ou le dommage corporel;
- la perte des (ou le dommage aux) biens;
- les pertes économiques (y inclus certaines pertes résultantes de l'altération de l'environnement);
- le dommage écologique; et
- le dommage moral, y inclus la douleur et les souffrances d'un individu, la mort d'un être cher, ou le deuil personnel lié à l'intrusion dans sa vie privée ou familiale.

Les circonstances dans lesquelles il faut payer le dédommagement

Comme avec une police d'assurance, il faudrait clairement préciser les circonstances dans lesquelles un état ou un individu pourrait faire une demande pour dommages et intérêts. Par conséquent, des conditions de base devraient être convenues au niveau international. On pourrait, peut être, faire la demande si on peut montrer:

- des preuves réelles de ses pertes et de la causalité (si possible); et/ou
- le « déclenchement » des seuils convenus ou des variations des conditions de base historiques, comme la température, le niveau de précipitations, la montée du niveau de la mer, la fréquence et/ou la rigueur des conditions climatiques extrêmes.

Les limites de la responsabilité

Selon l'étendue des ressources, il faudra peut être mettre des limites sur le dédommagement, comme:

- des plafonds convenus sur la responsabilité (par exemple, via un délai nominé ou une catégorie des pertes/dégâts);
- des limites budgétaires liées au PIB; et
- des limites financières à plusieurs niveaux, fondées sur la responsabilité historique ou la capacité économique.

Bibliographie

- Soumission par AOSIS, "Dialogue on long-term cooperative action to address climate change by enhancing implementation of the Convention: Fourth workshop", Vienne, 27 à 31 août 2007, août 2007, <<<http://unfccc.int/files/meetings/dialogue/application/pdf/wp14-aosis.pdf>>>
- « International Strategy for Disaster Reduction », "Hyogo Framework for Action 2005 – 2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters", <<<http://www.unisdr.org/wdr>>>
- Roda Verheyen et Peter Roderick de WWF-UK, "Beyond Adaptation: The Legal Duty to Pay Compensation for Climate Change Damage", novembre 2008, <<http://assets.wwf.org.uk/downloads/beyond_adaptation_lowres.pdf>>
- Koko Warner, Nicola Ranger, Swenja Surminski, Margaret Arnold, Joanne Linnnerooth-Bayer, Erwann Michel-Kerjan, Paul Kovacs et Celine Herweijer, "Adaptation to Climate Change: Linking Disaster Risk Reduction and Insurance", 2009, <<<http://www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php?id=9654>>>
- Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, "Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action Under the Convention", onzième édition, <<<http://unfccc.int/resource/docs/2010/awglca11/eng/08.pdf>>>
- Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, "Dialogue on Long-Term Cooperative Action to Address Climate Change by Enhancing Implementation of the Convention", août 2007, <<http://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/financial_mechanism_gef/application/pdf/dialogue_working_paper_8.pdf>>
- Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, "Integrating practices, tools and systems for climate risk assessment and management and disaster risk reduction strategies into national policies and programmes" (FCCC/TP/2008/4), novembre 2010, <<<http://unfccc.int/resource/docs/2008/tp/04.pdf>>>
- Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, "Mechanisms to manage financial risks from direct impacts of climate change in developing countries" (FCCC/TP/2008/9), novembre 2010, <<http://maindb.unfccc.int/library/view_pdf.pl?url=http://unfccc.int/resource/docs/2008/tp/09.pdf>>
- Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, "Physical and socio-economic trends in climate-related risks and extreme events, and their implications for sustainable development" (FCCC/TP/2008/3), novembre 2010, <<<http://unfccc.int/resource/docs/2008/tp/04.pdf>>>
- Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, "Risk management approaches to address adverse effects of climate change – Insurance" <<http://unfccc.int/adaptation/adverse_effects_and_response_measures_art_48/items/4971.php>>