

## EXPLICATIF DES PERTES ET PREJUDICES

### 1. Introduction

Dans le contexte du changement climatique, les "pertes et préjudices" ne font pas l'objet d'une définition convenue. Il s'agit généralement des résultats irréversibles ou résiduels des impacts du changement climatique, pour lesquels l'adaptation n'est plus possible. L'élévation du niveau de la mer, les tempêtes tropicales, les inondations, les sécheresses, les incendies de forêt, etc. sont des exemples d'impacts qui peuvent entraîner des pertes et préjudices. Ce concept fait référence aussi bien aux pertes économiques que non économiques, telles que la perte de culture, de santé et de biodiversité.

En 1991, lors des négociations de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), l'Alliance des petits États insulaires (AOSIS) a demandé que des mesures soient prises pour lutter contre les pertes et préjudices, proposant l'établissement d'un Consortium international d'assurance "pour indemniser les petits pays en développement insulaires et les pays en développement de faible altitude qui sont les plus vulnérables pour les pertes et dégâts résultant de l'élévation du niveau de la mer."<sup>1</sup> Ce n'est toutefois, qu'en 2007, lors de la COP 13 que le terme 'sinistres et dommages' a été mentionné pour la première fois dans une décision de la COP (le plan d'action de Bali, [Décision 1/CP.13](#), para. 1.c.iii). Depuis, la promotion de la mise en œuvre d'approches visant à remédier aux pertes et préjudices a pris de l'ampleur, aboutissant à la création du Mécanisme international de Varsovie pour les pertes et préjudices (MIV) en 2013.

Toutefois, il a fallu attendre la conférence de Paris sur le climat en 2015 pour que les pays en développement parviennent à inclure un article autonome sur les "pertes et préjudices liés aux effets néfastes du changement climatique" dans le régime international de lutte contre le changement climatique (article 8 de l'Accord de Paris). Cela représente la reconnaissance mondiale des limites de l'homme et des écosystèmes à s'adapter aux impacts du changement climatique, et distingue formellement la question de celle de l'adaptation. Cependant, la formulation utilisée a été soigneusement élaborée pour éviter de créer des engagements financiers (et toute suggestion d'un devoir de compenser pour les pertes et préjudices) allant au-delà du financement des mesures d'atténuation et d'adaptation de la part des pays développés.<sup>2</sup> En outre, l'article 8 ne fait pas de distinction entre les pays développés et les pays en développement, ni entre leurs rôles et responsabilités potentiels en ce qui concerne les pertes et préjudices.

---

<sup>1</sup> <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/french/a/wg2crp08f.pdf>

<sup>2</sup> Valhala, L., Hestbaek, C., Framing Climate Change Loss and Damage in the UNFCCC Negotiations. *Global Environmental Politics* 16(4), 2016, pp. 111-129.

## **Pertes et préjudices et la science**

Depuis l'adoption de l'Accord de Paris en 2015, les évaluations scientifiques ont mis en lumière l'immédiateté du risque d'atteindre les limites humaines et écosystémiques ainsi que l'urgence requise pour remédier aux pertes et préjudices. En 2018, le GIEC a publié un [rapport spécial](#) sur les impacts d'un réchauffement climatique de 1,5°C, qui indique qu'à 1,5°C, les limites de l'adaptation seront atteintes, ce qui entraînera des pertes et préjudices dans les pays en développement particulièrement vulnérables. Plus récemment, en 2022, le groupe de travail II (GTII) du GIEC a [publié](#) sa contribution au Sixième Rapport d'évaluation. Pour la première fois, ils ont évalué la littérature scientifique sur les pertes et préjudices à travers les secteurs et régions liés aux : contraintes et aux limites de l'adaptation, au niveau de réchauffement de la planète et à l'adaptation incrémentale et/ou transformationnelle aux risques climatiques.

## **2. Le mécanisme international de Varsovie pour les pertes et préjudices et son comité exécutif**

Des propositions visant à établir un mécanisme pour traiter les pertes et préjudices ont été formulées pour la première fois en 2008, mais ce n'est qu'en 2013, lors de la COP 19, que les Parties à la CCNUCC ont convenu d'établir le Mécanisme international de Varsovie pour les pertes et préjudices (MIV) afin de traiter les pertes et préjudices associés aux impacts du changement climatique, dans les pays en développement qui sont particulièrement vulnérables au changement climatique.

La COP 19 ([Décision 2/CP.19](#)) a également établi le Comité Exécutif du MIV (ExCom) pour guider la mise en œuvre des trois fonctions essentielles du MIV :

- Améliorer la connaissance et la compréhension des approches globales de gestion des risques ;
- Renforcer le dialogue, la coordination, la cohérence et les synergies entre les parties prenantes concernées ;
- Améliorer l'action et le soutien, y compris le financement, la technologie et le renforcement des capacités.

Le Comité exécutif est composé de 20 membres : 10 de pays Parties visés à l'annexe I (pays développés) et 10 de pays Parties non-visés à l'annexe I (pays en développement).

L'issue de Paris sur les pertes et préjudices a étendu le Comité exécutif du MIV, qui opère désormais à travers cinq groupes d'experts thématiques. Ces derniers jouent un rôle consultatif et interviennent dans le cadre des cinq axes de travail stratégiques du plan de travail quinquennal du comité, à savoir; les événements à évolution lente, les pertes non économiques, la gestion globale des risques, la mobilité des personnes, et l'action et le soutien. Au 31 août 2023, 65 experts techniques étaient engagés en tant que membre des groupes d'experts comprenant des experts individuels et des représentants d'organes constitués et d'organisations externes, dont beaucoup sont des observateurs accrédités dans le processus de la CCNUCC.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> FCC/SB/2023/4, Rapport du comité exécutif du mécanisme international de Varsovie pour les pertes et préjudices liés aux incidents du changement climatique, 21 septembre 2023.

Le Comité exécutif a été invité à créer un centre d'échange d'informations sur le transfert des risques, qui sert "de source centrale de données sur l'assurance et le transfert des risques, de façon à faciliter les efforts déployés par les Parties pour mettre au point et appliquer des stratégies globales de gestion des risques" Le centre d'échange de Fidji, lancé lors de la COP 23, contient des informations sur, entre autres choses, les institutions qui pourraient aider les pays à concevoir et à mettre en œuvre des approches de transfert et de risques, des études de cas, et des tutoriels.

Le Comité exécutif collabore avec le GIEC, dans le cadre des travaux de l'équipe spéciale sur les déplacements, au développement d'un guide technique sur l'intégration des liens entre la mobilité humaine et le changement climatique dans les processus nationaux de planification. Lors de la COP 27, à Sharm El-Sheikh, le deuxième plan de travail quinquennal glissant pour la période 2023-2027 a été adopté. Ce plan de travail engage de nombreuses parties prenantes, notamment les peuples autochtones, les chercheurs, les organisations de la société civile, les organisations environnementales, les jeunes et les femmes, dont l'engagement est identifié comme un élément transversal clé à prendre en compte. Enfin, le Comité exécutif est encouragé à collaborer avec les entités faisant partie du dispositif de financement, dont le Fonds pour les pertes et préjudices et le Réseau de Santiago.<sup>4</sup>

L'Accord de Paris intègre le MIV dans son architecture institutionnelle (Article 8.2) en précisant que le MIV est soumis à l'autorité et aux directives de la CMA. Toutefois, il reste à déterminer si cette disposition indique que le rôle de la COP dans la gouvernance du MIV a maintenant été supplanté par la CMA. La question de la gouvernance du MIV est devenue politique et n'est toujours pas résolue. En attendant, les décisions relatives au MIV sont généralement négociées dans le cadre de la CMA et approuvées par la COP. L'examen des questions de gouvernance du MIV devrait se poursuivre à la COP 29. Pour de plus amples renseignements sur cette question et la portée juridique des deux possibilités, nous vous invitons à consulter les [conseils juridiques](#) de LRI sur le sujet.<sup>5</sup>

### **3. Réseau de Santiago sur les pertes et préjudices**

Le résultat de la deuxième révision du MIV comprenait la création du réseau de Santiago pour les pertes et préjudices (réseau de Santiago) afin de catalyser l'assistance technique des organisations, organes, réseaux et experts compétents pour la mise en œuvre d'approches pertinentes aux niveaux local, national et régional dans les pays en développement vulnérables. Lors de la COP 26, les Parties se sont accordées sur les fonctions du réseau de Santiago, qui consistent notamment à catalyser l'assistance technique axée sur la demande en identifiant, hiérarchisant et communiquant les besoins et les priorités, en mettant en relation ceux qui recherchent une assistance et les entités qui la fournissent, et en facilitant l'examen des questions de fond, l'accès à l'information et l'assistance technique. Les Parties ont également convenu de la mise en place d'un secrétariat hébergé qui fournira le soutien administratif et infrastructurel nécessaire à son opérationnalisation (Décision 12/CMA.4) sous la supervision d'un Conseil consultatif.

---

<sup>4</sup> Décision 3/CP.28 para 7.

<sup>5</sup> Legal Response International, « Moving the Warsaw Mechanism for Loss and Damage ».

Un appel d'offres avait alors été lancé pour la sélection de l'hôte du secrétariat du réseau de Santiago (Décision 12/CMA.4). La Banque Caribéenne de Développement et les Bureaux des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe et pour les services d'appui aux projets ont soumis leur candidature à la COP 28. Les Parties ont sélectionnées la proposition conjointe UNOPS-UNDRR pour une durée initiale de cinq ans, avec des périodes de renouvellement de cinq ans. Il a ensuite été demandé au consortium de procéder à une analyse du rapport coût-efficacité pour identifier l'emplacement du siège social du secrétariat du réseau de Santiago.<sup>6</sup> Le consortium a d'abord procédé à une présélection de cinq villes,<sup>7</sup> puis a recommandé la ville de Nairobi au Kenya, comme emplacement optimal. Cette recommandation a été portée pour examen et décision lors de la réunion d'ouverture du Conseil consultatif du réseau de Santiago, tenu en mars 2024 à Genève, qui a finalement opté pour la ville de Genève en Suisse. Il faut relever que le gouvernement Suisse avait annoncé son engagement à apporter un soutien financier au secrétariat.<sup>8</sup>

Ceux-ci constituent des étapes importantes dans l'opérationnalisation du réseau de Santiago, dont le travail complétera celui du Fonds pour les pertes et préjudices, reliant ainsi l'assistance technique du réseau aux approches programmatiques du fonds.

#### **4. Mécanismes de financement : Le Fonds sur les pertes et préjudices**

Lors de la COP 26, l'Alliance des petits États insulaires (AOSIS) a proposé la création d'un mécanisme de financement des pertes et préjudices. Cette proposition a été soutenue par le G77 et la Chine, mais l'opposition des pays développés a bloqué son adoption, au profit du Dialogue de Glasgow entre les Parties, les organisations et les parties prenantes concernées pour examiner l'agencement du financement d'activités visant à éviter, réduire et remédier aux pertes et préjudices liés aux effets néfastes du changement climatique jusqu'au SB 60 (Juin 2024). Néanmoins, de nombreux États vulnérables ont persisté sur le besoin de créer ce fond. Leur demande a enfin été inclus dans l'agenda de la COP et de la CMA à la COP 27 (Égypte), où des nouvelles modalités de financement et un fonds dédié aux pertes et préjudices ont été créés. Conformément à la décision [2/CP.27 et 2/CMA.4](#), ce fonds constitue un canal de financement multilatéral qui vise à "aider les pays en développement qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques à faire face aux pertes et préjudices, notamment à remédier à ces pertes et préjudices en leur apportant des ressources nouvelles et additionnelles et en les aidant à en mobiliser." Un comité de transition a été établi, chargé de présenter des recommandations pour l'opérationnalisation du fond et des modalités de financement à la COP 28. À Dubaï, le premier jour de la COP 28, les pays posent un acte sans précédent en adoptant les recommandations du Comité de Transition (CT) et en définissant les règles de fonctionnement du Fonds

---

<sup>6</sup> Les critères de sélection sont entre autres : le lieu d'affectation familial, le fuseau horaire, la présence de l'UNDRR, les privilèges et immunités, les coûts opérationnels, l'efficacité opérationnel, la relation avec le gouvernement hôte, la sécurité et la stabilité, l'impact environnemental, l'accessibilité, les infrastructures, la main d'œuvre.

<sup>7</sup> Les cinq emplacements présélectionnés sont : Addis-Abeba, Éthiopie ; Bonn, Allemagne ; Bruxelles, Belgique ; Genève, Suisse et Nairobi, Kenya. UNOPS, UNDRR, SNAB/2024/1/07.

<sup>8</sup> <https://www.undrr.org/news/reduction-global-loss-and-damage-step-closer-selection-geneva-santiago-network-host-city> consulté le 13 mai 2024.

dédié aux Pertes et Préjudices via les Décisions [1/CP.28](#) et [1/CMA.5](#) portant opérationnalisation des nouvelles modalités de financement, y compris un fonds, pour répondre aux pertes et préjudices visés aux paragraphes 2 et 3 des Décisions [2/CP.27](#) et [2/CMA.4](#).

Les Décisions [1/CP.28](#) et [1/CMA.5](#) sur l'opérationnalisation du fonds déterminent divers aspects. Sur la portée, le soutien offert par le Fonds inclut les actions humanitaires entreprises immédiatement après un événement météorologique extrême ; le relèvement, la reconstruction ou la réhabilitation à moyen ou à long terme ; et la lutte contre les événements à évolution lente.

Le Fonds pour les pertes et préjudices est basé sur les principes de coopération et de facilitation, et n'engage pas de responsabilité ou une indemnisation. Sur le plan fonctionnel, les principes de transparence, responsabilité, efficacité et efficience sont soulignés. Le Fonds est conçu pour être évolutif, flexible, et pour s'engager dans un processus d'apprentissage continu guidé par des processus de suivi et d'évaluation. Le Fonds détient une personnalité juridique et la capacité juridique appropriée pour l'exercice de ses fonctions, la réalisation de ses objectifs et la protection de ses intérêts.

Des dispositions contractuelles sont également envisagées lors de la COP 29 (novembre 2024) et la CMA 6 (novembre 2024), entre la COP, la CMA et le Conseil d'administration du Fonds pour garantir le fonctionnement du Fonds sous la direction de la Conférence des Parties (COP) et de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris (CMA).

Le Fonds sur les pertes et préjudices disposera d'un processus d'approbation rationalisé et rapide avec des critères et des procédures simplifiés, tout en maintenant des normes fiduciaires élevées, des garanties environnementales et sociales, des normes de transparence financière et des mécanismes de responsabilité. La décision autorise explicitement tous les pays en développement à accéder directement aux ressources du Fonds, y compris par l'intermédiaire d'entités infranationales, nationales et régionales. Néanmoins, il est possible que les modalités opérationnelles, ainsi que les instruments financiers et les structures de financement, encore à définir par le Conseil, limitent l'accès et donnent la priorité aux pays en développement particulièrement vulnérables, conformément à l'objectif du Fonds.<sup>9</sup>

Le Conseil du Fonds est composé de 26 membres répartis comme suit : 12 issus de pays développés ; 3 des États d'Asie Pacifique ; 3 des États africains ; 3 des États d'Amérique latine et des Caraïbes ; 2 des petits États insulaires en développement ; 2 des pays les moins avancés et 1 dernier issu d'un pays en développement non inclus dans les groupes régionaux et circonscriptions visés au paragraphe 17(b à f). Le Fonds est provisoirement hébergé par la Banque mondiale pour une période intérimaire de quatre ans.<sup>10</sup> La Banque mondiale ne jouera qu'un rôle fiduciaire notamment en ce qui concerne la gestion des opérations courante sous la supervision du Conseil.

Le Fonds pour les Pertes et Préjudices s'est réuni pour la première fois du 30 avril au 2 mai 2024. Au cours de cette réunion de trois jours, le Conseil a pris plusieurs décisions importantes, dont, l'élection de Jean-Christophe Donnellier de France et Richard Sherman d'Afrique du Sud comme coprésident, l'accord sur et le commencement du processus de sélection d'un Directeur exécutif, et le lancement du travail sur les modalités d'accès, les structures et instruments de financement, l'organisation de l'établissement et

---

<sup>9</sup> Voir FCCC/CP/2023/11/Add.1; Paragraphe 42 de l'Annexe 1, Décision 1/CP.28

<sup>10</sup> À la fin de la COP 28, quinze États et organisations internationales, dont l'Allemagne, la France, l'Italie et les Émirats Arabes Unis, ont promis environ \$700 millions des \$100 milliards demandé par les pays en développement pour ce nouveau fonds.

l'opérationnalisation du dialogue de haut niveau et l'assurance de la participation active d'observateurs dans les réunions du Conseil et les procédures liées. La réunion était aussi la première opportunité pour le Conseil nouvellement constitué de collaborer avec la Banque mondiale sur l'établissement du Fonds en tant que fonds d'intermédiation financière (FIF). Le Conseil et la Banque mondiale ont échangé leur vision sur les conditions pour l'établissement d'un FIF, dont la garantie que les personnes vulnérables sur la première ligne des impacts climatiques aient accès au soutien du Fonds, incluant à travers l'accès direct aux ressources du Fonds. Les prochaines étapes clés comporte la confirmation par la Banque mondiale de sa capacité et volonté à être hôte du Fonds en tant que FIF en accordant les dispenses nécessaires pour remplir les conditions posées dans les décisions de la COP et la CMA. La date limite pour cette confirmation est le 12 juin 2024.<sup>11</sup>

## 5. Communiquer sur les pertes et préjudices

Le régime de la CCNUCC ne prévoit pas d'actions obligatoires pour les pays en ce qui concerne les pertes et préjudices. Toutefois les Parties ont la possibilité de communiquer entre autres pour fixer un repère pour les types et le niveau des préjudices subis par sa population, son environnement et son économie ; identifier les besoins de soutien et demander la coopération et le soutien de la communauté internationale pour faire face aux pertes et préjudices.

### ***Inclusion dans les CDN***

Les Parties ne sont pas tenues d'inclure des informations sur les pertes et préjudices dans leur CDN. Toutefois, d'après une [étude universitaire](#) des CDN mises à jour avant la COP 26 (au 15 septembre 2021), un tiers d'entre elles mentionnaient explicitement les pertes et préjudices. La [CDN](#) d'Haïti, par exemple, fournit des mesures chiffrées prévues pour éviter, minimiser et remédier aux pertes et préjudices, tandis que la [CDN](#) du Sri Lanka assigne des calendriers pour cinq contributions déterminées au niveau national sur les pertes et préjudices.

### ***Inclusions dans l'information sur l'adaptation***

Les Parties ont la possibilité d'inclure des informations sur les impacts, les risques et les vulnérabilités climatiques, qui pourraient inclure les pertes et préjudices, dans la communication sur l'adaptation qu'elles sont encouragées à soumettre et à mettre à jour régulièrement (Accord de Paris, articles 7.9 - 7.11 et Décision 9/CMA.1, annexe).

### ***Inclusion dans les rapports biennaux de transparence (BTR)***

Il existe une autre possibilité d'inclure des informations sur les pertes et préjudices, lors de la notification des impacts du changement climatique et de l'adaptation, dans les BTR que les Parties devront soumettre tous les deux ans en vertu du nouveau cadre de transparence renforcé de l'AP. Les informations peuvent concerner les impacts observés ou potentiels, les activités visant à prévenir, réduire ou remédier aux effets négatifs et les dispositions institutionnelles destinées à faciliter la mise en œuvre de ces activités. Ceux-ci devront être soumis d'ici le 31 décembre 2024.

---

<sup>11</sup> <https://unfccc.int/news/the-board-of-the-fund-for-responding-to-loss-and-damage-holds-its-historic-first-meeting>

## 6. Les Pertes et Préjudices dans le premier bilan mondial

La décision sur le premier bilan mondial, approuvé le 13 décembre 2023, inclut un sous-chapitre sur les pertes et préjudices (paragraphe 121 à 135) qui reconnaît la nette insuffisance, notamment sur le plan financier, pour faire face à l'augmentation de l'ampleur et de la fréquence des pertes et préjudices, et des pertes économiques et non économiques qui en découlent et constate avec une vive préoccupation les conséquences des pertes et préjudices sur les pays en développement, notamment la réduction de leurs marges d'action budgétaire et les restrictions dans la réalisation des objectifs de développement durables. En tant qu'élément prospectif, le sous-chapitre appelle les Parties à améliorer la cohérence et les synergies entre les efforts relatifs à la réduction des risques de catastrophes, l'aide humanitaire, la réhabilitation, le relèvement et la reconstruction, ainsi que le déplacement, la réinstallation, la migration planifiée et les événements à évolution lente, afin d'éviter, réduire et remédier aux pertes et préjudices. Les Parties ont aussi demandé au Comité exécutif du MIV d'élaborer des directives volontaires sur les moyens d'améliorer la collecte et la gestion des données et informations nécessaires à l'établissement des rapports biennaux de transparence.

Conformément à la décision du premier bilan mondial, les Parties pourront continuer de communiquer sur les pertes et préjudices dans leurs soumissions au processus du bilan mondial.

### **Pertes et préjudices : prochaines étapes et événements mandatés**

**MIV:** La considération de la gouvernance du MIV se poursuivra à la COP 29.

**Réseau de Santiago :** La prochaine étape dès réception de la décision du Conseil consultatif sur l'emplacement préféré du siège, est de procéder au recrutement du directeur et du personnel du siège à travers un processus méritocratique, ouvert et transparent et se poursuivra par l'opérationnalisation du réseau de Santiago.

### **Le financement des pertes et préjudices :**

- **Dialogue de Glasgow :** La troisième et dernière session du dialogue est prévu pour juin 2024 à la SBI 60.
- **Le Fonds pour les pertes et préjudices :** Suite à une première réunion du 30 avril au 2 mai 2024, le Conseil du Fonds tiendra 3 autres réunions en 2024 (en juillet, septembre-octobre et décembre). Précédant sa deuxième réunion, la Banque mondiale devra confirmer qu'ils sont dans une position pour héberger le Fonds, ce qui donnera lieu à l'établissement et l'opérationnalisation du Fonds pour les pertes et préjudices à la Banque mondiale, conformément aux Décisions à la COP 28 et la CMA 5.
- Précédant, ou pendant la COP 29, le **dialogue mandaté de haut niveau sur la coordination** et la complémentarité avec les principaux représentants des entités qui constituent une partie des

modalités de financements se tiendra. Le dialogue sera coorganisé par le Fonds et le secrétaire général des Nations Unies (Décision 5/CMA.5, annexe II, para. 11).

- Au cours de la COP 29, les discussions sur le nouvel objectif chiffré collectif pourrait considérer l'inclusion d'un sous-objectif pour les pertes et préjudices.