



PERTES ET PRÉJUDICES, LES ENJEUX DU NOUVEAU FONDS POUR LES ACTEURS AFRICAINS DU CLIMAT

La COP27 sur le climat a marqué la création d'un fonds de financement des pertes et préjudices aux pays vulnérables durement touchés par les catastrophes climatiques. Saluée par la majorité des acteurs du climat, cette annonce suscite des interrogations en Afrique, où les attentes sont grandes face à l'ampleur des changements climatiques.

1- UNE REPONSE FINANCIERE AUX DOMMAGES CAUSES PAR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Les pertes et préjudices (*loss and damage* en anglais) désignent les dommages causés par le changement climatique anthropique¹. Ils désignent spécifiquement des dommages qui ne peuvent être ni atténués, ni surmontés par des efforts d'adaptation. Selon une étude, les coûts de ces pertes et préjudices dans les pays en développement (PED) pourraient représenter entre 290 et 580 milliards de dollars US par an d'ici à 2030, et 1 700 Mds en 2050². Les scientifiques estiment que ce type de dommage pourrait représenter dans les années à venir plus des deux tiers de l'ensemble des dommages causés par le changement climatique dans le monde³.

En Afrique, ces dommages inévitables et irréversibles résultent principalement des phénomènes tels que la désertification, l'élévation du niveau de la mer ou l'augmentation des températures. « Ils incluent des dommages économiques (perte de ressources, d'infrastructures...) et non économiques (pertes en vies humaines, dégradation de la santé, déclin de la biodiversité, disparition de sites culturels...) »⁴. Ainsi, les pertes et préjudices peuvent revêtir plusieurs formes telles que la détresse psychologique, la perturbation et les bouleversements culturels et sociaux qui engendrent à leur tour des mouvements migratoires⁵. Du fait de cette situation, on pourrait recenser en Afrique subsaharienne jusqu'à 86 millions de migrants climatiques internes à l'horizon 2050, et 19 millions en Afrique du Nord⁶. Récemment, par exemple, le cyclone Freddy qui s'est abattu en mars 2023 en Afrique australe a obligé près de 660 000 de personnes au Malawi à se déplacer⁷. Le rapport de la Loss and Damage Collaboration⁸ estime que depuis 1991, environ 97 % des victimes des événements climatiques extrêmes se trouvent dans les PED. On estime qu'il s'agit environ de 189 millions de victimes par an – dont 676 000 morts⁹.

Face à cette situation, les pays vulnérables, notamment africains, se retrouvent dépourvus de moyens pour lutter contre les effets du changement climatique dont ils n'ont pas la responsabilité historique. Ce qui explique que, pendant des décennies, ils ont tiré la sonnette d'alarme afin que des financements soient dédiés à ces dommages. C'est officiellement en 2007, à la COP13, que des réflexions sont lancées pour la première fois sur les moyens de remédier aux pertes et préjudices. Les travaux des COP suivantes vont permettre, en 2013, d'établir le Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices¹⁰, qui vise d'une part à améliorer les connaissances et la coordination des actions menées face aux pertes et préjudices et, d'autre part, à favoriser les actions et appuis financiers, technologiques et de renforcement des capacités.

En 2015, malgré quelques oppositions, les pertes et préjudices sont intégrés à l'article 8 de l'Accord de Paris sur le climat. Le régime climatique intègre désormais trois axes : atténuation, adaptation et pertes et préjudices. Néanmoins, la création d'un mécanisme d'indemnisation pour les pertes et



préjudices voulue par les pays africains comme matérialisation d'une justice climatique échoue. A la COP26, la question revient sur la table de négociations grâce à la pression du bloc de pays formant le [G77](#) & Chine. Ce bloc, incluant les pays africains, insiste à nouveau sur la nécessité de mettre en place un mécanisme de financement leur permettant de faire face aux coûts des pertes et préjudices. Si aucun accord n'est conclu, un cadre de discussion est mis en place sous la forme du Dialogue de Glasgow avec pour objectif de discuter des modalités de financement portant sur les pertes et les préjudices¹¹. En 2022, lors de la COP27 de Sharm el-Sheikh les discussions aboutissent finalement à la création d'un fonds de financement dont les contours sont encore imprécis.

2- UNE SOURCE D'INTERROGATIONS POUR LES ACTEURS DE L'ACTION CLIMAT EN AFRIQUE

Pendant longtemps, les acteurs de l'action climat en Afrique ont dénoncé l'injustice climatique que représentait l'absence de financement destiné aux pertes et préjudices. La création d'un fonds représente donc une grande avancée pour l'action climat en Afrique.

En effet, à la COP27, sur la question des pertes et préjudices, plusieurs mesures ont été recensées :

- Le renforcement du Réseau de Santiago¹² destiné à fournir une assistance technique aux pays vulnérables dans l'évaluation des besoins liés aux pertes et préjudices et l'identification des mesures pour y répondre.
- La mise en place de nouvelles modalités de financement telles que le fonds pour assister les PED dans leurs réponses aux pertes et préjudices
- La création d'un Comité transitoire pour piloter tout le processus de mise en place de ces nouvelles mesures.

La mise en place d'un fonds va faciliter l'accès aux ressources pour pallier les nombreuses pertes et préjudices subis par les populations africaines. Néanmoins, son opérationnalisation reste incertaine et soulève des interrogations encore non résolues qui font craindre que le fonds ne devienne un « seau vide »¹³.

Quelles sources de financement pour alimenter le fonds ?

Cette question n'est toujours pas tranchée. L'une des options est d'élargir la base des pays contributeurs. C'est la position de l'Union européenne et des États-Unis, qui souhaitent qu'en plus des pays industrialisés, les pays émergents très émetteurs comme l'Arabie Saoudite, le Qatar, l'Inde ou la Chine contribuent au fonds. Une autre option envisagée est celle d'augmenter la part du secteur privé en s'appuyant notamment sur les banques multilatérales de développement et les Institutions financières internationales¹⁴. En juin 2023, se tiendra en France le [Sommet pour un « nouveau pacte financier mondial »](#) avec les pays les plus vulnérables. Des négociations porteront sur de nouveaux mécanismes de financement innovants. On peut également relever d'autres initiatives complémentaires, comme le bouclier mondial contre les risques climatiques lancé à la COP27 par le G7 et le V20 qui vise à aider les populations vulnérables à faire face aux impacts du changement climatique¹⁵. Plus de 200 millions d'euros ont déjà été annoncés à destination d'un premier groupe de pays très vulnérables parmi lesquels le Sénégal et le Ghana.



Quels pays éligibles pour bénéficier du fonds ?

Selon la décision de la COP27, tous les pays en développement peuvent bénéficier des financements du fonds. Dans un premier temps, il avait été envisagé de limiter l'accès au fonds aux pays les plus vulnérables notamment ceux les moins avancés et les petits États insulaires en développement. Cependant le G77 et la Chine s'y sont opposés. Tous les pays en développement sont donc a priori éligibles. Néanmoins, l'accent sera mis sur les pays les plus vulnérables. La définition de la notion de vulnérabilité climatique et la détermination d'un seuil de vulnérabilité seront au centre des débats en 2023.

Quelles modalités d'accès au fonds ? Cette question fait partie des nombreuses zones d'ombre entourant le fonds. Des réponses seront apportées par le Comité de transition¹⁶ qui a pour mandat de proposer des recommandations relatives à la structure et la gouvernance du fonds ainsi que les modalités d'accès.

3- QUELLES ETAPES RESTENT-IL A FRANCHIR ?

En 2023, parmi les prochaines étapes identifiées, il y a une série de réunions du Comité de transition qui est mandaté pour définir et structurer le fonds. La première a eu lieu du 27 au 29 mars 2023 en Egypte. Un plan de travail y a été adopté, qui prévoit les principales étapes ainsi que les mesures à prendre en vue de la présentation de recommandations à la COP28¹⁷. Un premier atelier de travail aura lieu sur la gestion des pertes et dommages les 29 et 30 avril prochain en Allemagne¹⁸. Dans le cadre de ses travaux, le Comité a également lancé un appel à études de cas sur le financement des pertes et dommages¹⁹. En juin, le sommet de Paris initié par le président français permettra également d'aborder la question du financement des pertes et préjudices dans le cadre du nouveau pacte financier annoncé. Une session intermédiaire de Bonn (SB58) aura lieu du 5 au 15 juin et sera le cadre des négociations devant conduire à la [COP28](#).

¹ Torre-Schaub, M. & al. (2022). *Dictionnaire juridique du changement climatique*. p. 401.

² Markandya, A. & González-Eguino, M. (2019). [Integrated Assessment for Identifying Climate Finance Needs for Loss and Damage: A Critical Review](#). *Loss and Damage from Climate Change. Climate Risk Management, Policy and Governance*.

³ Lavorel, S. (08/12/2022). [COP27 et "pertes et préjudices" : une première étape symbolique dont le cadre reste à définir](#). *Le club des juristes*.

⁴ *Idem*

⁵ Kasito, S. J. (11/11/22). [Want to understand the trauma of climate loss and damage? Listen to the voices of southern africans who are living it](#). *Views & voices, Oxfam*.

⁶ Kumari, K. & al. (2018). [Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration](#). *World Bank, Washington, DC*. 222 p.

⁷ <https://news.un.org/fr/story/2023/04/1134037>

⁸ <https://www.lossanddamagecollaboration.org/>

⁹ Walsh, L. & Ormond-Skeaping, T. (2022). [THE COST OF DELAY: Why finance to address loss and damage must be agreed at COP27](#). *Loss and Damage Collaboration*. 24 p.

¹⁰ <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Poster%20WIM%20structure%20french.pdf>

¹¹ <https://www.un.org/fr/climatechange/cop26>

¹² <https://unfccc.int/santiago-network>

¹³ Kasito, S. J. (27/02/2023). [We worked so hard to win the climate loss and damage fund. But will it be an empty bucket?](#) *Views & voices, Oxfam*.

¹⁴ Thissen, R. (28/03/2023). [Pertes et préjudices : un nouveau fonds et des centaines de questions](#). *CNCD-11.11.11*.

¹⁵ Observatoire de l'Action Climat en Afrique. (2023). [COP27, les 12 initiatives à suivre pour l'action climat en Afrique](#). *Climate Chance*. 6 p.



¹⁶ <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/groups-committees/transitional-committee>

¹⁷ <https://unfccc.int/fr/news/le-comite-de-transition-sur-les-pertes-et-prejudices-a-entame-ses-travaux-par-une-premiere-reunion>

¹⁸ https://unfccc.int/event/TC_wksp1

¹⁹ <https://unfccc.int/transitional-committee-announcements>