

# Partie 1 - Pertes et préjudices : compenser les inégalités climatiques au niveau international

## *La « science de l'attribution » : les preuves de sur-risques de survenue de pertes et préjudices dues aux changements climatiques anthropiques*

Pour attribuer les pertes et préjudices au changement climatique, encore faut-il prouver le lien de causalité, ce qui ne va pas de soi puisqu'il existe une pluralité de facteurs de risque. Par ailleurs, il existe aujourd'hui de nombreuses études et méthodes d'attribution des aléas climatiques aux émissions anthropiques de gaz à effet de serre. Les derniers rapports du GIEC soulignent le rôle important joué par les émissions de gaz à effet de serre dans la hausse globale des températures à l'échelle du monde depuis la période préindustrielle.

La « science de l'attribution » permet en effet de mettre en avant les sur-risques de survenue de phénomènes en raison du changement climatique. A ce propos, certains événements à évolution lente, tels que la hausse globale des températures, l'élévation du niveau de la mer ou encore la fonte des glaces, sont facilement imputables à la hausse des émissions anthropiques. En 2016, une étude a démontré qu'il y avait 95% de probabilité que la moitié des inondations auxquelles les États-Unis ont été confrontés soient attribuables aux changements climatiques d'origine humaine ([Strauss, 2016](#)). De même, la probabilité d'attribution des pluies et inondations qui ont frappé la France en 2016 a été estimée à 90% plus probable en raison du changement climatique ([McSwenney et Pidcock, 2016](#)).

Par ailleurs, d'autres aléas climatiques sont plus difficilement attribuables aux changements climatiques : c'est le cas notamment de la salinisation des sols, de la perte de la biodiversité, ainsi que des événements extrêmes (vagues de chaleur, sécheresse, inondations) ([European Capacity Building Initiative, 2018: 21](#)). Pour ce qui est des événements extrêmes, le GIEC affirme par ailleurs que les émissions anthropiques entraînent vraisemblablement une augmentation de leur fréquence et de leur intensité.

Une des limites de cette science de l'attribution repose sur le fait que les pays développés ont davantage de moyens et de données de qualité pour la mettre en œuvre par rapport aux pays en développement.

## ***La lente consécration des pertes et préjudices comme troisième pilier du régime climatique international : retour sur l'histoire de la mise à l'agenda***

La consécration des pertes et préjudices comme troisième pilier du régime climatique international est l'œuvre d'un travail de fond mené pendant des décennies par les représentants des petits États insulaires en développement (PEID) ([Moliner-Dubost, Lavorel, 2024](#)). Si depuis la COP 21 à Paris en 2015, les pertes et préjudices sont traités séparément de l'adaptation, de nombreuses dissensions entre les PEID et les pays industrialisés ont été propices à freiner cette consécration.

Les PEID sont en effet en première ligne des effets du changement climatique, notamment du fait de leur faible élévation par rapport au niveau de la mer.

### ***Les PEID en première ligne face au risque d'élévation du niveau de la mer***

D'après le sixième rapport du GIEC, une augmentation globale des températures de 1,5° C entraînerait déjà une hausse du niveau de la mer d'environ de 2 à 3 mètres, tandis qu'avec une augmentation de 2° C le niveau mondial des mers augmentera de 2 à 6 mètres au cours des 2 000 prochaines années. Or, toujours d'après le GIEC, la température globale a déjà augmenté de 1,1° C par rapport au niveau préindustriel et la tendance actuelle serait à une augmentation de 3,2° C d'ici à 2 100 ([GIEC, 2023](#)).

De ce fait, une augmentation de 2° C - qui est le seuil limite des Accords de Paris - menace particulièrement six PEID en raison de leur localisation, à moins de 5 mètres au-dessus du niveau de la mer : il s'agit des Maldives, Tuvalu, des îles Marshall, des Bahamas, Nauru, et de Kiribati (Cournil, Gemenne, 2010: 6).

Qui plus est, au-delà du risque de pertes de territoires, l'élévation du niveau de la mer entraînerait également une salinisation des terres ce qui dégraderait fortement les sols et limiterait les possibilités de culture.

### **1. Années 1990 : La lutte des PEID pour la reconnaissance de leur particulière vulnérabilité aux effets résiduels des changements climatiques**

Dès 1989, l'élévation du niveau de la mer est présentée comme la principale menace pour les PEID dans la [déclaration de Malé](#) qui fait suite à la conférence internationale sur l'élévation du niveau de la mer.

En 1990, nombre de PEID s'allient en créant l'*Alliance of Small Island States* (AOSIS) qui devient rapidement le porte parole de ses membres sur la scène internationale ([Moliner-Dubost, Lavorel, 2024](#)). Ces derniers vont tenir un rôle important dans la préparation du Sommet de la Terre qui prend place en 1992 à Rio : ils vont en effet lutter pour que soit prise en compte, évaluée et compensée l'existence de « loss and damage », autrement dit de pertes et préjudices (Moliner-Dubost, Lavorel, 2024).

Notamment, l'État de Vanuatu, soutenu par l'AOSIS, propose en 1991 dans le cadre des négociations préparatoires à la CCNUCC, la création d'un mécanisme assurantiel international afin de compenser les effets résiduels des changements climatiques subis par les pays les plus vulnérables ([Maljean-Dubois, 2016](#)). La proposition de Vanuatu envisage la création « d'un fonds reposant sur des contributions obligatoires, en fonction du PIB des pays industrialisés et donc de leurs capacités à payer, ainsi que de leurs responsabilités historiques ». (Maljean-Dubois, 2016). Cette proposition initiale (rejetée à Rio) illustre proprement ce que, durant les décennies suivantes, réclament les pays vulnérables, notamment ceux regroupés au sein de l'AOSIS : la mise en place d'un mécanisme financier international afin de compenser les dommages subis. Ce mécanisme, tel qu'un fonds alimenté par des contributions obligatoires des Etats développés, acterait par la même la reconnaissance de leur responsabilité juridique.

L'adoption de la Convention-Cadre des Nations-Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) en 1992 marque un tournant puisque, en vertu de l'article 4.8, est reconnue la nécessité de répondre aux besoins des pays en développement face aux conséquences du changement climatique. Par ailleurs, le concept de « pertes et préjudices » n'est pas consacré ni même l'existence de dommages irréversibles (Lavorel, 2021).

## 2. Premières apparitions de l'expression « loss and damage » dans la *soft law* : de la COP de Bali en 2007 à la création du Mécanisme international de Varsovie en 2013

Ce n'est qu'en 2007, lors de la COP de Bali que l'expression de « loss and damage » apparaît pour la première fois dans la *soft law*. Le problème étant toutefois que le sens et la portée de cette expression ne sont pas explicités et que ces pertes et préjudices sont rattachés au deuxième pilier du régime climatique international : l'adaptation.

« La communauté internationale reconnaît ainsi l'existence de dommages résultant des changements climatiques, dommages qui ne pourront être ni atténués même si les émissions mondiales de GES étaient durablement réduites, ni surmontés par des efforts d'adaptation » (Lavorel, 2021: 326)

### ***Premiers éléments de définition : la distinction entre 'perte' et 'préjudice'***

Une distinction doit être faite entre les 'pertes' et les 'préjudices'. La CCNUCC définit les pertes climatiques comme des impacts négatifs où la réparation et la restauration est impossible (CCNUCC, 2012: 3). De là découle l'interprétation de la distinction entre 'pertes' et 'préjudices' selon le **caractère réversible** ou non des conséquences du changement climatique (Page, Heyward, 2017: 362).

Alors que le concept de '**perte**' semble rendre compte de conséquences irréversibles (telles que la disparition de territoires, de sites culturels, etc.), la notion de '**préjudices**' quant à elle renvoie aux effets négatifs réversibles du changement climatique (dommages sur des infrastructures, submersions, inondations, etc.).

Cette distinction est importante tant elle a des effets sur les politiques de compensation qui peuvent être pensées et mises en place *ex post*.

La [COP de Cancún de 2010](#) apporte elle-aussi des éléments complémentaires à la définition en construction des pertes et préjudices. Les P&P peuvent en effet se distinguer en fonction de leur **temporalité** ainsi que de leur **caractère économique ou non-économique**.

### ***Les apports de la [COP de Cancún](#) à la définition des P&P***

Le Cadre de l'adaptation de Cancún établit en effet une distinction entre les P&P résultant d'**événements climatiques extrêmes** (tels que des ouragans, vagues de chaleur, typhons, etc.) et ceux dus à des **phénomènes climatiques à évolution lente** (tels que l'élévation du niveau de la mer, la hausse des températures, le retrait des glaciers, la dégradation de la biodiversité biologique, les sécheresses, la désertification, la salinisation des terres, etc.).

A titre d'exemple, les importantes [inondations subies par la France en 2016](#) ont été attribuées à hauteur de 90% au changement climatique d'origine humaine (McSweeney, Pidcock, 2016).

Un autre élément de distinction réside dans le **caractère économique ou non économique** des pertes et préjudices ([Moliner-Dubost, Lavorel, 2024](#)). Bien qu'il soit aujourd'hui courant d'estimer les pertes en préjudices en termes pécuniaires, force est de constater l'existence de pertes non mesurables monétairement. Tel est le cas

des biens non économiques à l'instar de la souveraineté politique et de l'identité culturelle.

L'adoption du **Mécanisme de Varsovie** pour les P&P associés aux impacts du changement climatique à l'issue de la COP de Varsovie en 2013 constitue une nouvelle étape dans l'inscription des P&P dans l'agenda politique international (Stabinsky, Hoffmaister, 2015). L'objectif de ce mécanisme institutionnel est de renforcer la coopération entre les Etats pour répondre aux enjeux posés par les P&P (Moliner-Dubost, Lavorel, 2024).

### ***Le mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices***

Le Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices est créé en 2013 par la [décision 2/CP.19](#) adoptée par les Parties à la CCNUCC. **Loin de faire des pertes et préjudices un troisième pilier, la décision établit le MIV au titre du Cadre de l'adaptation de Cancún.**

Néanmoins, si les Parties envisagent les pertes et préjudices comme une sous-catégorie de l'action pour l'adaptation, elles reconnaissent que « les pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques comprennent et, dans certains cas, excèdent ceux qui peuvent être réduits par l'adaptation » (CCNUCC, décision 2/CP.19 Préambule). Dès lors, l'objectif du MIV est de « remédier aux pertes et aux préjudices liés aux incidences des changements climatiques, notamment aux phénomènes météorologiques extrêmes et aux phénomènes qui se manifestent lentement, dans les pays en développement particulièrement exposés aux effets néfastes de ces changements » (CCNUCC, décision 2/CP.19 §1).

Le MIV assure sa mission au travers de **trois fonctions** (CCNUCC, décision 2/CP.19 §5) :

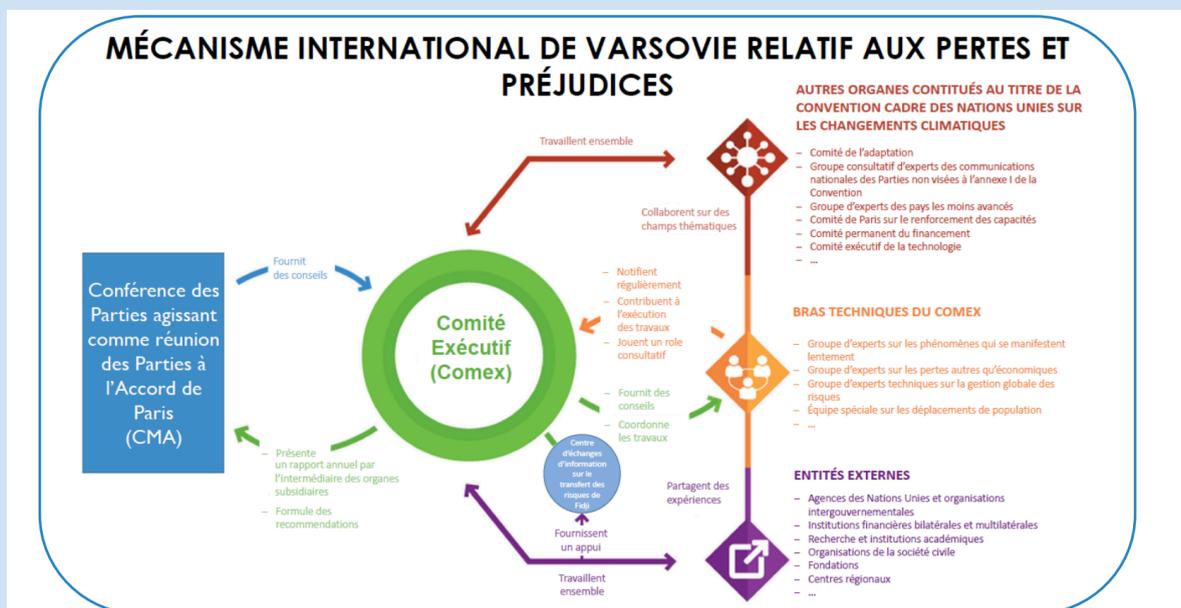
- « a) Améliorer la connaissance et la compréhension des démarches globales en matière de gestion des risques afin de remédier aux pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, y compris aux incidences des phénomènes qui se manifestent lentement [...];
- b) Consolider le dialogue, la coordination, la cohérence et les synergies entre les acteurs concernés [...];
- c) Favoriser l'action à engager et l'appui à fournir, notamment en matière de

financement, de technologie et de renforcement des capacités [...] »

Afin de mener à bien sa mission, le MIV est doté d'un Comité exécutif (Comex) « agissant sous l'autorité de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris (Article 8 §2 de l'Accord de Paris) ». Celui-ci est composé de représentants issus d'autres organes de la Convention, avec une représentation équilibrée entre les pays développés Parties et les pays en développement Parties (CCNUCC, décision 2/CP.19 §4).

Ainsi, à la date de sa création, le principal apport du mécanisme est d'avoir un dispositif consacré aux pertes et préjudices afin d'améliorer les connaissances sur le sujet et de renforcer la coopération internationale.

Figure n°1 : Structure du Mécanisme de Varsovie



Source : Comité exécutif du Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices, Septembre 2018.

### 3. La consécration des pertes et préjudices comme troisième pilier de l'action climatique internationale avec l'Accord de Paris de 2015

Ce n'est finalement qu'avec la COP 21 à Paris en 2015 que les P&P sont officiellement consacrés comme **troisième pilier des négociations internationales sur les politiques climatiques** aux côtés de l'atténuation et de l'adaptation ([Anisimov, 2019](#)) en vertu de [l'article 8](#) :

« Les Parties reconnaissent la nécessité d'éviter les pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, notamment les phénomènes météorologiques extrêmes et les phénomènes qui se manifestent lentement, de les réduire au minimum et d'y remédier, ainsi que le rôle joué par le développement durable dans la réduction du risque de pertes et préjudices. »

Ce faisant, le régime climatique international adopte finalement l'approche défendue par les PEID depuis les années 1990, autrement dit celle de traiter des pertes et préjudices comme un troisième pilier, donc séparément de l'adaptation (Moliner-Dubost, Lavorel, 2024). Il apparaît dès lors que les P&P soulignent, par essence, les insuffisances des politiques d'atténuation et d'adaptation : ainsi, une action visant à lutter contre les effets négatifs du changement climatique doit reposer sur ces trois piliers afin de s'attaquer efficacement à la fois aux causes et conséquences du changement climatique (André, 2020).

#### 4. L'application concrète de ce troisième pilier : la création du Fonds pour les pertes et préjudices à la COP 27

Un nouveau tournant majeur a été amorcé quelques heures avant la fin de la COP 27 : il a été en effet décidé de créer un Fonds pour les P&P au bénéfice des pays « très vulnérables » et financé par « une large base de donateurs ». Cette décision a ensuite donné lieu à un accord important en 2023 ([Déc. 2.CP27](#) et [Déc. 2.CMA.4](#)) et à la création d'un comité de transition ayant pour mission de préciser les modalités de fonctionnement dudit Fonds ainsi que ses sources de financement. Le projet du Comité a été adopté lors du premier jour de la COP 28 en novembre 2023.

Bien que ce Fonds ne soit pas encore opérationnel, il constitue une avancée importante dans la reconnaissance des inégalités de vulnérabilité face aux pertes et préjudices.

##### ***Les pays les plus vulnérables aux conséquences du changement climatique***

Les effets du changement climatique se manifestent d'ores et déjà. A titre d'exemple, de nombreux territoires sont touchés régulièrement par des phénomènes météorologiques extrêmes. Il est aisé de multiplier les exemples à ce propos sur de nombreux territoires tels que la Dominique, qui après le passage de la tempête Erika, a connu des pertes et préjudices à hauteur de [90% de son PIB](#) (Reliefweb), ou encore la région des Caraïbes ravagée par des ouragans en 2017 (Thomas, 2017) et les îles Salomon dans le Pacifique (frappées par des sécheresses, cyclones et inondations entre 2015 et 2017) (Reliefweb, 2017), etc.

Les populations insulaires sont souvent considérées comme les principales victimes de pertes et préjudices, et cela notamment en raison de leur faible élévation par rapport au niveau de la mer. [Les Nations-Unies listent 57 petits États insulaires en développement](#) (PEID). D'après les Nations-Unies, bien que pour la plupart d'entre eux ces pays [ne comptent pas parmi les plus pauvres, ils sont par ailleurs particulièrement vulnérables](#) : d'une part, à la montée du niveau de la mer et aux risques de salinisation des terres, ce qui limiterait fortement les possibilités de culture ; d'autre part aux événements climatiques extrêmes à l'image des conséquences du cyclone Harold dans les Îles Salomon, Vanuatu, les Fidji et les Tonga, dans l'océan Pacifique en avril 2020.

Par conséquent, les membres de l'AOSIS luttent en faveur d'un durcissement des objectifs de l'Accord de Paris qui prévoit de limiter le réchauffement global des températures à 2° C d'ici 2050, tout en essayant de ne pas dépasser les 1,5° C. Ces derniers revendiquent une augmentation maximale de 1,5° C dans la mesure où ils sont directement menacés par l'élévation du niveau de la mer qu'entraînerait une hausse de 2° C comme nous l'avons vu précédemment (GIEC, 2023).

Le problème étant que d'après le GIEC, la température globale a déjà augmenté de 1,1° C par rapport au niveau préindustriel et la tendance actuelle serait à une augmentation de 3,2° C d'ici à 2100. Or, une augmentation de 2° C menace particulièrement 6 PEID localisés, à moins de 5 mètres au-dessus du niveau de la mer : il s'agit des Maldives, Tuvalu, des îles Marshall, des Bahamas, Nauru, et de Kiribati (Cournil, Gemenne, 2010: 2).

Cette vulnérabilité à la montée des mers était déjà connue dans les années 1990 puisque, nous l'avons vu, la [Déclaration de Malé du 18 novembre 1989](#) présentait l'élévation du niveau de la mer comme étant la principale menace pour les PEID.

En plus des conséquences matérielles du changement climatique, il y a également d'importants impacts humains : d'après une [étude de 2022](#), on estime à pas moins de 189 millions, le nombre de victimes par an des événements climatiques extrêmes depuis 1991 et à 676 000, le nombre de décès dans les pays en développement. Il apparaît également que 97% des victimes de ces événements extrêmes liés au changement climatique vivent dans des pays en développement.

## **Compenser les pertes et préjudices ?**

### **1. Le refus de la responsabilité et le choix de la solidarité internationale**

Nous l'avons vu, les changements climatiques ont des dommages résiduels tangibles de part et d'autre de la planète, touchant de manière démesurée certains territoires particulièrement vulnérables. Avec l'Accord de Paris, les pertes et préjudices sont devenus un troisième pilier des politiques climatiques aux côtés des politiques d'atténuation et d'adaptation. Une combinaison pour beaucoup nécessaire afin de traiter à la fois des causes et des conséquences du changement climatique : « La notion de P&P invite donc à la prudence. Elle apporte un nécessaire complément aux autres formes de politiques climatiques mais ne saurait s'y substituer. Elle est le troisième pilier d'un édifice qui ne peut tenir s'il en manque ne serait-ce qu'un des trois » (André, 2020: 177).

Par ailleurs, cette consécration n'a pu avoir lieu que grâce à un compromis quelque peu limitatif sur sa portée : en effet, les pays industrialisés membres de l'*Umbrella Group* (Australie, Canada, Etats-Unis, Islande, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, Russie et Ukraine) étaient d'abord contre la création d'un troisième pilier craignant les effets que cela entraînerait sur la responsabilité juridique des pays historiquement responsables des émissions de GES (Moliner-Dubost, Lavorel: 2). Ainsi, un compromis a été trouvé et s'incarne dans la [décision 1/CP.21](#) annexée à l'[Accord de Paris](#), en vertu de laquelle : « L'article 8 de l'Accord ne peut donner lieu ni servir de fondement à aucune responsabilité ni indemnisation ». Autrement dit, par cette décision, les Etats parties à l'Accord abandonnent le "*burden-sharing*" et conservent ainsi leurs libertés quant à leurs engagements climatiques (André, 2020).

Lors d'un entretien, Sabine Lavorel affirmait ainsi :

S. Lavorel : « Pour être totalement claire, en matière de réparation il n'y a rien. Depuis 1992, les pays industrialisés se sont évertués à écarter toute ambition des pays en développement d'obtenir une quelconque reconnaissance de la responsabilité des pays développés dans les émissions de GES. Dès l'instant où juridiquement on parle de réparation, cela veut dire qu'on reconnaît l'existence d'un préjudice. [...] C'est la logique du droit. Donc, si on reconnaît une quelconque forme de réparation au niveau international, c'est qu'on reconnaît en amont qu'il y a eu un préjudice, et donc qu'il y a une forme d'engagement de la responsabilité des pays émetteurs. Mais les pays développés et industrialisés (annexe 1 du protocole de Kyoto) n'ont jamais voulu que ce soit reconnu. Donc, le terme de réparation n'existe pas en droit international. [...] Jusqu'à la COP 27, cela explique également pourquoi les pays industrialisés ont catégoriquement rejeté l'idée de tout fonds destiné à compenser les pertes et préjudices, car dans la rhétorique des petits États insulaires en développement (PEID) ou plus généralement des pays en développement, les pertes et préjudices sont perçus

comme des dommages nécessitant réparation. Une fois de plus, avec les pertes et préjudices, nous retombons dans cette rhétorique que les pays industrialisés refusent d'assumer leur responsabilité. C'est pourquoi, pendant très longtemps, il y a eu un rejet total de toute prise en compte de cette rhétorique et de ses implications en termes de réparation ».

Par ailleurs, bien que les pays développés refusent la reconnaissance de leur responsabilité, des mécanismes fondés sur la **solidarité internationale** ont progressivement été mis en place. Dès lors, l'approche la plus communément adoptée au niveau international est celle de la compensation (André, 2020: 180).

S. Lavorel : « En revanche, en ce qui concerne la compensation et plus particulièrement la solidarité entre les différents États au fil des années et des COP, il est vrai qu'ont été progressivement mis en place des mécanismes. Cela correspondait aux discours des pays industrialisés et émetteurs de gaz à effet de serre (GES). »

A ce titre, et d'après E. A. Page et C. Heyward, il est nécessaire que la communauté internationale prenne en charge la compensation des dommages subis par les populations des pays en développement, qui sont particulièrement affectées par les pertes et préjudices (Page, Heyward, 2017: 357). D'après leur définition de la compensation, cette approche est centrée sur les victimes et ne cherche pas à punir les responsables des changements climatiques. Leur définition est la suivante :

« L'objectif de la compensation climatique est de rendre ces victimes "complètes à nouveau" dans le sens où elles ne survivent pas simplement aux pertes et aux dommages subis, mais aussi continuent de mener des vies "aussi prospères qu'elles l'auraient été si la perte n'avait pas eu lieu" (Goodin, 1989: 61, 2013: 484-485). Ceci, à son tour, consiste à rétablir les conditions qui permettent à un individu subissant une perturbation injustifiée de vivre la vie qu'il avait choisie pour lui-même avant la perturbation (Goodin, 1991: 145, 157; voir aussi O'Neill, 1987: 76). [...] En ce sens, en tant qu'espèce de "justice corrective", l'approche compensatoire vise à rétablir pleinement, et aussi rapidement que possible, la condition dans laquelle se trouvait une vie perturbée avant une perturbation climatique » (Page, Heyward, 2017, p. 359-360)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Traduction personnelle. Citation originale : "The goal of climatic compensation is to make such victims 'whole again' in the sense that they not merely survive the losses and damages they experience but also go on to lead lives 'as well off as they would have been, had it not been for the loss' (Goodin, 1989: 61, 2013: 484-485). This, in turn, is a matter of restoring the conditions that enable an individual suffering an unjustified disruption to live the life they chose for themselves prior to the disruption (Goodin, 1991: 145, 157; see also O'Neill, 1987: 76). [...] In this sense, as a species of 'corrective justice', the compensatory approach seeks to re-establish fully, and as swiftly as possible, the condition that a disrupted life was in prior to a climatic disruption".

## 2. Dans le cadre de la CCNUCC, une évolution laborieuse du traitement financier des pertes et préjudices depuis la COP 21

Avec la COP 21, les pertes et préjudices sont désormais traités à part. Le mécanisme international de Varsovie et son comité exécutif est le dispositif central du traitement des pertes et préjudices au niveau international. Or, il « n'est ni un mécanisme international de compensation des dommages climatiques basé sur le principe du pollueur-payeur », ni « un mécanisme autonome et indépendant » mais il « se présente essentiellement comme un outil de coopération et d'échange d'information et d'expérience ». Nous reprenons cette analyse à Sandrine Maljean-Dubois qui, bien que développée dans un article de 2016, nous semble adaptée à l'œuvre et l'évolution du mécanisme international de Varsovie entre 2015 et 2023 (c'est-à-dire entre la COP 21 et la COP 28). Et, dans un souci de complétude, il nous semble indispensable de résumer les avancées produites par le mécanisme international de Varsovie jusqu'à la COP 28, afin de montrer qu'il a continué principalement de « [s'inscrire] négativement dans une tentative d'évitement de la responsabilité » (Maljean-Dubois, 2016) ».

***Les principaux travaux du mécanisme international de Varsovie (pour une chronologie plus complète, voir la [page dédiée](#) sur le site de la CCNUCC)***

A partir de 2016, le MIV a créé trois groupes d'experts thématiques : le Groupe d'experts des pertes autres qu'économiques, le Groupe d'experts de la gestion globale des risques et l'Équipe spéciale des déplacements de population créée conformément la décision 1/CP.21 (cf. §49). Leur but est de développer les connaissances et d'établir des recommandations propres à leurs thèmes. Par ailleurs, il est établi un Centre d'informations sur le transfert des risques, dit de Fiji, « qui puisse servir 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 » (CCNUCC, décision 1/CP.21 §48).

En parallèle, le Comité exécutif entreprend un travail d'identification des flux de financements existants qui soient mobilisables afin d'éviter les pertes et préjudices (dans une approche de réduction des risques) et de les compenser. Avec l'apport du Dialogue d'experts de Suva, dont le rapport est examiné lors de la COP 24 de Katowice en 2018, et un document technique du secrétariat de la CCNUCC publié en 2019, une première identification des instruments financiers mobilisables est réalisée. Cette connaissance produite va conduire la Conférence des Parties à créer le Réseau Santiago, lors de COP 25 tenue à Madrid et présidée par le gouvernement chilien. Celui-ci est placé sous l'autorité du mécanisme international de Varsovie, et

vient le renforcer, étant établi afin de catalyser l'assistance technique à destination des pays les plus vulnérables. Par ailleurs, sur demande de la Conférence des Parties à Madrid, il a demandé au mécanisme international de Varsovie de renforcer son dialogue avec le Comité permanent sur les finances et de collaborer avec le Fonds Vert pour le climat établi en vue de traiter de l'adaptation aux changements climatiques.

La COP 26 de Glasgow en 2021 vient renforcer l'action du Réseau Santiago, en la dotant d'un fonds, et met sur pied le Dialogue de Glasgow visant à ce que les Parties notamment discutent des modalités de financement des activités permettant d'éviter, de minimiser, et de compenser les pertes et préjudices.

Jusqu'à la COP 27, à l'issue de laquelle il est envisagé de créer à la COP 28 un fonds dédié aux pertes et préjudices, le mécanisme international de Varsovie a joué un rôle de producteur de connaissance et d'incitation envers les Etats développés, mais aussi les organisations privées afin de mobiliser des flux de financements existants. Pourtant, et en dépit des travaux du mécanisme international de Varsovie, il apparaît difficile d'évaluer le montant alloué au traitement des pertes et préjudices dans le cadre des transferts internationaux des pays développés vers les pays en développement. En 2019, dans le document technique publié par le secrétariat de la CCNUCC, il était noté que :

« Il n'existe aucune estimation officielle du montant du financement nécessaire pour faire face aux pertes et dommages. En outre, il n'existe aucun mécanisme permettant de comptabiliser les flux financiers liés aux pertes et dommages. L'estimation du déficit d'adaptation ou du coût des catastrophes naturelles sert d'approximation ». ([FCCC/TP/2019/1 §67](#))<sup>3</sup>.

Dans une [note](#) de 2023, Ariadna Anisimov (2023) synthétise les travaux quant aux flux de financements existants qui contribuent au traitement des pertes et préjudices, à savoir les flux concernant le financement contre la lutte au changement climatique, l'aide au développement et l'aide humanitaire. Ces flux s'élevaient, en cumulé, à 277,2 milliards d'euros. Or, qu'une seule part, indéterminée et sûrement faible, contribue à des activités visant à minimiser et remédier aux pertes et préjudices.

Ainsi l'évolution du mécanisme de Varsovie, renforcé par le Réseau de Santiago en 2019, a essentiellement contribué à mieux identifier et définir les pertes et préjudices, à encourager la coopération entre parties prenantes, à émettre des recommandations et des méthodologies quant à la manière d'envisager les risques et d'y faire face.

---

<sup>3</sup> Traduction personnelle. Citation originale : “No official estimates exist for the amount of financing needed to address loss and damage. Further, no mechanism exists for accounting for loss and damage finance flows. The estimated adaptation gap or cost of natural disasters provide proxies”.

Cependant, la question du financement afin de remédier aux pertes et préjudices semble avoir été épineuse. Dès lors, et de manière critique, il est possible de se demander si le mécanisme international de Varsovie n'aurait pas rempli un rôle bien particulier : celui de permettre aux pays du Nord de gagner du temps (Maljean-Dubois, 2016)... jusqu'à l'établissement d'un fonds dédié aux pertes et préjudices ?

### 3. Le Fonds pour les pertes et préjudices

La décision de créer un Fonds pour les pertes et préjudices peut être considérée comme historique dans la justice climatique puisqu'elle répond aux revendications portées depuis des décennies par les PEID à travers l'AOSIS. Alors que le régime international climatique ne répondait jusqu'à présent aux P&P que par le prisme de l'adaptation, la COP 27 aboutit à un [accord visant à créer un Fonds pour les pertes et préjudices](#), ouvrant ainsi la voie de la compensation des P&P pour les pays les plus vulnérables. « Après trente ans de pourparlers, la création de ce fonds n'est sans doute pas révolutionnaire, mais constitue donc bien une étape importante » (Tabau, 2023). Cette décision est de plus surprenante puisqu'à l'origine les pertes et préjudices ne faisaient pas partie de l'ordre du jour de la COP 27. C'est en dernière minute, à la demande du G77 et de la Chine, qu'ils ont été mis à l'agenda de la COP. De plus, ce n'est que grâce à un revirement de l'UE et des Etats-Unis quelques heures avant la fin de la COP qu'un accord a finalement été trouvé entre les différentes parties. Les Parties à la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques (COP 27) se sont ainsi accordées sur la décision suivante :

« La Conférence des Parties [...] a décidé d'établir de nouveaux mécanismes de financement pour aider les pays en développement particulièrement vulnérables aux effets néfastes du changement climatique à répondre aux pertes et préjudices, en mettant l'accent sur la prise en charge des pertes et préjudices en fournissant et en aidant à mobiliser des ressources nouvelles et additionnelles, et que ces nouveaux arrangements complètent et incluent des sources, fonds, processus et initiatives dans le cadre et en dehors de la Convention et de l'Accord de Paris »<sup>4</sup>.  
([FCCC/CP/2022/L.18-FCCC/PA/CMA/2022/L.2](#))

Par ailleurs, les observateurs ont une vision critique de la mise en place de ce Fonds. En effet, l'accord ne constitue en aucun cas la base de la reconnaissance de la dette climatique des pays industrialisés par rapport aux pays les plus vulnérables. Egalement,

---

<sup>4</sup> Traduction personnelle. Citation originale : “The Conference of the Parties and the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement, [...] Decide to establish new funding arrangements for assisting developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change, in responding to loss and damage, including with a focus on addressing loss and damage by providing and assisting in mobilizing new and additional resources, and that these new arrangements complement and include sources, funds, processes and initiatives under and outside the Convention and the Paris Agreement”.

il ne s'agit pas d'un mécanisme fondé sur la réparation mais sur la **solidarité internationale** ([Lavorel, 2022](#)).

Lors d'un entretien avec Sabine Lavorel, trois principales sources d'inquiétudes ont été mises en avant :

- **Qui finance ?** Premièrement, ce Fonds n'engage aucune responsabilité de participer à son financement, contrairement au Fonds Vert pour le Climat qui fait peser une obligation de participation sur les Etats développés. D'ailleurs, plusieurs Etats ont déjà affirmé leur refus de participer, tels que la Chine et l'Arabie-Saoudite. Par ailleurs, S. Lavorel note que la possibilité que des entités non-étatiques participent à son financement est un point intéressant.
- **Qui est récipiendaire ?** Le seul critère d'admissibilité au Fonds mis en avant par les négociateurs est celui de « particulière vulnérabilité », un critère qui nécessite par ailleurs d'être précisé. « Les pays en développement particulièrement vulnérables aux effets néfastes du changement climatique sont éligibles pour recevoir des ressources du Fonds » (Draft decision-/CP.28-/CMA.5, préc., § 3 et Annex I, pt V, § 42)
- **Quel est le montant du financement ?** Ici encore, il n'y a aucun objectif en termes de seuils de financement contrairement au Fonds Vert pour le Climat. Le problème étant que les besoins en termes de financement des P&P sont considérables et excèdent plusieurs milliers de milliards de dollars par décennie. Les besoins de financements pour compenser les pertes et préjudices d'ici 2030 sont [estimés entre 150 et 300 milliards de dollars par an](#).

A ces inquiétudes, nous pourrions en ajouter une **quatrième, à savoir celle de la forme que prendra le financement**. En effet, plus de 75% des financements climatiques en matière d'adaptation et d'atténuation prennent la forme de prêts pour la période 2015-2019 ([OXFAM, 2023](#)), dont une bonne part sont effectués sous la forme de prêts et instruments non concessionnels<sup>5</sup>. Le reste des financements prennent la forme de subventions. En 2019-2020, 42% des financements climatiques étaient des prêts et instruments non concessionnels ([OXFAM 2023](#)). Ces financements tels qu'ils existent pour l'atténuation et l'adaptation amplifient la dette des pays du Sud vers les pays du Nord et renforce ainsi les dépendances économiques Nord/Sud. Cela est particulièrement vrai pour l'Afrique de l'Ouest ([OXFAM, 2022](#)). Pour cette seule région du monde, entre 2013 et 2019, 62 % du financement climatique déclaré (soit 11,7 milliards de dollars américains) a pris la forme de prêts et d'instruments créateurs de dette, soit une augmentation de 610 %. À titre de comparaison, les subventions n'ont

---

<sup>5</sup> Les prêts non concessionnels sont des prêts présentant des conditions exactes à celle du marché, avec un taux d'intérêt équivalent à celui tel qu'établi sur le marché de la dette. Ainsi, il s'agit d'un prêt moins avantageux qu'un prêt concessionnel, qui lui présente des taux d'intérêts inférieurs à ceux exprimés sur le marché et comportent une part don.

augmenté que de 79 % sur la même période. Or, cette marche vers le surendettement a des effets pervers : dix-neufs pays africains sont déjà surendettés ou courent un risque élevé de surendettement et dix-neufs courent un risque modéré ([FMI, 2024](#)), ce qui les empêche d'allouer leurs propres ressources à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique.

Dès lors, le financement du Fonds pertes et préjudices ne se devraient pas d'amplifier la dette des pays pauvres, d'autant plus qu'il apparaît particulièrement injuste que les Etats du Nord détiennent des dettes contractées en raison des échecs des politiques d'atténuation et d'adaptation pour faire face aux changements climatiques dont ils sont les principaux responsables. Pour ce faire, plusieurs pistes peuvent être avancées afin de financer dans un esprit de justice ce fonds, sur le principe du pollueur-payeur : une taxe sur l'extraction des combustibles fossiles sur les billets d'avions ou les passagers aériens, une taxe sur les émissions du transport maritime international, une taxe sur les profits exceptionnels des énergies fossiles ou encore une taxe sur les transactions financières ou des taxes sur la richesse ([Wemaëre et al., 2023](#)).

#### ***Identification et estimation du coût des P&P économiques et non économiques***

Une étude de 2023 ([Newman, Noy, 2023](#)) affirme que le coût des P&P dus au changement climatique entre 2000 et 2019 est de 2 860 milliards de dollars, soit 143 milliards de dollars par an.

Le Programme des Nations Unies pour l'environnement réalise plusieurs estimations des coûts des P&P dans un [rapport de 2014](#) : d'après ce rapport, les coûts de l'adaptation et des P&P seraient de l'ordre de 50 milliards de dollars par an dans les PMA d'ici 2025/2030 et pourraient atteindre 100 milliards de dollars d'ici 2050 (PNUE, 2014: 26). Rien que pour le continent africain, ces coûts sont estimés à 50 milliards de dollars par an d'ici 2050 dans le cas d'un réchauffement global inférieur à 2° C : ce coût pourrait être multiplié par deux dans le cas d'une hausse de la température de 4° C ([PNUE, 2015: 4](#)). Également, le rapport de 2014 estime que le coût de l'adaptation et des P&P pour tous les pays en développement pourrait atteindre entre 250 milliards et 500 milliards de dollars par an d'ici 2050 dans le cas d'un réchauffement global de la température de 2° C (PNUE, 2014: 26).

D'autres estimations sont plus alarmistes et évaluent le coût des P&P dans les pays en développement entre 290 et 580 milliards de dollars par an d'ici 2030 et pourraient atteindre jusqu'à 1 700 milliards par an d'ici 2050 (Markandya et González-Eguino, 2019: 349).

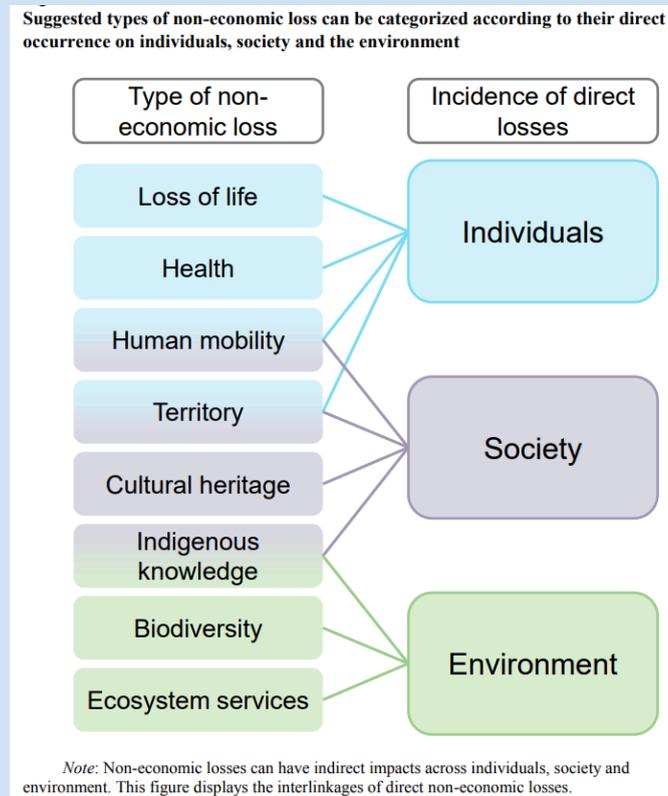
#### 4. Compenser les pertes non-économiques

Cependant, comme nous l'avons vu, les pertes et préjudices se divisent entre les pertes économiques, qui englobent les pertes de ressources, de biens et de services habituellement échangés sur le marché, et les pertes non-économiques, qui concernent les dommages résiduels moins couramment évalués en termes monétaires. Cette distinction a des implications majeures sur les politiques de compensation envisageables. Bien que les coûts des pertes et préjudices soient souvent évalués en termes monétaires, il est important de reconnaître l'existence de pertes qui ne peuvent pas être mesurées de cette manière, notamment celles liées aux biens non-économiques.

##### ***Zoom sur les pertes et préjudices non-économiques***

Les Nations-Unies, à travers un document technique préparé dans le cadre du programme de travail de la CCNUCC sur les pertes et dommages, distinguent les pertes et préjudices non-économiques en 8 catégories, ayant des incidences sur les individus, la société et l'environnement. Les pertes non-économiques peuvent en effet être relatives à la vie humaine, la santé, aux migrations humaines, au territoire, à l'héritage culturel, aux connaissances autochtones et locales, à la biodiversité et aux services écosystémiques ([Framework Convention on Climate Change, 2013](#)). Ces pertes peuvent être le résultat d'événements climatiques extrêmes ou d'événements à évolution lente liés au changement climatique. Elles peuvent également être des pertes directes (telles que les pertes liées aux écosystèmes) ou indirectes (telle que la malnutrition comme conséquence des impacts sur le secteur agricole) du changement climatique.

**Figure n°2 : Les incidences des pertes non-économiques sur les individus, la société**



et l'environnement.

Source : Framework Convention on Climate Change, 2013

**Figure n°3 : Exemples des pertes et préjudices économiques et non-économiques**

**Table 1**  
**Examples of economic and non-economic loss and damage**

<i>Economic losses</i>	<i>Non-economic losses</i>
Loss of wages	Loss of life
Loss of crops	Reduction in biodiversity
Reduction in tourism revenue	Destruction of items of cultural significance
Loss of economic revenue from coastal activity due to inundation	Loss of sovereignty due to inundation

Source : Framework Convention on Climate Change, 2013.

Par ailleurs, force est de constater que la frontière entre pertes économiques et non-économiques peut parfois être fine puisque des pertes peuvent d'abord être considérés comme non-économiques puis économiques.

« Par exemple, les dommages causés aux écosystèmes naturels constituent principalement une perte non économique, étant donné que les services écosystémiques sont rarement échangés sur le marché. Toutefois, il peut y avoir des répercussions sur le marché si les services fournis par l'écosystème sont utilisés comme intrants dans l'économie de marché, tels que la nourriture, les fibres et le stockage de l'eau (Convention-cadre sur les changements climatiques, 2013, p. 21) »<sup>6</sup>

La difficulté des pertes non-économiques est que, par définition, elles sont difficilement évaluées en termes monétaires. D'après les Nations-Unies, il existe quatre techniques d'évaluation des pertes non-économiques, telles que l'évaluation économique, l'analyse décisionnelle multicritère (MCDA), les indices composites de risque et les méthodes qualitatives/semi-quantitatives. La première méthode consiste à exprimer les pertes non-économiques en termes pécuniaires afin de pouvoir les rendre comparables aux pertes économiques, ce qui n'est pas le cas des trois autres méthodes. Quoi qu'il en soit, l'évaluation des pertes non-économiques est difficile :

« Quelle que soit la méthode choisie, l'évaluation des impacts non économiques reste très difficile, en raison des nombreuses incertitudes qu'elle comporte et du rôle essentiel des jugements de valeur. Ces difficultés sont généralement amplifiées lorsque la capacité d'analyse est limitée. ([Convention-cadre sur les changements climatiques, 2013: 5](#)) »<sup>7</sup>.

La **perte de l'identité culturelle** entre dans le cadre des pertes et préjudices non économiques. Compenser une telle perte sous-entend la possibilité de trouver un bien substituable : par ailleurs, l'identité culturelle ou encore la souveraineté politique ont cela de particulier qu'elles ne sont pas substituables à d'autres (André, 2020: 182). Le problème étant que le changement climatique menace déjà des souverainetés politiques et identités culturelles telle que celle d'habitants des PEID menacés par l'élévation du niveau de la mer ou encore les peuples Inuits.

« Les changements climatiques ont de larges répercussions sur les systèmes humains et naturels. Les peuples autochtones y sont très vulnérables en raison du lien fort qu'ils entretiennent avec leur terre, dont dépendent étroitement leur culture et leur mode de vie. Cela est particulièrement vrai pour la région

---

<sup>6</sup> Traduction personnelle. Citation originale : “For example, damage to natural ecosystems is primarily a non-economic loss, since ecosystem services are rarely traded on the market. However, there may be market impacts if the services the ecosystem provides are used as inputs to the market economy, such as food, fibre and water storage” (Framework Convention on Climate Change, 2013: 21)

<sup>7</sup> Traduction personnelle. Citation originale : “Whatever method is chosen, the assessment and valuation of non-economic impacts remains very difficult, due to the many uncertainties involved, as well as the essential role of value judgements. These difficulties are usually magnified where analytical capacity is limited”. (Framework Convention on Climate Change, 2013: 5)

Arctique, dans laquelle le réchauffement et la fonte des glaces sont à la fois très importants et très rapides » ([Inuit Circumpolar Conference, 2005: 1](#)).

Bien que ce soit très peu probable en pratique (André, 2020: 182), Cara Nine considère que les habitants des PEID devraient être compensés par l'attribution d'un autre territoire sur lequel exercer leur souveraineté dans le cas où ils auraient été forcés de migrer de leur propre territoire au titre des pertes et préjudices (elle prône ainsi pour une reterritorialisation) : C. Nine donne à ce titre l'exemple des habitants de Tuvalu ([Nine, 2010: 372](#)).

D'après la théorie utilitariste de Robert Goodin, il existe deux approches à la compensation : (1) une approche visant à remplacer un bien par un autre bien qui offre les mêmes fins (*means-replacing compensation*) ; (2) une approche visant à donner aux victimes les moyens de poursuivre d'autres fins lorsque celles qu'ils poursuivaient sont irrémédiablement perdues (*ends-displacing compensation*). Alors que la première approche semble s'adapter aux pertes économiques, la seconde semble plus pertinente pour les pertes non-économiques (André, 2020: 183).

« En ce qui concerne les impacts culturels du changement climatique, Heyward et Page prennent l'exemple de la chasse au renne : pour les Inuits, elle est à la fois un moyen de subsistance (puisque ces animaux leur fournissent de la viande et des peaux) mais elle est également constitutive de leur vie sociale et de leur identité culturelle (Heyward et Page, 2016, p. 7). Afin de les compenser pour la destruction du milieu arctique qu'ils habitent, il faudrait donc non seulement leur fournir d'autres moyens d'assurer leur subsistance, mais également les moyens de poursuivre d'autres fins que la chasse au renne en tant que fin en soi ». (André, 2020, p. 183).

\*

\* \*

Comme le mettent en avant Sabine Lavorel et Marianne Moliner-Dubost (2024), les pays en développement sont victimes d'importantes disproportions dans leurs rapports aux effets du changement climatique. En effet, d'après une [étude de 2022](#), 97% des victimes d'événements climatiques extrêmes vivent dans des pays en développement. Les populations des Etats insulaires sont d'autant plus vulnérables aux effets des changements climatiques, en raison notamment du risque d'élévation du niveau de la mer. Par ailleurs, ces pays sont parmi les moins dotés en capacité de faire face à ces événements extrêmes et sont souvent parmi les moins responsables dans les émissions de GES mondiales.

Néanmoins, les territoires insulaires ne sont pas tous des États en développement. Certaines îles appartiennent à des États développés, en témoignent celles des Outre-mer françaises. Ces territoires, sur lesquels la France est souveraine de par son histoire coloniale, sont dans une position délicate face aux effets des changements climatiques. Le [rapport d'information sur les conséquences du changement dans les Outre-mer](#), rédigé par la député Maina Sage et les députés Ibrahim Aboubacar et Serge Letchimy au nom de la délégation française des Outre-mer de l'Assemblée nationale, résume cette position :

« Territoires insulaires et par là-même vulnérables, ils subissent avec une intensité particulière le réchauffement climatique dû aux gaz à effet de serre et la hausse du niveau des mers qui en résulte, sans en être responsables pour une part déterminante. Territoires marins, ils vont être lourdement affectés par l'augmentation de la température des océans, la mise en péril des écosystèmes et l'expansion inédite des cyclones et des tempêtes. Au terme de processus complexes et interactifs, la vie quotidienne des habitants aussi bien que les activités économiques et touristiques qui leur donnent les moyens de vivre seront profondément perturbées. »

Ces territoires font partie des plus pauvres de France et paraissent particulièrement mal-adaptés aux conséquences des changements climatiques. Dès lors, la grille d'analyse développée au sein du régime climatique international en ce qui concerne les pertes et préjudices est pertinente à appliquer aux Outre-mer français. Dans la deuxième partie de l'article, notre démarche s'attache à rendre compte de la particulière vulnérabilité des Outre-mer et de l'existence de ce qui peut être considéré comme des pertes et préjudices, en dépit de leur faible contribution aux changements climatiques.