



## **La CdP crée un mécanisme de compensation des pertes et préjudices liés aux changements climatiques**

**Par Martin Khor**

**Directeur exécutif, Centre Sud**

**L**a Conférence climatique qui a eu lieu à Varsovie sous l'égide des Nations Unies a mis en place un nouveau mécanisme international destiné à aider les pays en développement qui subissent des pertes et des préjudices liés aux effets des changements climatiques, comme le typhon qui s'est abattu sur les Philippines.

La création d'un mécanisme international pour compenser les pertes et les préjudices est la principale réussite de la dix-neuvième Conférence des Parties (CdP-19) à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), qui s'est terminée le samedi 23 novembre 2013 au soir, vingt-quatre heures après la date de clôture prévue.

Parmi les autres résultats majeurs de la Conférence se trouvent une décision sur la suite à donner aux négociations de la plate-forme de Durban et sept décisions sur le financement à vocation climatique. Les pays en développement ont été très déçus que ce qu'ils pensaient être la CdP qui réglerait les questions de financement ne donne presque aucun résultat concret mis à part un renflouement du Fonds pour l'adaptation, appauvri.

Le nouveau mécanisme de Varsovie qui aidera les victimes de typhons, d'inondations, de sécheresses ou d'autres effets des changements climatiques a été mis en place après plusieurs jours de négociations. Sa création sera une étape charnière de la coordination internationale des initiatives visant à assister les pays touchés par des phénomènes météorologiques extrêmes et des phénomènes qui évoluent lentement.

La disparition de plus de 6000 personnes et la destruction de maisons et de villes entières aux Philippines après le passage du typhon Haiyan alors même que s'ouvrait la Conférence ont créé un sombre arrière-plan qui a incité les représentants à créer le mécanisme qui servira à compenser « les pertes et les préjudices » (comme ils sont appelés dans le jargon des Nations Unies) liés aux effets des changements climatiques.

Le mécanisme international de Varsovie a pour fonc-

tion de fournir aux pays un soutien technique, de favoriser la prise de mesures et d'améliorer la coordination des travaux entrepris dans le cadre de la CCNUCC et d'autres organisations.

Par-dessus tout, il lèvera du financement, mobilisera des technologies et coordonnera des activités de renforcement des capacités afin de compenser les pertes et les préjudices liés aux incidences des changements climatiques.

Il existe déjà plusieurs organisations officielles des Nations Unies d'urgence humanitaire en situations de catastrophe, ainsi que des organisations à but humanitaire comme la Croix-Rouge, Médecins Sans Frontières et Oxfam qui agissent immédiatement lorsqu'a lieu une catastrophe naturelle, comme le typhon aux Philippines, le tsunami en Asie en 2004 ou le tremblement de terre en Haïti.

Lorsque de telles catastrophes ont lieu, des fonds doivent être rassemblés. Or la levée de fonds est longue et insuffisante. En outre, les pays qui sont frappés sont souvent trop dévastés ou pauvres pour réagir rapidement.

Il aura fallu plusieurs jours pour arriver jusqu'aux victimes du typhon aux Philippines ou du tsunami à Aceh et leur fournir de la nourriture, des soins de santé et un abri. Et il faudra des années pour reconstruire les maisons, les villes et les terres agricoles, si elles sont reconstruites un jour.

Le mécanisme international de Varsovie doit combler le déficit structurel et financier de la CCNUCC, qui est la plus importante organisation au monde chargée des changements climatiques.

Actuellement, la CCNUCC mobilise du financement pour l'atténuation (réduction des émissions de gaz à effet de serre) et l'adaptation (préparation aux effets des changements climatiques comme la construction de digues et de réseaux d'écoulement des eaux) ; jusqu'à maintenant, elle n'avait cependant pas expressément reçu la mission d'aider les pays à se remettre des pertes et des préjudices

subis.

La création de ce nouveau mécanisme pourrait libérer une énergie et des efforts organisationnels refoulés, du moins de la part des pays en développement. Il faudra aussi des ressources financières pour cette ligne de financement nouvellement acceptée au sein de la CCNUCC, et pour compléter les travaux d'autres organismes.

Les dommages occasionnés par les catastrophes naturelles sont passés d'environ 200 milliards de dollars des États-Unis par an il y a dix ans à environ 300 à 400 milliards de dollars par an ces dernières années. D'après les climatologues, les changements climatiques exacerbent les effets et la puissance des phénomènes climatiques extrêmes.

Les représentants des pays en développement et des pays développés à la CCNUCC ont exulté lorsque la décision de mettre en place le « mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et aux préjudices liés aux incidences des changements climatiques » a été approuvée, juste après une anicroche de dernière minute dans les négociations.

Les pays en développement, emmenés par le Groupe des 77 et de la Chine et soutenus par plusieurs groupes dont celui des pays les moins avancés (PMA), des pays africains et de l'Alliance des petits États insulaires, ainsi que des pays agissant à titre individuel comme les Philippines et la Bolivie, ont fait un réquisitoire contre le passage du texte qui prévoyait que le mécanisme de Varsovie serait établi « au titre du Cadre de l'adaptation de Cancún ».

Pendant les longues journées de négociations, les pays en développement ont expressément défendu l'idée que la question des pertes et des préjudices ne devait pas être assimilées à celle de l'adaptation, car elle devait être traitée séparément tant d'un point de vue conceptuel qu'opérationnel. Ainsi, ils étaient défavorables à l'idée que le mécanisme fonctionne « au titre » du Cadre de l'adaptation.

Tous les pays développés sauf les États-Unis ont convenu qu'une autre expression que « au titre de » devait être utilisée. Les pays en développement ont passé beaucoup de temps pendant la séance plénière de la CdP concernant la question des pertes et des préjudices à plaider en faveur de l'emploi d'une autre expression, qui était une manière de lutter pour que le concept de compensation des pertes et des préjudices et son mécanisme soient traités de manière indépendante dans la CCNUCC.

Après un échange informel qui s'est prolongé entre les représentants des États-Unis, du Groupe des 77 et de la Chine et de quelques autres pays en développe-

ment et développés, un compromis a été trouvé, consistant à : i) adopter un nouveau paragraphe liminaire, ii) accepter l'expression « au titre » du Cadre de l'adaptation tout en admettant de revoir cette décision dans trois ans à la vingt-deuxième session de la CdP en décembre 2016 et iii) mentionner expressément le réexamen de la structure, du mandat et de l'efficacité au paragraphe 15, étant entendu que le réexamen de la structure recouvrerait le réexamen de la place accordée au mécanisme de Varsovie (tel que lu à la séance plénière de la CdP par le Secrétariat avant l'adoption de la décision).

Dans une intervention, les Philippines ont dit qu'elles interprétaient le réexamen dont il était question au paragraphe 15 comme une révision de la place institutionnelle qu'occupera le mécanisme de Varsovie par rapport au Cadre de l'adaptation de Cancún.

Le nouveau paragraphe liminaire qui est ressorti des échanges informels et qui a été adopté par la CdP énonce : « Reconnaissant que les pertes et les préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques englobent, et dans certains cas, englobent plus que ce qui peut être réduit par l'intermédiaire de l'adaptation ». Pour les pays en développement, cela signifie que le concept des pertes et des préjudices peut aller et va au-delà de la question de l'adaptation au sein de la CCNUCC.

Jusqu'à présent, la CCNUCC a reconnu les deux principaux éléments que sont l'atténuation et l'adaptation. L'affirmation de la CdP selon laquelle les pertes et les préjudices englobent, dans certains cas, plus que ce qu'englobe l'adaptation est significative.

Dans le texte final que la CdP a adopté, le paragraphe premier, très important, est le suivant : « Établit le mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et aux préjudices, au titre du Cadre de l'adaptation de Cancún, qui fera l'objet d'une révision à la vingt-deuxième session de la Conférence des Parties (novembre et décembre 2016), pour 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 (ci-après « le mécanisme international de Varsovie »), conformément aux dispositions énoncées aux paragraphes 2 à 15 ci-dessous. »

Au paragraphe 2 de la décision, la CdP dote le mécanisme international de Varsovie d'un comité exécutif, relevant de la CdP et agissant sous sa direction pour superviser l'exécution des fonctions qui lui sont attribuées.

À titre provisoire, le comité exécutif sera composé de deux représentants de chacun des organes de la Convention suivants : le Comité de l'adaptation, le Groupe d'experts des pays les moins avancés, le Comité permanent du

financement, le Comité exécutif de la technologie et le Groupe consultatif d'experts des communications nationales des Parties non visées à l'annexe I de la Convention, tout en garantissant une représentation équilibrée des pays développés parties et des pays en développement parties.

Le mécanisme international de Varsovie a plusieurs fonctions, dont 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, et 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 remédier aux pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, de manière à permettre aux pays d'adopter des mesures.

Cette décision a chassé la morosité qui avait dominé pendant la presque totalité des deux semaines de négociations de la CdP-19.

Il y a eu deux autres bonnes nouvelles : l'adoption d'un programme de travail pour le financement basé sur les résultats en matière de réduction des émissions provenant d'activités forestières (connues sous le nom de réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts ou REDD-plus) et les promesses des pays développés de rassembler 100 millions de dollars dans le Fonds pour l'adaptation dont les ressources se sont épuisées après la chute drastique des prix du carbone.

### **Financement à vocation climatique**

La morosité s'est essentiellement installée parce que les négociations concernant les principales questions de financement n'avançaient guère : comment mobiliser les ressources qui ont déjà été promises à hauteur de 100 milliards de dollars des États-Unis par an d'ici à 2020, nécessaires pour aider les pays en développement à lutter contre les effets des changements climatiques ? Jusqu'à maintenant, très peu de fonds ont été transférés et aucune feuille de route entre aujourd'hui et 2020 n'a été élaborée.

Les pays en développement n'avaient pas cessé de demander la définition de paliers dans une feuille de route, évoquant le palier de 70 milliards de dollars d'ici à 2016 avant d'atteindre l'objectif des 100 milliards de dollars en 2020. Les pays développés ont refusé cette proposition et n'ont convenu d'aucune feuille de route, ni d'aucun palier. C'est pourquoi, les pays en développement et leurs divers groupes ont en grande majorité exprimé leur déception et leur frustration. Le coordina-

teur du Groupe des 77 chargé des questions liées au financement a qualifié l'absence d'objectifs chiffrés et d'engagements d'« échec cuisant » de ce qui était censée être la CdP qui réglerait les questions du financement.

Certains pays développés étaient même d'avis, à un moment donné, de ne pas poursuivre les négociations relatives au programme de travail sur le financement à long terme. Finalement, il a été décidé de continuer les délibérations sur le financement à long terme, notamment en organisant des ateliers de session consacrés aux stratégies visant à accroître le financement à long terme, en organisant, tous les deux ans, un dialogue ministériel de haut niveau sur le financement à vocation climatique qui débutera en 2014 et se poursuivra jusqu'en 2020 et en demandant aux pays développés d'établir des communications biennales sur leurs démarches actualisées visant à accroître le financement à vocation climatique entre 2014 et 2020 dans lesquelles ils feront figurer les éléments de la voie à suivre.

En réalité, l'évolution du Fonds vert pour le climat dans les deux prochaines années sera un indice révélateur de la progression du financement à vocation climatique, car le Fonds vert pour le climat est censé devenir la principale entité de financement à vocation climatique ; or jusqu'à présent il n'a reçu aucune contribution notable.

### **Négociations de la plate-forme de Durban**

À la CdP-19, beaucoup d'énergie a été consacrée à se demander comment poursuivre les négociations au cours des deux prochaines années (appelées « plate-forme de Durban ») qui aboutiront à un nouvel accord relatif aux changements climatiques en décembre 2015.

Des pays riches étaient bien décidés à mettre un terme à la distinction qui est faite entre les obligations en termes d'atténuation des pays développés et celles des pays en développement. Au contraire, beaucoup de pays en développement s'efforçaient de maintenir le « coupe-feu » entre les engagements des pays développés (dont la nature juridique est plus contraignante) et les actions renforcées des pays en développement (qui doivent être soutenues par des transferts financiers et technologiques).

L'impossibilité des pays de s'accorder sur un paragraphe capital de la décision finale à cet égard a failli faire échouer les négociations de la plate-forme de Durban.

À la toute dernière minute, les pays ont convenu d'un libellé plutôt neutre pour décrire la manière dont tous les pays présenteront leurs « contributions » (et non pas leurs « engagements ») au cours des futures discussions sur les renseignements concernant les obligations ou les actions que les parties sont tenues de communiquer en préparation aux résultats des négociations de la plate-forme de Durban attendus en décembre 2015 à l'occasion de la CdP-21 à Paris.

Le terme employé pour décrire la nature des obligations revêt une importance particulière dans le problème stratégique qui consiste à savoir si une distinction (« coupe-feu ») continuera d'être faite entre les pays développés et les pays en développement

De nombreux pays en développement ont pendant longtemps défendu que l'article 4 de la CCNUCC établit expressément une différence entre les engagements juridiquement contraignants des pays développés en matière d'atténuation et les actions des pays en développement en matière d'atténuation qui sont soutenues par des transferts financiers et technologiques.

Pour les pays développés, la différenciation a été retirée de la décision de la plate-forme de Durban (adoptée à Durban (Afrique du Sud) en décembre 2011). Or, la plupart des pays en développement considèrent que la distinction des responsabilités demeure puisque la décision est élaborée « au titre de la Convention ».

À la CdP-18 qui a eu lieu à Doha (Qatar) en décembre 2012, les représentants ont passé plus d'une journée entière à débattre de la qualification des obligations. D'un côté, les pays développés, emmenés par les États-Unis, insistent pour les décrire comme de simples « engagements » (ce qui impliquait que le terme s'appliquerait à toutes les parties) ; de l'autre côté, de nombreux pays en développement, emmenés par la Chine, suggéraient d'utiliser les termes « engagements » et « actions » (ce qui impliquait qu'il y aurait une distinction entre les pays développés et les pays en développement).

Les pays ont finalement opté pour l'expression neutre « action renforcée », laquelle figure au titre de la décision prise à Durban

Les conflits langagiers ont repris à Varsovie lors des consultations du Groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban pour une action renforcée. Les ministres du groupe formé par le Brésil, l'Afrique du Sud, l'Inde et la Chine (le groupe BASIC) ont fait savoir par l'intermédiaire de leurs négociateurs qu'ils n'étaient prêts à accepter le terme « engagement » qu'à condition de l'accompagner de la mention « conformément à l'article 4 de la Convention ».

Un texte émanant des coprésidents, en date du 22 novembre 2013 à 5h45 du matin, a été discuté le vendredi 22 novembre toute la journée ; l'alinéa b) du paragraphe 2 ayant demeuré la principale pomme de discorde.

Les coprésidents ont soumis leur texte final le samedi 23 novembre. Il a fait l'objet d'un débat à la séance plénière du Groupe de travail spécial pendant laquelle de nombreux pays en développement ont manifesté

leur mécontentement quant à l'alinéa b) du paragraphe 2 énonçant : « [décide] d'inviter toutes les Parties à débiter ou amplifier les activités préparatoires internes pour leurs engagements prévus déterminés au niveau national dans la perspective de l'adoption d'un protocole, d'un autre instrument juridique ou d'un texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique, élaboré au titre de la Convention et applicable à toutes les Parties, en vue d'atteindre l'objectif de la Convention tel qu'énoncé en son article 2, et de communiquer ses engagements bien avant le début de la vingtième-et-unième session de la Conférence des Parties (d'ici au premier trimestre 2015 pour les Parties qui sont en mesure de le faire) d'une manière propre à faciliter la clarté, la transparence et la compréhension des engagements prévus ». Il ne faisait aucun doute que le texte serait rejeté et qu'une crise était sur le point d'éclater.

Les coprésidents ont demandé à faire une pause et ont invité les parties intéressées à tenir des discussions informelles (« la nouvelle norme » pour résoudre les divergences). Les discussions informelles ont fait appel à la participation des pays développés et de nombreux pays en développement dont 30 à 50 étaient présents dans le hall même de la Conférence.

Environ une heure plus tard, lorsque la séance plénière a repris, les représentants indiens ont annoncé que les discussions informelles avaient débouché sur un texte, dans lequel l'alinéa b) du paragraphe 2 avait été réécrit comme suit : « [Décide] d'inviter toutes les Parties à débiter ou amplifier les activités préparatoires internes pour leurs contributions prévues déterminées au niveau national, sans préjudice de la nature juridique des contributions, dans la perspective de l'adoption d'un protocole, d'un autre instrument juridique ou d'un texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique, élaboré au titre de la Convention et applicable à toutes les Parties, en vue d'atteindre l'objectif de la Convention tel qu'énoncé en son article 2, et de communiquer ses contributions bien avant le début de la vingtième-et-unième session de la Conférence des Parties (d'ici au premier trimestre 2015 pour les Parties qui sont en mesure de le faire) d'une manière propre à faciliter la clarté, la transparence et la compréhension des contributions prévues, sans préjudice de la nature juridique des contributions. »

Pour finir, la séance plénière du Groupe de travail spécial (puis, la séance plénière de la CdP) a adopté l'alinéa, ainsi que le reste du texte de la décision, sous les applaudissements des représentants, épuisés et soulagés.

Deux autres alinéas concernant le même sujet ont été adoptés :

- L'alinéa c) du paragraphe 2 dans lequel il est demandé au Groupe de travail spécial de déterminer, d'ici à la vingtième session de la CdP, les rensei-

gnements que les Parties communiqueront lorsqu'elles présenteront leurs contributions, sans préjudice de la nature juridique des contributions, évoquées à l'alinéa b) du paragraphe 2.

- L'alinéa d) du paragraphe 2 dans lequel il est décidé d'engager les pays développés parties, les entités chargées du fonctionnement du mécanisme financier, et toute autre organisation en mesure de le faire, à apporter aussi tôt que possible en 2014 leur appui aux activités correspondantes dont il est question aux alinéas b) et c) du paragraphe 2.

L'emploi du terme, neutre, « contribution » pour remplacer le terme, chargé de sens, « engagements » a rééquilibré la donne des futures négociations sur la différenciation des responsabilités des pays développés et des pays en développement.

Cette année, plusieurs questions feront l'objet d'intenses débats : de quelle manière les différents pays devront « contribuer » aux activités d'atténuation et d'adaptation ? Plus particulièrement, faut-il distinguer et, le cas échéant, comment distinguer les responsabilités ? Comment garantir l'apport d'un soutien financier et technologique aux pays en développement ? Le Groupe spécial doit se réunir du 10 au 14 mars 2014, puis en juin et en décembre, sachant qu'il est possible qu'il tienne une session extraordinaire.

### Précédents rapports sur les politiques climatiques publiés par le Centre Sud

- N° 1, Décembre 2009 – Conférence de Copenhague : principaux problèmes auxquels se heurteront les pays en développement
- N° 2, Décembre 2009 – Copenhague et l'après-Copenhague
- N° 3, Novembre 2010 – Cancun Climate Conference: Some Key Issues
- N° 4, Décembre 2010 – L'importance d'une répartition équitable de l'espace atmosphérique pour le développement
- N° 5, Mars 2011 – Incidences complexes de la Conférence de Cancun sur le climat
- N° 6, Novembre 2011 – Promesses des Parties visées à l'Annexe I, failles dans les règles de calcul et leurs incidences sur la réalisation du scénario plafonnant le réchauffement planétaire à 2°C
- N° 7, Septembre 2012 – Les normes sur les émissions de l'aviation au titre du système communautaire d'échange de quotas d'émission
- N° 8, Novembre 2012 – Identifier les décisions qui servent les intérêts des pays en développement à la 18<sup>e</sup> session de la CdP
- N° 9, Février 2013 – Les modestes ambitions de la Conférence de Doha sur le climat
- N° 10, Février 2013 – Overview of the Results of UNFCCC COP18/CMP8
- N° 11, Avril 2013 – Climate Change Financing Requirements of Developing Countries
- N° 12, Novembre 2013 – Intégrer une démarche sexospécifique dans les politiques de lutte contre les changements climatiques, les politiques de développement et la CCNUCC.
- N° 13, Août 2014 – Developing the loss and damage mechanism in climate change: The tasks ahead



**CENTRE  
SUD**

Chemin du Champ d'Anier 17  
PO Box 228, 1211 Genève 19

Tél : (4122) 791 8050

Fax : (4122) 798 8531

E-mail : [south@southcentre.int](mailto:south@southcentre.int)

<http://www.southcentre.int>