

**Loss &
Damage**

Cadrer le débat sur les pertes et préjudices

L'Initiative des pertes et préjudices dans les
pays vulnérables lance la discussion

Version préliminaire
Traduit de l'anglais par Romain Weikmans

Août 2012



Introduction

Ce document décrit les premières réflexions de l'« Initiative des pertes et préjudices dans les pays vulnérables »¹ afin de fournir des éléments conceptuels et de cadrage aux négociations établies sous la CCNUCC autour de la question des pertes et préjudices². Étant donné la nature préliminaire de ces discussions et la complexité de la question des pertes et préjudices, une définition précise n'est sans doute pas nécessaire et pourrait même être contre-productive à ce stade précoce. Au stade actuel de la discussion, il est certainement plus utile de fournir un large éventail de perspectives scientifiques et politiques dans le but de nourrir le dialogue en cours.

Dans cet esprit, le consortium du projet a pour but de tester une *définition de travail* des pertes et préjudices, qui va évoluer et être affinée grâce à un processus

d'engagement et de discussion avec une large communauté d'experts, de délégués à la CCNUCC et de praticiens. En facilitant les discussions sur la question, le consortium espère améliorer la compréhension de la question des pertes et préjudices tout en fournissant une plateforme d'échange d'idées autour de la définition de travail des pertes et préjudices, ainsi que ses implications pour les politiques et les pratiques des acteurs et Parties à la CCNUCC. Cet effort se place dans une contribution plus large de l'« Initiative des pertes et préjudices dans les pays vulnérables » aux discussions sur les pertes et les préjudices menées à la veille de la COP 18 de Doha, et au-delà.

Que sont les pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques ?

Les auteurs considèrent la formulation des « pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements

Définition de travail des pertes et préjudices

Les pertes et préjudices représente la manifestation réelle et/ou potentielle des impacts climatiques qui influent négativement les systèmes humains et naturels

Les « préjudices » peuvent être considérés comme des impacts négatifs qui peuvent être réparés ou restaurés (tels que les dommages au toit d'un bâtiment dus à une tempête ou les dommages dus à un ouragan subis par une mangrove côtière et affectant des villages).

Les « pertes » peuvent être caractérisées comme des impacts négatifs qui ne peuvent pas être réparés ou restaurés (comme la perte de sources d'eau douce géologique liée à la fonte des glaciers ou à la désertification, ou la perte d'éléments culturels ou du patrimoine associée au déplacement d'une population en dehors de zones devenues inhospitalières au fil du temps avec les changements climatiques).¹

¹ www.loss-and-damage.net

² La COP 16 lança un programme de travail afin de développer des recommandations sur les « Démarches permettant de remédier aux pertes et préjudices liés aux impacts des changements climatiques » qui seront considérées lors de la COP 18.

climatiques » à partir de la décision prise à la COP16 de Cancun comme le point de départ de toute définition de ce thème. A son paragraphe 25, la décision 1/CP.16 « reconnaît la nécessité de renforcer la coopération et l'expertise internationales afin de comprendre et de réduire les pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, y compris les incidences des phénomènes météorologiques extrêmes et des événements à évolution lente. » Ce qui est entendu par « événements à évolution lente » est précisé en note de bas de page comme comprenant « l'élévation du niveau de la mer, la hausse des températures, l'acidification des océans, le recul des glaciers et les impacts connexes, la salinisation, la dégradation des terres et des forêts, la perte de biodiversité et la désertification. »

Définition de travail des pertes et préjudices

Même si des discussions sur les impacts des changements climatiques se déroulent depuis au moins deux décennies sous la Convention, et dans d'autres enceintes depuis plus longtemps encore, il n'existe pour l'instant pas de définition consensuelle des pertes et préjudices liés aux impacts des changements climatiques. Cette section a pour but de combler cette lacune en proposant une définition de travail visant à nourrir la discussion et le cadrage conceptuel.

Cette définition implique quelques précisions supplémentaires :

- **Un continuum :**
Les pertes et préjudices comprennent l'ensemble des impacts liés aux (changements dans les) événements extrêmes, aux processus à évolution lente et aux combinaisons des deux. Par exemple, le « processus à évolution lente » de fonte des glaciers peut conduire à un « événement extrême » dangereux : le débordement des lacs glaciaires. La lutte contre les pertes et préjudices requiert de comprendre les types d'événements et de processus qui sont associés aux effets néfastes des changements climatiques³. Les pertes et

préjudices s'inscrivent dans un continuum, allant d'« événements » liés à la variabilité autour des conditions climatiques normales actuelles (par exemple, les catastrophes liées aux conditions météorologiques) aux « processus » associés aux futurs changements prévus dans les conditions climatiques, et ceci dans différentes parties du monde. Les pertes et préjudices englobent à la fois les pertes et préjudices déjà subis, et les pertes et préjudices futurs.

- **Plusieurs échelles temporelles et spatiales :**
La notion de pertes et préjudices comprend les manifestations actuelles et historiques (se produisant aujourd'hui et observées dans le passé) des impacts climatiques, ainsi que ceux qui se produiront dans le futur. Les pertes et préjudices potentiels reposent par définition sur des hypothèses concernant certains paramètres tels que les émissions, la vulnérabilité et les variables d'exposition de système humain (ou naturel) touché. Aujourd'hui, les pertes et préjudices résultant d'impacts des changements climatiques constituent essentiellement un problème local avec des changements dans les événements extrêmes et des impacts à évolution lente. Les pertes et préjudices futurs sont potentiellement d'une ampleur inconcevable – en particulier en tenant compte des valeurs non économiques, et de l'interconnexion menant en cascade à des effets transnationaux. Le concept de **points de basculement** dans les systèmes climatiques, naturels et sociétaux – un moment où des changements systémiques profonds et potentiellement irréversibles se produisent – est un facteur important dans l'appréciation des pertes et préjudices.
- **Systèmes humains et naturels :**
Les pertes et préjudices se réfèrent aux impacts sur les systèmes humains, qui sont souvent canalisés par les impacts négatifs des changements climatiques sur les systèmes naturels (par exemple, l'élévation du niveau de la mer et la fonte des glaciers résultent de stimuli des changements climatiques, et ces changements dans les systèmes naturels

³ Même si les termes d'« événements extrêmes » (généralement des événements soudains dans le temps) et de « processus climatiques à évolution lente » sont utilisés tout au long du présent document, la revue de la littérature a

également mis en évidence le fait que, pour les praticiens, cette distinction n'était pas forcément tout à fait nette. Les stimuli climatiques interagissent de façon complexe et interagissent également avec les systèmes humains pour notamment créer des pertes et préjudices.

entraînent à leur tour des pertes et préjudices aux systèmes humains comme la perte de terres habitables ou d'eau douce). En outre, les caractéristiques des systèmes humains (comme les politiques de développement, la pauvreté, etc.) affectent la dépendance des systèmes humains sur les systèmes naturels. Pourtant, ce lien ne change pas le fait que les impacts des changements climatiques conduisent aux pertes et préjudices, qui se produisent via des changements dans les systèmes naturels et leurs effets sur les systèmes humains.

- Impacts négatifs :**
 Les pertes et préjudices sont un phénomène indésirable des impacts des changements climatiques, et n'incluent pas les impacts de la gestion des changements climatiques – qui sont discutés dans le forum politique des mesures de réponse.

indiquent que des changements profonds dans les systèmes terrestres et les formes de vie ont accompagné les changements climatiques dans le passé. Dans l'ère de l'anthropocène, les interactions entre l'homme et les milieux naturels conduisent à des pertes et préjudices pour les sociétés humaines. Les impacts potentiels du phénomène non maîtrisé des changements climatiques auront des conséquences importantes pour l'organisation actuelle des sociétés humaines. Par exemple, l'élévation du niveau de la mer pourrait redéfinir les frontières entre certains pays, la désertification et la fonte des glaciers pourraient modifier le caractère hospitalier de vastes zones du monde dans lesquelles des populations dépendent de terres arables et d'eau douce pour leur survie, et les changements de température pourraient affecter la fertilité des plantes et la biodiversité. Si l'on ne remédie pas à temps à ces pertes et préjudices, les sociétés humaines pourraient ne pas être prêtes à gérer et à s'ajuster à ces impacts négatifs des changements climatiques.

S'attaquer avec succès aux pertes et préjudices permettrait de contenir ou de réduire les impacts des changements climatiques en se dirigeant graduellement vers de nouvelles formes d'organisation qui permettront à l'homme de continuer à vivre en équilibre avec les états climatiques futurs.

Lutte contre les pertes et préjudices : Pourquoi est-ce important maintenant ?

Les événements météorologiques extrêmes imposent déjà des pertes et préjudices auxquels il est difficile de faire face pour les communautés les plus vulnérables en raison de l'incertitude et de la volatilité de ces conditions

météorologiques extrêmes. À l'avenir, des pertes et préjudices encore plus grands sont attendus des impacts de l'évolution des conditions météorologiques extrêmes, des processus climatiques à évolution lente et des interactions entre les deux.

La lutte contre les pertes et préjudices est importante car elle aura une incidence sur la façon dont les sociétés humaines gèrent les impacts négatifs des changements climatiques, tout en poursuivant d'autres objectifs, tels que le développement résilient et à faibles émissions. Les données géologiques

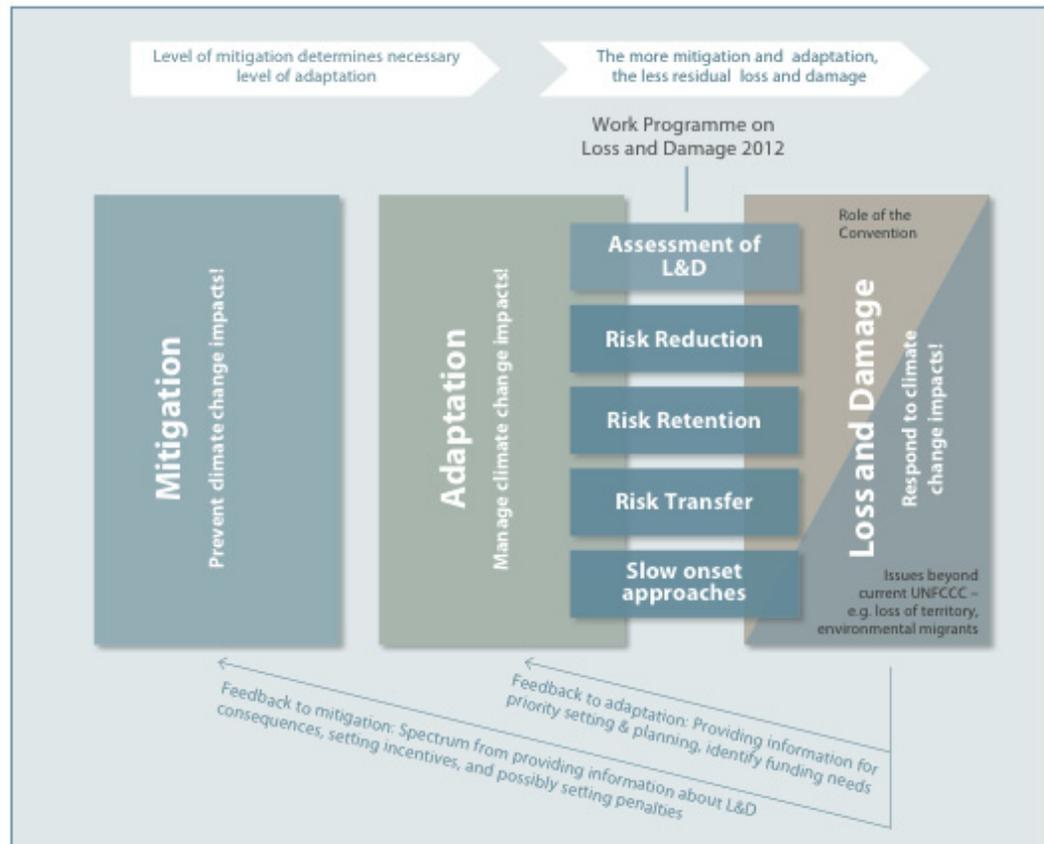


Figure 1: cadrage conceptuel pour le débat des pertes et préjudices

Prise de décisions et conséquences pour les pertes et préjudices

La réponse aux pertes et préjudices comporte deux volets. Premièrement, les pertes et préjudices futurs potentiels peuvent être évités grâce à des actions appropriées d'atténuation et d'adaptation. Deuxièmement, il s'agit de lutter contre les pertes et préjudices quand ils se produisent, aujourd'hui et dans le futur, à travers une série de mécanismes. La figure 1 permet d'illustrer cette idée.

L'étendue des pertes et préjudices futurs peut être limitée par les choix d'atténuation et d'adaptation pris aujourd'hui. Les impacts des changements climatiques sont entraînés par le niveau des gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Les impacts négatifs des changements climatiques qui conduisent aux pertes et préjudices influent aussi la capacité des systèmes humains à s'adapter aux changements climatiques. Les choix présents en matière d'atténuation et d'adaptation déterminent non seulement les pertes et préjudices actuels, mais surtout les pertes et préjudices potentiels dans le futur – il importe cependant de reconnaître une incertitude importante dans le contexte de la prise de décision.

Les ambitions en termes d'atténuation influencent de façon déterminante la mesure dans laquelle les pertes et préjudices peuvent être évités, en particulier à partir de 2030. Jusqu'en 2030, les décisions qui influent sur le niveau, l'ampleur et l'efficacité de l'adaptation auront une incidence sur la capacité des sociétés à s'adapter aux manifestations des changements climatiques telles que des altérations de la variabilité climatique (par exemple, des changements dans la saisonnalité des précipitations, les vagues de chaleur, l'ampleur et la fréquence des événements météorologiques extrêmes). L'approche la plus efficace pour contrer les pertes et préjudices dans le long terme – c'est-à-dire éviter les pertes et préjudices futurs et minimiser les impacts à court et à long termes – consiste à renforcer les actions en matière d'atténuation et d'adaptation.

La décision implicite de ne pas prendre des mesures d'atténuation ambitieuses à l'échelle mondiale, et/ou la décision de ne pas investir dans l'adaptation, pourrai(en)t mener à des pertes et préjudices excédant la capacité de gestion des sociétés humaines à toutes les échelles. La communauté internationale, ou plus précisément les gouvernements de plus de 190 pays parties à la CCNUCC, se sont mis d'accord sur l'objectif de limitation de l'augmentation de la température

globale à 2°C par rapport aux niveaux préindustriels.⁴ Un réchauffement dépassant ce niveau peut donc être considéré comme entraînant des « changements climatiques dangereux » que la Convention vise à éviter aux termes de son article 2. Si les efforts d'atténuation ne parviennent pas à maintenir les concentrations de gaz à effet de serre au-dessous de l'équivalent de 2°C, les implications pour les pertes et préjudices pourraient être colossales en termes de disponibilité des ressources dont dépendent les sociétés humaines (eau, nourriture, abris, moyens de subsistance, etc.).

Les pertes et préjudices vus comme une question d'équité et de justice climatique

Comme indiqué plus haut, l'importance des « pertes et préjudices résiduels » – les impacts négatifs des changements climatiques qui demeurent et qui doivent être abordés – dépend de l'efficacité des efforts d'atténuation et d'adaptation. Toutefois, les émissions historiques et actuelles de gaz à effet de serre engagent le monde dans un certain nombre d'impacts des changements climatiques. Ainsi, même après que les meilleures actions tant en termes d'atténuation que d'adaptation aient été menées, les sociétés humaines feront face à un certain degré de « pertes et préjudices résiduels ».

Aborder la question des pertes et préjudices représente un intérêt commun pour l'humanité (article 2), ainsi qu'une question de justice climatique. Cette question a une dimension spatiale et temporelle. La distribution spatiale potentielle des conséquences négatives liées aux pertes et préjudices – en particulier les éléments intangibles qui échappent actuellement à la quantification telles que les pertes et préjudices sociaux, culturels et psychologiques – pèsera sur les pays qui ont historiquement le moins contribué aux émissions mondiales de gaz à effet de serre et qui ont les capacités les plus limitées pour faire face aux conséquences des pertes et préjudices. Sans mesures adéquates, les communautés dans ces pays connaîtront des pertes et préjudices, avec des conséquences importantes tant au niveau national qu'au niveau mondial. La dimension temporelle des pertes et préjudices réside dans le fait que les générations futures pourraient se retrouver avec des

⁴ La majorité des Parties à la CCNUCC ont également accepté un objectif de limitation de l'augmentation de la température globale de 1,5°C. La revue décidée à Cancun devrait ré-évaluer cet objectif.

possibilités très différentes, et peut-être limitées, si nous échouons aujourd'hui à élever le niveau d'ambitions autour de l'atténuation et de l'adaptation, et manquons l'occasion de pouvoir concevoir des approches pour remédier aux pertes et préjudices sur le long terme.

probablement plus institutionnalisée.

Que faut-il faire pour s'attaquer aux pertes et préjudices et faire avancer la discussion sur la question ?

Les impacts des pertes et préjudices associés à des stress climatiques tels que les phénomènes météorologiques extrêmes et les changements climatologiques de long terme peuvent altérer le développement socio-économique et renforcer les cycles de pauvreté à travers le monde. Planifier "seulement" pour les événements extrêmes liés au climat d'aujourd'hui en raison d'une compréhension statique des impacts des changements climatiques pourraient laisser les pays sans ressources suffisantes dans le futur. Il est nécessaire de planifier des approches pour remédier aux pertes et préjudices liés à la fois à la variabilité climatique actuelle et aux changements de long terme dans les régimes climatiques. Cette approche holistique permettra d'atténuer les impacts négatifs des pertes et préjudices attendus dans le futur.

Dans le monde d'aujourd'hui, il y a des défis associés à la création de stratégies pour remédier aux pertes et préjudices. Face aux crises financières, aux luttes politiques, à la croissance démographique et à une multitude d'autres défis, les décideurs peuvent être tentés de reporter les approches permettant de remédier aux pertes et préjudices liés aux impacts des changements climatiques. De plus, les sceptiques (voir encadré) doutent de l'existence des liens entre les pertes et préjudices (des catastrophes) et les changements climatiques, et suggèrent implicitement d'attendre que davantage de preuves soient disponibles.

Cependant, en dépit de ces défis, les forums politiques internationaux et nationaux, ainsi que les communautés des politiques, des scientifiques et des praticiens disposent de nombreux outils pour les aider à commencer à traiter la question des pertes et préjudices. Initier et stimuler les actions entre les différentes communautés et processus devrait être une étape essentielle pour le futur du processus de la CCNUCC, au fur et à mesure que la discussion sur les pertes et préjudices devient plus mature et

Selon les sceptiques, les pertes et préjudices liés aux événements extrêmes ne peuvent pas encore être attribués aux changements climatiques. Serait-il prudent de reporter la discussion jusqu'à ce que des preuves plus concluantes soient avancées ?

Les conclusions du dernier rapport spécial du GIEC, le SREX, ont suggéré qu'il existait une incertitude à propos de la relation entre les changements climatiques et les tendances à long terme des pertes normalisées des phénomènes météorologiques extrêmes¹. Ces résultats ont conduit certains sceptiques¹ à se concentrer sur l'incapacité actuelle de la science à résoudre définitivement la question de l'attribution des pertes et préjudices causés par les phénomènes météorologiques extrêmes ; cette critique est cependant trompeuse. En effet, les conclusions du SREX mettent en évidence des lacunes en matière de recherche, plutôt que des preuves concluantes selon lesquelles il n'y aurait pas de lien entre les événements météorologiques extrêmes et les pertes et préjudices.

En outre, le SREX met en évidence l'existence de dangers à se concentrer exclusivement sur les événements extrêmes pour informer la prise de décision au sujet du spectre de politiques nécessaires pour faire face aux impacts négatifs actuels et futurs des changements climatiques. Avec le temps, la science pourrait permettre d'attribuer des manifestations du phénomène des changements climatiques aux activités anthropiques. Cependant, il est probable que quand la science pourra établir ces relations, les pertes et préjudices liés à ces impacts auront déjà eu lieu. À ce moment, les fenêtres d'opportunité pour élaborer des politiques d'anticipation, de réduction, de planification et de gestion des impacts négatifs des changements climatiques (allant d'événements météorologiques extrêmes à des changements lents comme l'élévation du niveau de la mer) se seront réduites de manière significative.

La question de l'attribution est une question difficile. Sur le plan conceptuel, l'article 1 de la CCNUCC définit le phénomène des changements climatiques comme « des changements du climat qui sont attribués directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée au cours de périodes comparables ». ¹ Suivant cette définition, les approches pour faire face aux pertes et préjudices se concentrent uniquement sur la composante anthropique des changements climatiques. Cependant, les événements extrêmes sont souvent le point de départ pour les actions des gouvernements et des communautés. Pour un événement extrême donné, il n'est souvent pas possible de mener des activités qui permettent de séparer la composante « changements climatiques » de la variabilité du climat actuel. Par conséquent, les auteurs sont d'accord avec la voie prise par le programme de travail de la CCNUCC sur les démarches permettant de remédier aux pertes et préjudices. La première étape consiste à s'engager dans une approche basée sur les options (y compris la réduction des risques, la rétention des risques et le transfert des risques) commençant à partir de l'expérience acquise en particulier autour de la gestion des pertes et préjudices induits par la variabilité du climat actuel, et qui en tire ensuite les mesures nécessaires au niveau de la CCNUCC. Dans le même temps, les processus à évolution lente – un domaine dans lequel l'expérience est encore limitée mais en croissance – doit toujours figurer de façon spécifique dans les discussions, afin d'éviter un biais de « statu quo ».

Les discussions politiques sur les pertes et préjudices sont importantes aujourd'hui car une approche qui se concentre seulement sur les preuves formelles rendues disponibles par la science ne suffira pas à anticiper et à informer les sociétés sur les voies de décision et les conséquences liées aux impacts négatifs des changements climatiques. S'appuyer exclusivement sur des questions d'attribution tronque les discussions et empêche l'examen complet d'une gamme d'options susceptibles de remédier aux pertes et préjudices.

L'initiative des pertes et préjudices dans les pays vulnérables

Acceptant la réalité du phénomène non maîtrisé des changements climatiques, les négociations de la CCNUCC ont rehaussé le profil de la question des pertes et préjudices associés aux incidences négatives des changements climatiques. Lors de la COP 16, les Parties ont créé un programme de travail sur les pertes et préjudices sous l'Organe subsidiaire de mise en œuvre (SBI). Le but de ce programme de travail est de sensibiliser les délégués, d'évaluer l'exposition des pays aux pertes et préjudices, d'explorer une gamme d'activités qui peuvent être appropriées pour remédier aux pertes et préjudices dans les pays vulnérables, et d'identifier les rôles que le processus de la CCNUCC pourraient jouer en aidant les pays à éviter et à réduire les pertes et préjudices liés aux changements climatiques. La COP 18 de décembre 2012 marquera la prochaine étape de la réponse internationale à cette question.

L'« Initiative des pertes et préjudices dans les pays vulnérables » soutient le Gouvernement du Bangladesh et les pays les moins avancés à appeler la communauté internationale à l'action.

L'Initiative est mise en œuvre par un consortium d'organisations incluant :

Germanwatch

Munich Climate Insurance Initiative

United Nations University – Institute for Human and Environment Security

International Centre for Climate Change and Development

Avec le soutien du Climate Development and Knowledge Network (CDKN)

Plus d'informations sur www.loss-and-damage.net

Germanwatch

Suivant la devise « Observer, Analyser, Agir », Germanwatch a activement participé à la promotion de l'équité Nord-Sud et à la préservation des moyens de subsistance depuis 1991. Ce faisant, nous nous concentrons sur la politique et l'économie du Nord, et leurs conséquences à travers le monde. La situation des personnes marginalisées dans le Sud est le point de départ de notre travail. En collaboration avec nos membres et sympathisants, ainsi qu'avec d'autres acteurs de la société civile, nous avons l'intention de réaliser un lobby dynamique pour le développement durable. Nous nous efforçons d'aborder nos objectifs en préconisant des relations commerciales équitables, des marchés financiers responsables, la conformité aux droits de l'homme et la prévention des changements climatiques dangereux.

Germanwatch est financée par les cotisations de ses membres, des dons, des subventions de la "Stiftung Zukunftsfähigkeit" (Fondation pour la durabilité), et par des subventions provenant d'un certain nombre d'autres donateurs publics et privés.

Vous pouvez également contribuer à atteindre les objectifs de Germanwatch et devenir membre ou soutenir notre travail avec votre don :

Bank fuer Sozialwirtschaft AG
BIC/Swift: BFSWDE33BER
IBAN: DE33 1002 0500 0003 212300

Pour de plus amples informations, n'hésitez pas à contacter l'un de nos bureaux :

Germanwatch – Berlin
Schiffbauerdamm 15, 10117 Berlin, Germany
Tél. : +49 (0) 30 - 28 88 356-0, Fax : -19
E-mail: info@germanwatch.org

Germanwatch – Bonn
Kaiserstraße 201, 53113 Bonn, Germany Tél. : +49 (0) 228 - 60492-0, Fax: -19
E-mail: info@germanwatch.org

Plus d'informations sur www.germanwatch.org