



L'HEURE DES COMPTES

Pour un financement équitable des pertes et
dommages dans un contexte d'escalade
des impacts climatiques

www.oxfam.org



OXFAM

Le monde est entré dans une nouvelle ère, dangereusement marquée par les impacts du changement climatique, avec d'énormes pertes et dommages et des inégalités croissantes dans les pays et communautés les plus pauvres qui ont le moins contribué à la crise climatique. D'après une nouvelle étude menée par Oxfam, les besoins de financement des appels humanitaires de l'ONU liés aux conditions climatiques extrêmes sont huit fois plus élevés qu'il y a 20 ans. Par ailleurs, près de la moitié des appels de ces cinq dernières années n'ont pas été satisfaits. Le financement de la réponse humanitaire d'urgence est parcellaire et déplorablement insuffisant, tout comme le soutien plus large déployé pour faire face aux pertes et dommages, comme la reconstruction des habitations et des infrastructures vitales.

Il est indispensable d'obtenir de toute urgence un soutien financier plus massif de la part des États, des entreprises et des particuliers portant la plus grande responsabilité dans cette crise climatique, qui sont aussi les plus aptes à payer. Un nouveau dispositif de financement doit être créé pour rendre le financement des pertes et dommages accessible et durable et compléter les engagements en matière d'adaptation, d'atténuation et d'APD. Ce dispositif doit en outre être conforme aux principes de justice climatique.

© Oxfam International, juin 2022

Ce document a été rédigé par Tracy Carty et Lyndsay Walsh. Oxfam remercie Nafkote Dabi, Bertram Zagama, Max Lawson, Helen Bunting, Franziska Mager, Mathew Truscott, Pauline Chetcuti, Russell Armstrong, Iliaspeci Masivesi, Jamie Livingstone, David Hillman, Liane Schalatek, Nigel Timmins, Marta Valdés, Marc Cohen, Nathan Coplin, John Plastow, Sunil Acharya, Melissa Bungcaras, Jackson Muhindo, Rhoda Avila, Alex Johnston, Shahd Mousalli, Jeffrey Maganya, Parvin Ngala, Fausto Belo Ximenes, Carlos Aguilar, Sandra Sotelo Reyes, Alba Saray Pérez Terán, Ruth Mayne, Sam Nadel, James Morrissey, Jacobo Ocharan, Armelle le Comte, Kevin May, Katy Chakraborty, Tariq Ahmed, Didier Jacobs, John Magrath, Asta Von Stackelberg, Nesrine Aly et Annie Theriault pour leur participation. Ce document fait partie d'une série de rapports visant à alimenter le débat public autour des questions de politique humanitaire et de développement.

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter : advocacy@oxfaminternational.org

Ce document est soumis aux droits d'auteur, mais peut être utilisé librement à des fins de plaidoyer, de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. E-mail : policyandpractice@oxfam.org.uk.

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Publié par Oxfam GB pour Oxfam International sous le numéro
ISBN 978-1-78748-898-4 en juin 2022.
DOI : 10.21201/2022.8977

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni.

Traduit de l'anglais par eXceLingua (Pierre Le Grand ; Jérôme Richard) et relu par Morgane Menichini.

Photo de couverture : Masada Assani dans les décombres de sa maison à Macomia, au Mozambique. Le cyclone Kenneth a détruit de nombreuses habitations en ville. Crédit photo : Tommy Trenchard/Oxfam.

RÉSUMÉ

DES PERTES ET DOMMAGES DÉJÀ BIEN RÉELS

Avec un réchauffement de 1,1 °C par rapport aux niveaux préindustriels, nous sommes entré·es dans une nouvelle ère, dangereusement marquée par les impacts du changement climatique. Le sixième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a mis en évidence les impacts « sans équivoque » qui se produisent actuellement, ainsi que les pertes et dommages considérables que subissent les populations¹. Le changement climatique est une réalité coûteuse et parfois mortelle qui frappe de manière plus aiguë les populations des pays à revenu faible, où il suffirait d'un épisode de sécheresse, d'une mauvaise récolte, d'une inondation ou d'un feu de forêt pour plonger des millions de personnes dans la pauvreté, la faim et la mort².

À chaque catastrophe climatique, dans les pays riches comme dans les pays pauvres, ce sont les personnes les plus pauvres qui sont le plus durement touchées, ce qui accroît les inégalités³. Les pertes et les dommages sont fortement concentrés parmi les populations les plus pauvres. Les inégalités de richesse et de revenu se conjuguent avec celles liées à la race, au genre et à l'origine ethnique pour exacerber encore la vulnérabilité aux impacts climatiques⁴. Les personnes plus riches sont moins exposées aux risques climatiques et mieux armées pour y faire face. Elles vivent dans des lieux plus sûrs et disposent de plus de ressources sur lesquelles s'appuyer. Les personnes plus pauvres sont moins protégées et subissent donc des pertes et des dommages plus importants, qui s'accumulent au fil du temps. Par conséquent, le fossé entre les plus démunies et les plus nanties ne cesse de se creuser⁵.

Les pays plus riches disposent pour leur part des infrastructures publiques et de la puissance financière nécessaires pour se relever plus rapidement. Et surtout, les pays plus égalitaires sont mieux à même d'organiser des réponses collectives efficaces aux catastrophes, sans que les personnes pauvres ne soient laissées pour compte.

L'intensification des besoins humanitaires est un indicateur important de l'augmentation des impacts climatiques et des pertes et dommages associés. D'après une nouvelle étude menée par Oxfam, les besoins de financement des appels humanitaires de l'ONU liés aux conditions climatiques extrêmes sont huit fois plus élevés qu'il y a 20 ans⁶.

L'intensification du changement climatique fait peser une pression croissante sur le système humanitaire, qui n'est plus en mesure d'apporter une réponse adéquate. Selon Oxfam, au cours des cinq dernières années, les appels humanitaires de l'ONU liés à des conditions climatiques extrêmes n'ont été financés qu'à 54 % en moyenne, ce qui représente un déficit de financement estimé compris entre 28 et 33 milliards de dollars⁷.

Le changement climatique frappe de manière plus aiguë les populations des pays à revenu faible, où il suffirait d'un épisode de sécheresse, d'une mauvaise récolte, d'une inondation ou d'un feu de forêt pour plonger des millions de personnes dans la pauvreté, la faim et la mort.

Bien qu'alarmants, ces chiffres sont pourtant loin de refléter toute l'ampleur des pertes et dommages induits par le changement climatique⁸. En 2021, les inondations en Europe ont causé 45,6 milliards de dollars de pertes. En 2017, l'ouragan Maria a causé des dommages équivalant à 226 % du PIB de la Dominique⁹. La véritable ampleur des pertes et des dommages dépasse largement les appels humanitaires, et ne cesse de croître. Les coûts estimés des pertes et des dommages à l'horizon 2030 sont compris entre 290 et plus de 580 milliards de dollars¹⁰. Les pertes et dommages non économiques sont également profonds et majeurs, englobant la perte de vies humaines et les pertes en matière d'identité culturelle, de connaissances autochtones et locales, de santé humaine, de biodiversité et de territoires.

Le coût des impacts climatiques va continuer à monter en flèche avec chaque fraction de degré de réchauffement supplémentaire. Les émissions augmentent et la hausse des températures s'inscrit sur une trajectoire de 2,4 °C, voire plus¹¹. Le changement climatique va sévir de façon irrémédiable, même si des mesures ambitieuses pour réduire les émissions et nous adapter sont adoptées. Et le pire reste à venir si nous ne parvenons pas à réduire les émissions.

LES POLLUEURS ONT LE DEVOIR DE PAYER

Les responsables de l'intensification du changement climatique sont bien connus. Les pays riches auraient contribué à 92 % des émissions historiques excessives et seraient responsables de 37 % des émissions actuelles (alors qu'ils n'abritent que 15 % de la population mondiale)¹². Entre 1990 et 2015, les émissions de carbone des 1 % les plus riches dans le monde représentaient plus du double des émissions de la moitié la plus pauvre de l'humanité¹³, et 71 % des émissions depuis 1988 peuvent être attribuées à seulement 100 producteurs d'énergies fossiles¹⁴.

Les pays à revenu faible sont les plus durement touchés par le changement climatique, alors qu'ils n'y ont que très peu contribué : les émissions actuelles de l'Afrique représentent moins de 4 % du total mondial (alors que le continent accueille 17 % de la population mondiale). Le Kenya, l'Éthiopie, la Somalie et le Soudan du Sud ne sont responsables que de 0,1 % des émissions mondiales¹⁵.

Mais les particuliers, les entreprises et les pays riches portant la plus grande part de responsabilité dans le changement climatique ne paient pas pour les dommages qu'ils causent. Par conséquent, les pays et les communautés les plus pauvres du monde font les frais d'une crise climatique dont ils sont les moins responsables.

La coopération mondiale face au changement climatique prévoit que les pays développés fournissent des financements aux pays en développement¹⁶ pour permettre à ces derniers de réduire leurs émissions (par ex., en reliant les habitations à des systèmes d'énergies renouvelables) et de s'adapter au changement climatique (par ex., en rendant les

Les pays et les communautés les plus pauvres du monde font les frais d'une crise climatique dont ils sont les moins responsables.

habitations résistantes aux inondations). Mais si ces mêmes habitations sont détruites par une catastrophe climatique, les pays développés n'ont pas d'engagements financiers ni d'obligations claires pour contribuer à compenser les dégâts.

Dans le cadre des négociations des Nations Unies sur le climat, les pays riches se sont opposés farouchement à toute avancée, malgré les appels lancés il y a 30 ans en faveur du financement des pertes et dommages. Lors de la COP26, le dispositif de financement proposé par les pays en développement pour faire face aux pertes et dommages a été rejeté et remplacé par un Dialogue de Glasgow sur trois ans pour discuter des modalités de financement¹⁷. Pour que ce Dialogue soit plus qu'un simple lieu de débat, il doit permettre d'atteindre les résultats définis lors de la COP, notamment un accord pour créer un dispositif de financement et promouvoir des sources de financement nouvelles et innovantes en plus des contributions des pays riches. Les préjudices subis par les communautés confrontées aux pires conséquences du changement climatique ne peuvent plus être ignorés.

DE NOUVELLES MODALITÉS DE FINANCEMENT POUR FAIRE FACE AUX PERTES ET DOMMAGES

Concernant les pertes et dommages, les modalités existantes comprennent principalement l'aide humanitaire, l'aide au développement et les assurances. S'appuyant sur les principes de charité et d'intérêt personnel éclairé (et parfois sur des intérêts géopolitiques manifestes), les fondements et le fonctionnement du système d'aide actuel sont en décalage avec les principes de justice climatique. Comme l'a dénoncé la négociatrice principale de l'Alliance des petits États insulaires lors de la COP26, lorsque des catastrophes climatiques se produisent, les pays vulnérables au changement climatique ne devraient pas être « pris en otage par des actes de charité aléatoires »¹⁸.

Il ne s'agit plus de faire l'aumône, mais de remplacer celle-ci par un mécanisme de soutien financier équitable et automatique s'appuyant sur le principe selon lequel celles et ceux qui ont le plus contribué à la crise climatique doivent payer pour les dommages causés dans les pays les moins responsables et les plus durement touchés.

Les dépenses humanitaires et de développement doivent soulager la souffrance humaine et promouvoir le développement. Elles n'ont pas pour vocation de compenser les pertes et dommages ni de veiller à ce que celles et ceux qui ont un impact négatif payent pour les dommages causés. Le financement des réparations pour les populations souffrant du changement climatique passe par un mécanisme où les contributions ne sont ni volontaires ni charitables, mais obligatoires.

UN NOUVEAU DISPOSITIF DE FINANCEMENT POUR FAIRE FACE AUX PERTES ET DOMMAGES

Afin de faire face efficacement aux pertes et dommages, le système doit inclure un nouveau dispositif de financement pour régir l'action. La réforme des institutions humanitaires et de développement existantes reste cruciale, car elles continueront à jouer un rôle tant pour renforcer la résilience aux chocs climatiques que pour sauver des vies à la suite de situations d'urgence liées au climat.

Un tel dispositif est indispensable pour rompre avec le financement habituel. Il doit s'ajouter aux budgets d'aide, être automatique et reposer sur le principe « pollueur-payeur ». Un dispositif est également nécessaire pour attirer l'attention politique, inciter à une plus grande action et renforcer la coordination entre les institutions concernées, qui sont actuellement fragmentées et disparates. Après des années d'immobilisme, la création d'un dispositif de financement contribuerait également à convaincre les pays en développement qu'une réforme équitable et profonde a été engagée.

Un tel dispositif est indispensable pour rompre avec le financement habituel. Il doit s'ajouter aux budgets d'aide, être automatique et reposer sur le principe « pollueur-payeur ».

DE NOUVELLES SOURCES DE FINANCEMENT INNOVANTES

En plus d'en avoir la responsabilité, les pays riches ont les ressources nécessaires pour financer ce nouveau dispositif, d'autant plus s'ils taxent les entreprises et les particuliers pollueurs de manière équitable et complète, ce qui pourrait rapporter des milliards de dollars.

Ce rapport présente également de nouvelles sources de financement innovantes qui pourraient fournir d'autres flux automatiques, stables et significatifs de financement des pertes et dommages, en plus des contributions non volontaires des pays riches. Celles-ci pourraient inclure une taxe sur les émissions maritimes internationales et une taxe sur l'extraction des combustibles fossiles. Un grand nombre de ces nouvelles sources, qui reprennent le principe « pollueur-payeur », pourraient être mises en œuvre de manière équitable en faisant peser la charge la plus lourde sur les personnes et les entités les plus responsables et les plus aptes à payer.

DEMANDES D'OXFAM POUR LA COP27 ET AU-DELÀ

D'ICI LA COP27, TOUS LES GOUVERNEMENTS DOIVENT :

- **Soumettre à nouveau de meilleures contributions déterminées au niveau national** (objectifs en matière d'émissions à l'horizon 2030) en phase avec leur juste part afin de limiter le réchauffement planétaire à 1,5 °C et d'éviter les pires impacts du changement climatique et les pires pertes et dommages associés.

D'ICI LA COP27, LES PAYS DÉVELOPPÉS DOIVENT :

- **Promettre un financement bilatéral** pour traiter explicitement les pertes et dommages, en plus des engagements existants en matière de financement climatique et d'APD.
- S'engager à ce que 50 % de leur financement climatique soit destiné à l'adaptation et composé de subventions, et démontrer qu'ils sont en bonne voie pour respecter l'engagement pris lors de la COP26 de **doubler le financement de l'adaptation** en publiant un plan de mise en œuvre avant la COP27. Ce financement contribuera à réduire au maximum et à prévenir les pertes et dommages en permettant une action anticipée plus importante afin de réduire les risques et de s'adapter aux impacts climatiques.

LORS DE LA COP27, TOUS LES GOUVERNEMENTS DOIVENT S'ACCORDER POUR :

- Créer un **dispositif de financement pour faire face aux pertes et dommages** dans le cadre de la CCNUCC afin de coordonner une réponse mondiale efficace et équitable aux pertes et dommages induits par le changement climatique.
- Convenir d'établir un **système de soutien financier** pour les actions visant à remédier aux pertes et dommages, qui implique des contributions annuelles des pays sur la base du principe de la CCNUCC des responsabilités communes mais différenciées, et des capacités respectives.
- Axer le **Dialogue de Glasgow** sur la création d'un dispositif de financement et la définition de sa structure de gouvernance et de prestation, ainsi que sur l'identification des besoins de financement et la mobilisation des ressources, y compris auprès de sources innovantes.
- Faire des besoins nationaux en matière de financement des pertes et dommages un élément central du **bilan global** de la CCNUCC.
- Inclure les pertes et dommages dans le **nouvel objectif chiffré de financement climat** pour l'après-2025 conformément à l'Accord de Paris.
- **Intégrer la dimension de genre** en faisant des pertes et dommages un élément central du plan d'action de la CCNUCC en faveur de l'égalité des sexes, notamment en veillant à ce que toutes les actions soient explicitement axées sur le genre afin de ne pas exacerber les inégalités existantes.
- Faire des pertes et dommages un **point permanent à l'ordre du jour des futures COP**, de sorte qu'il existe un espace de négociation garanti pour faire avancer les actions chaque année.

NOTES

- 1 GIEC (2022), *Changements climatiques 2022 : Impacts, adaptation et vulnérabilité*. Contribution du Groupe de travail II au sixième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. <https://report.ipcc.ch/ar6wg2/>
- 2 Ibid.
- 3 G. Castillo et D. Hillier (2013), *Pas de hasard : Résilience et inégalités face au risque*. Oxfam. <https://www.oxfam.org/fr/publications/pas-de-hasard>
SAMHSA (2017), *Greater Impact: How Disasters Affect People of Low Socioeconomic Status*. https://www.samhsa.gov/sites/default/files/dtac/srb-low-ses_2.pdf
Preventionweb (2021), *You can't talk about disaster risk reduction without talking about inequality*. <https://www.preventionweb.net/news/you-cant-talk-about-disaster-risk-reduction-without-talking-about-inequality>
- 4 GIEC (2022), Op. cit.
- 5 R. B. Bista (2019), *Does Disaster Change Income and Wealth Distribution Toward Extremity of Inequality and Poverty? Analysis of Flood and Landslides in the Vulnerable Locations of Nepal*. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07360932.2020.1715810>
- 6 Les moyennes triennales au début et à la fin des deux décennies ont été comparées afin d'estimer la tendance générale et d'aplanir la variabilité d'une année sur l'autre. Voir le lien vers la note technique de l'Annexe 1 pour une ventilation complète des chiffres.
- 7 Voir la section 2 et le lien vers la note technique de l'Annexe 1.
- 8 Les appels de l'ONU couvrent uniquement les crises auxquelles les États se déclarent incapables de répondre. Oxfam estime qu'au cours des deux dernières décennies, les appels de l'ONU n'ont couvert qu'environ 13 % des catastrophes liées à des conditions météorologiques extrêmes. Voir la section 2.
- 9 Voir le tableau 4.
- 10 Voir le tableau 3.
- 11 Voir l'analyse de Climate Action Tracker, qui estime que les objectifs climatiques à l'horizon 2030 correspondent à un réchauffement de +2,4 °C, tandis que les politiques et actions existantes nous placent sur une trajectoire de 2,7 °C de réchauffement : <https://climateactiontracker.org/about/>
- 12 Pour les émissions historiques, voir J. Hickel (2020), *Quantifying national responsibility for climate breakdown: an equality-based attribution approach for carbon dioxide emissions in excess of the planetary boundary*. *The Lancet Planetary Health*, Vol. 4, Numéro 9, e399–404, septembre 2020. [https://doi.org/10.1016/S2542-5196\(20\)30196-0](https://doi.org/10.1016/S2542-5196(20)30196-0)
Les chiffres actuels sur les émissions et la population proviennent de la base de données de la Banque mondiale : <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/EN.ATM.CO2E.KT?locations=X0>
- 13 T. Gore (2020), *Combattre les inégalités des émissions de CO₂*. Oxfam. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621052/mb-confronting-carbon-inequality-210920-fr.pdf?sequence=3>
- 14 CDP (10 juillet 2017), *New report shows just 100 companies are source of over 70% of emissions*. Communiqué de presse. <https://www.cdp.net/en/articles/media/new-report-shows-just-100-companies-are-source-of-over-70-of-emissions>
- 15 Données sur la population issues de Worldometer : <https://www.worldometers.info/world-population/africa-population/> ; données sur les émissions issues de Our World in Data : <https://ourworldindata.org/>
- 16 Oxfam proscrit les notions de « pays développés » et de « pays en développement », mais comme ces catégories sont inscrites dans les engagements et les obligations de la CCNUCC, nous les avons utilisées lorsque cela était pertinent.
- 17 Texte de la CCNUCC statuant sur le Dialogue de Glasgow dans le cadre de la COP26. https://cop23.unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_L16F.pdf

18 Lia Nicholson, négociatrice principale de l'Alliance des petits États insulaires et déléguée d'Antigua-et-Barbuda, citée dans E&E News (9 novembre 2021), *Climate Talks Turn to Contentious Issue of Paying for Damage Already Done*.
<https://www.scientificamerican.com/article/climate-talks-turn-to-contentious-issue-of-paying-for-damage-already-done/>

OXFAM

Oxfam est une confédération internationale de 21 organisations qui travaillent avec leurs partenaires et alliés pour aider des millions de personnes à travers le monde. Ensemble, nous combattons les inégalités pour mettre fin à la pauvreté et aux injustices, aujourd'hui et sur le long terme, pour un futur à égalité. Pour de plus amples informations, veuillez contacter les différents affiliés ou visiter www.oxfam.org.

Oxfam Amérique (www.oxfamamerica.org)

Oxfam Aotearoa (www.oxfam.org.nz)

Oxfam Australie (www.oxfam.org.au)

Oxfam-en-Belgique (www.oxfamsol.be)

Oxfam Brésil (www.oxfam.org.br)

Oxfam Canada (www.oxfam.ca)

Oxfam Colombie (lac.oxfam.org/countries/colombia)

Oxfam France (www.oxfamfrance.org)

Oxfam Allemagne (www.oxfam.de)

Oxfam Grande-Bretagne (www.oxfam.org.uk)

Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)

Oxfam IBIS (Danemark) (www.oxfamibis.dk)

Oxfam Inde (www.oxfamindia.org),

Oxfam Intermón (Espagne) (www.oxfamintermon.org)

Oxfam Irlande (www.oxfamireland.org)

Oxfam Italie (www.oxfamitalia.org)

Oxfam Mexique (www.oxfammexico.org)

Oxfam Novib (Pays-Bas) (www.oxfamnovib.nl)

Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)

Oxfam Afrique du Sud (www.oxfam.org.za)

KEDV (www.kedv.org.tr)