

Pertes et préjudices :

Évaluation des solutions en matière de pertes et préjudices climatiques en Afrique

Discussions clés et chemins à suivre concernant les pertes et préjudices – 36^{ème} session
de l'Organe subsidiaire de mise en œuvre (*Subsidiary Body for Implementation – SBI*)
organisée à Addis-Abeba (Éthiopie) du 13 au 15 juin 2012

Sönke Kreft & Koko Warner
Traduit de l'anglais par Romain Weikmans

Août 2012



Un atelier d'experts explore les moyens de remédier aux pertes et préjudices causés par les changements climatiques

La question des pertes et préjudices (loss and damage, en anglais) causés par les impacts des changements climatiques constitue le thème majeur des négociations en matière d'adaptation en 2012. S'orientant vers une décision à Doha sur ce sujet important, les négociateurs, les décideurs et les experts se réunissent au cours de l'été dans une série d'ateliers organisés dans plusieurs régions du monde pour examiner les voies régionales permettant de contrer les pertes et préjudices causés par les changements climatiques. Le présent document est basé sur le premier de ces ateliers, tenu à Addis-Abeba (Éthiopie) du 13 au 15 juin. Il donne un aperçu des sessions tenues, ainsi qu'une analyse des discussions, en explorant les voies possibles pour les travaux à venir de la CCNUCC sur les pertes et préjudices en 2012.

Le prochain atelier régional (pour l'Amérique latine et les Caraïbes) aura lieu à Mexico du 23 au 25 juillet, suivi par un atelier d'experts en Asie à la fin août. La date et le lieu de l'atelier d'experts pour les Petits États Insulaires en Développement (PEID) est encore à confirmer.

Cadrer la question des pertes et préjudices dans le contexte africain

Les discussions menées à Addis-Abeba ont commencé par une session visant à préciser le cadrage du sujet des pertes et préjudices. Les Gouvernements éthiopien et tanzanien ont formulé pour le Groupe africain leurs attentes à l'égard de l'atelier et de la question des pertes et préjudices en général. L'Éthiopie a expliqué les difficultés majeures causées par les sécheresses de 1984 et de 2011 dans la Corne de l'Afrique, et a rappelé que les limites à l'adaptation constituaient une possibilité réelle, surtout si des progrès en matière d'atténuation et d'adaptation ne sont pas faits dans une ampleur et une rapidité suffisantes. La Tanzanie a indiqué attendre des informations pour éclairer les discussions sur un mécanisme international visant à remédier aux pertes et préjudices.

Il y a quatre groupes d'interventions visant à remédier aux pertes et préjudices : la réduction des risques, la rétention des risques, le transfert des risques et les approches institutionnelles et de gouvernance pour gérer les processus à évolution lente

L'Université des Nations Unies, soutenue par CDKN, a présenté la revue de littérature sur les approches visant à s'attaquer aux pertes et préjudices (constituant le document de base pour les quatre ateliers régionaux). Cette revue de la littérature identifia quatre groupes d'interventions : la réduction des risques, la rétention des risques, le transfert des risques et les approches institutionnelles et de gouvernance pour gérer les processus à évolution lente. Ces quatre types d'interventions ont fourni le cadre des discussions durant l'atelier.

Les événements extrêmes et la réduction des risques de catastrophe : le point de départ pour la discussion sur les pertes et préjudices

Les participants ont reconnu l'importance de lutter contre les pertes et préjudices causés par la variabilité climatique actuelle. Des présentations données par l'IGAD Climate Prediction and Applications Centre et par UNISDR ont montré que l'eau – en trop petite ou trop grande quantité – constitue le défi définitionnel en matière de météo en Afrique, en particulier pour l'agriculture qui demeure essentiellement pluviale sur le continent.

- **La réduction des risques.** La session a été consacrée à des approches de réduction des risques, qui sont souvent utilisées de manière efficace pour faire face aux stress climatiques se

produisant souvent et dont les impacts sont relativement faibles. Les bénéfices tirés de l'évitement et de la réduction des pertes et préjudices sont supérieurs aux coûts d'investissement dans des mesures de réduction des risques. Les exigences fondamentales pour la réduction des risques comprennent: l'engagement politique pour changer l'approche largement réactive de la gestion du risque qui domine le domaine aujourd'hui, des institutions fortes pour la mise en œuvre, des données sur les conditions météorologiques extrêmes et la vulnérabilité, la cartographie des risques et d'autres types d'évaluation des risques.

- **Les systèmes d'alerte précoce.** Les participants ont souligné l'importance des systèmes d'alerte précoce, les défis liés à l'utilisation efficace des systèmes d'alerte et à la diffusion des informations aux décideurs et aux communautés, ainsi que les exigences institutionnelles pour faire face à ces défis. Les participants ont également convenu de la nécessité d'intégrer les connaissances autochtones et communautaires lors de la diffusion d'information d'alerte précoce.
- Le **Mozambique** a été présenté comme une étude de cas. Ce pays a mis en œuvre une série de **mesures de réduction des risques suite à des inondations catastrophiques survenues en 2000**. Les principaux messages comprenaient l'importance de la politique nationale et de la stratégie, la nécessité d'une coordination efficace, la responsabilité des instituts nationaux de gestion des catastrophes, la participation des acteurs, des structures d'alerte précoce efficaces, et la nécessité d'une approche largement décentralisée qui est cependant liée à des **structures transfrontières** visant à gérer de façon efficace les bassins fluviaux sujets à inondation. Les participants ont souligné l'importance des cadres régionaux de gestion des risques, comme celui de la South African Development Community (SADC) dans le cas du Mozambique.

...la gestion de la variabilité climatique actuelle est le point d'entrée pour les responsables gouvernementaux et experts du développement dans la question des pertes et préjudices causés par les changements climatiques...

Au cours des discussions, il devint évident que la gestion de la variabilité actuelle du climat constituait le point d'entrée pour les responsables gouvernementaux et les experts en développement pour ce qui concerne le traitement de la question des pertes et préjudices causés par les changements climatiques. Les intervenants ont également insisté sur le fait que la lutte contre les pertes et préjudices devait suivre des indicateurs de mesure différents. Éviter les pertes de vies et les souffrances humaines restera une priorité pour la gestion des impacts des changements climatiques. Toutefois, il importe également de reconnaître que les conséquences économiques et les effets multiplicateurs sur les moyens de subsistance et sur la résilience aux pertes et préjudices futurs constituent une tâche supplémentaire qui devra être considérée pour gérer les pertes et préjudices à long terme.

Rétention et transfert des risques : une combinaison d'approches

Les participants à l'atelier ont ensuite abordé la question de la rétention et du transfert des risques en tant qu'options pour remédier aux pertes et préjudices :

- **La rétention des risques** est définie au sens large comme ce groupe d'approches permettant à un pays de « s'auto-assurer » contre les facteurs de stress climatiques – par le biais d'activités telles que le renforcement de la résilience des populations via la protection sociale et des mesures connexes, ou par des

moyens financiers, comme la création de fonds de réserve dans le but de compenser les charges financières inattendues associées à des facteurs de stress climatiques. **Les dépenses imprévues et inattendues peuvent contraindre de façon significative le secteur public**, ce qui constitue l'un des plus grands inconvénients de la rétention des risques (financiers). Souvent, l'incapacité à réduire les risques et le manque de planification d'urgence font que les dépenses à réaliser lorsque des événements et des impacts se manifestent sont faites aux dépens des priorités existantes en matière de développement, telles que celles prévues pour l'éducation et les infrastructures. Ces coûts sont bien sûr une forme inacceptable de rétention des risques et ne sont pas durables étant donné l'augmentation prévue des pertes et préjudices.

- Les approches de **transfert de risque** contribuent à transférer les risques – essentiellement financiers – de pertes et préjudices d'une entité à une autre. Les mécanismes de transfert de risque sont utilisés pour réduire l'incertitude et la volatilité associées aux pertes et préjudices. Le rapport coût-efficacité du transfert de risque, par rapport à d'autres approches pour gérer les pertes et préjudices, dépend des pertes et préjudices réels et prévus – dans la plupart des cas, une fraction du risque peut au moins être transférée de façon profitable d'un point de vue coût-efficacité.

Les participants ont entendu parler d'initiatives existantes et émergentes en Afrique en matière de rétention et de transfert des risques.

- Un chercheur de l'Université de Columbia a présenté le **Horn of Africa Risk Transfer for Adaptation Project**, une initiative au niveau communautaire visant à renforcer la situation alimentaire et les revenus des petits exploitants éthiopiens grâce à une combinaison de gestion des ressources naturelles (réduction des risques), d'assurance (transfert de risque) et de microcrédit (permet la rétention des risques). Sur la rétention des risques, le Programme alimentaire mondial a présenté l'approche de l'Éthiopie consistant à utiliser la protection sociale et les filets de sécurité (sous le **Productive Safety Net Programme**) pour

permettre aux communautés de faire face aux chocs et extrêmes climatiques.

- Enfin, les participants ont pris connaissance de l'initiative **Africa Risk Capacity (ARC)** qui vise à transformer les réponses existantes pour la gestion des sécheresses dans les pays africains. L'ARC combine un système d'alerte précoce automatique et un système permettant un dédommagement automatique en cas de sécheresse. Il importe d'indiquer que les dédommagements sont fonctions des plans d'urgence mis en œuvre ex-ante. Cette initiative qui combine le transfert de risque, avec des éléments de rétention et de réduction des risques, réduirait sensiblement les délais et les coûts de l'intervention humanitaire durant les sécheresses. L'ARC a reçu le soutien de l'Union africaine et est appelée à devenir opérationnelle cette année.

Un message à garder en tête : il est crucial de combiner les approches de réduction, de rétention et de transfert de risque à différents niveaux – local, national, régional et international

L'un des messages importants à retenir de cette session de l'Organe subsidiaire de mise en œuvre est la nécessité de combiner les approches de réduction, de rétention et de transfert des risques. La combinaison de ces outils devrait également tenir compte des différents niveaux, reliant les approches régionales et internationales telles que l'ARC, avec des approches nationales et sous-nationales. L'évaluation des risques est un élément primordial pour toutes les approches, de façon à mettre en évidence les besoins spécifiques et à permettre la mise en œuvre d'une intervention efficace.

Les événements à évolution lente : les « inconnues connues » dans un monde plus chaud de 4°C

Des processus climatiques à évolution lente sont déjà en œuvre aujourd'hui, et c'est pourtant dans ce domaine que les approches visant à faire face aux pertes et préjudices doivent encore être élaborées, de nouvelles approches testées, et des expériences partagées. Sur la base d'expériences de terrain dans des zones côtières de faible élévation au Sénégal, les participants ont discuté du potentiel de différentes approches visant à faire face aux pertes et préjudices causées par les impacts des événements à évolution lente.

Ces expériences au Sénégal ont également attiré l'attention sur la construction de scénarios et sur la manière dont l'ampleur des impacts futurs varie en fonction des hypothèses de croissance des émissions de gaz à effet de serre. Cet élément – éviter des pertes et préjudices futurs – en augmentant les actions en matière d'atténuation constitue une demande africaine importante mise en évidence lors de l'atelier.

Les participants conclurent assez vite que les impacts des événements à évolution lente infligent déjà des pertes sévères sur le continent africain. Même si les expériences proviennent souvent de la gestion actuelle des perturbations, des **approches de gouvernance** peuvent fournir un double dividende en s'attaquant aux effets secondaires maladaptatifs existants du développement, et en planifiant de plus en plus les changements à évolution lente du climat et du système écologique.

Les **approches écosystémiques** ont reçu un intérêt tout particulier lors des discussions. Il en va de même pour ce qui concerne la nécessité de comprendre comment les personnes gèrent les profils de risque existants. Les participants ont également réfléchi à la question de l'interaction entre des mesures structurelles et non structurelles.

Plus ces approches visant à gérer les événements climatiques à évolution lente seront mises en place rapidement, plus les coûts seront faibles et les avantages seront grands.

Des combinaisons d'approches seront nécessaires dans l'avenir pour répondre aux pertes dues aux risques de long terme prévisibles (pertes et préjudices résiduels) telles que l'élévation du niveau des mers, la désertification et la perte généralisée des sources d'eau géologique tels que les glaciers. Ces pertes et préjudices résiduels vont requérir l'accumulation de

ressources, et seront probablement le plus efficacement approchés en utilisant une combinaison d'approches institutionnelles et de gouvernance, de gestion, ainsi que des outils financiers. Plus ces approches visant à gérer les événements climatiques à évolution lente seront mises en place rapidement, plus les coûts seront faibles et les avantages seront grands.

Analyse des discussions et étapes futures

L'atelier d'Addis-Abeba a montré que les pays africains sont de plus en plus conscients du défi que constitue la question des pertes et préjudices provoqués par le climat. Il est également ressorti de cet atelier que la thématique des pertes et préjudices possède des caractéristiques régionales. Les réalités en Afrique sont différentes de celle en Asie ou dans les Petits États Insulaires en Développement. Quelques-uns des grands messages à retenir de la discussion sont les suivants :

- Il est opportun de **créer de cadres ou des institutions pouvant lier les approches visant à faire face aux pertes et préjudices, et d'accentuer les complémentarités**. Certains pays ont déjà établi des institutions traitant de la réduction et du transfert des risques; d'autres disposent de points focaux nationaux en matière de changements climatiques mais sans lien efficace avec la

réduction, la rétention ou le transfert des risques.

- Il deviendra de plus en plus utile **d'avoir des mécanismes coordonnés aux niveaux national, régional et international** qui mettent en commun l'expertise nécessaire, les données et les infrastructures, encourageant la réduction des risques et la prévention des pertes, et veillant à ce que les approches de transfert de risque complémentent et accélèrent les progrès en matière d'adaptation.

Face à de potentielles ruptures systémiques résultant des impacts des changements climatiques, une approche historique basée sur les événements passés pourrait ne pas suffire pour mettre en œuvre les approches transformationnelles nécessaires

Lacunes

- **Les expériences et exemples disponibles sont presque entièrement centrés autour de la gestion des impacts d'événements météorologiques extrêmes dans les conditions climatiques actuelles.** Les discussions ont démontré que les approches existantes de gestion des risques ont principalement pour point de départ une perspective historique. Pourtant, face à de potentielles ruptures systémiques résultant des impacts des changements climatiques, une approche historique basée sur les événements passés pourrait ne pas suffire pour mettre en œuvre les approches transformationnelles nécessaires dans le futur.
- Un certain nombre d'analogies peuvent être tirées de l'histoire au sujet des approches qui

ont été appliquées à différents défis, mais **nous manquons (presque entièrement) d'expériences avec des mesures permettant de faire face aux changements et à la variabilité climatiques futurs.**

- Par conséquent, **il importe de combiner une compréhension des besoins avec des innovations en matière des leçons tirées des expériences actuelles.** Comprendre les besoins et innover aideront à définir les ensembles possibles d'approches visant à faire face aux pertes et préjudices liés aux changements climatiques.
- **Les processus de prise de décision actuels ne pas suffisamment équipés pour tenir compte des pertes et préjudices non économiques.** Cependant, la littérature suggère que de telles pertes indirectes et difficiles à quantifier pourraient être particulièrement importantes dans les différentes régions du monde.

Perspectives pour d'autres ateliers régionaux et vers Doha

Dans la conduite des autres ateliers régionaux et dans le raffinement des positions nationales sur les pertes et préjudices, il est important d'explorer le rôle du processus climatique dans la lutte contre la perte et préjudices. Celui-ci va au-delà de la lutte contre l'échec politique existant pour freiner la croissance des émissions de gaz à effet de serre et pour la mise en œuvre et le soutien de l'adaptation (le rôle de la question des pertes et préjudices pour insuffler de l'ambition dans le processus de la CCNUCC pourrait d'ailleurs être analysé). De nombreuses activités importantes en matière de gestion des risques se déroulent dans d'autres cadres politiques, par exemple dans le contexte du Cadre d'action de Hyōgo. Un exemple de cela est la tentative de UNISDR visant à améliorer la comptabilisation des pertes, l'évaluation des risques, la modélisation de phénomènes météorologiques extrêmes et un exercice de stratégie dans les pays en développement en cours d'exécution jusqu'en 2015. Il semble raisonnable de lier ces initiatives aux processus de planification en matière d'adaptation qui sont actuellement développés dans le Cadre d'Adaptation de Cancun.



L'initiative des pertes et préjudices dans les pays vulnérables

Germanwatch

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

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