

DÉCEMBRE 2025

POLICY PAPER



LE FONDS POUR LES PERTES ET DOMMAGES, SPÉCIFICITÉS ET CONDITIONS DE RÉUSSITE

LARABI JAÏDI, RIM BERAHAB, SABRINE EMRAN



Ce Policy Paper analyse les enjeux politiques, économiques et opérationnels du Fonds pour les pertes et dommages, créé pour répondre aux impacts climatiques irréversibles subis par les pays les plus vulnérables. Il clarifie d'abord la notion de pertes et dommages, qui mêle effets économiques et non économiques, et souligne les défis d'attribution liés à la superposition entre chocs climatiques et fragilités structurelles. L'analyse met ensuite en lumière les tensions d'économie politique qui entourent le Fonds : incertitudes sur le périmètre des contributeurs, risques d'aléa moral, articulation avec les instruments existants et difficulté à définir des critères d'éligibilité pertinents. Elle insiste également sur l'ampleur du déficit de financement et la nécessité de mécanismes innovants pour garantir des ressources prévisibles. Enfin, le papier examine les défis de gouvernance, notamment le rôle transitoire de la Banque mondiale, l'accès direct pour les pays vulnérables et la capacité du Fonds à décaisser rapidement. Il conclut que l'efficacité du dispositif dépendra de sa capacité à cibler les pertes « au-delà de l'adaptation » et à renforcer la résilience structurelle plutôt que de se limiter à des réponses ponctuelles.

LARABI JAÏDI, RIM BERAHAB, SABRINE EMRAN

INTRODUCTION

Le changement climatique entraîne des bouleversements fondamentaux sur la planète. Il se joue dans différentes zones géographiques. L'ampleur et l'étendue des risques futurs pour un emplacement donné sont toutefois sujettes à des incertitudes dans la prévision de la dynamique climatique complexe. Trois types de dangers ont été identifiés par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) : i/ les changements à évolution lente, comme l'élévation du niveau de la mer, ii/ les événements extrêmes, y compris les vagues de chaleur, les précipitations extrêmes et la sécheresse et, iii/ le potentiel de changements non linéaires à grande échelle au sein du système climatique lui-même.

C'est en 2015, à la COP 21, que les pertes et dommages ont été inclus dans un article distinct de l'Accord de Paris. Il s'agissait d'une étape importante, car les pays en développement soulignent depuis longtemps que les pertes et dommages font référence aux impacts du changement climatique qui sont « au-delà de l'adaptation ». La COP27 entrera dans l'histoire comme la conférence des Nations Unies sur le changement climatique où le Fonds pertes et dommages a été convenu. La décision peut être considérée comme une avancée après des décennies de pressions et de tensions.

Pour donner corps à ce Fonds, il fallait clarifier le sens donné dans le débat politique international aux termes « pertes et dommages » qui font référence aux impacts du changement climatique, en particulier dans les pays en développement particulièrement vulnérables¹. De plus, il fallait construire une approche commune des pays partenaires pour « prévenir, réduire au minimum et traiter les pertes et dommages associés » tenant compte des projections climatiques, de leurs différents types et niveaux d'incertitudes et de ce qu'ils signifient pour les approches de financement des impacts.

Il fallait enfin lever nombre d'ambiguïtés pour que l'opérationnalisation et la gestion de ce Fonds soient en accord avec ses finalités et qu'elles expriment une certaine satisfaction pour les pays en développement vulnérables au climat. C'est sur cette base que les partenaires auront une vue d'ensemble commune des approches existantes et émergentes et des principales questions scientifiques et socio-économiques pertinentes pour limiter et gérer les risques de pertes et de dommages dus au changement climatique dans un contexte d'incertitude.

Enfin, au-delà de la définition du rôle du Fonds, ses politiques et ses modalités de financement des actions devaient être élucidées par un débat entre les parties prenantes sur la manière dont les différentes approches influent sur les incitations à l'action aux niveaux national, régional et international.

1. En général, les termes « éviter » et « minimiser » sont utilisés pour désigner respectivement l'atténuation et l'adaptation, tandis que le terme « adresse » fait référence aux actions visant à faire face aux impacts du changement climatique qui n'ont pas été ou ne peuvent pas être évités.

1. LES PERTES ET DOMMAGES : QUELLE SIGNIFICATION DONNER AUX TERMES ? UNE APPROCHE DE COMPENSATION, DE SOLIDARITÉ OU DE JUSTICE ?

Les pertes et dommages sont définis comme les impacts du changement climatique qui ne peuvent être évités par des mesures d'atténuation, d'adaptation et autres telles que la gestion des risques de catastrophe². **Ils ont des coûts à la fois économiques et non économiques** et résultent à la fois d'événements météorologiques extrêmes comme les ouragans et les inondations et de processus climatiques à évolution lente comme l'élévation du niveau de la mer, le recul des glaciers et la salinisation (Van Schie, 2024).

Les pertes et dommages comprennent les pertes permanentes et irréversibles telles que les pertes en vies humaines, en moyens de subsistance, en habitations et en territoire, pour lesquelles une valeur économique peut être calculée, ainsi que les impacts non économiques, comme la perte de culture, d'identité, de services écosystémiques et de biodiversité, qui ne peuvent être quantifiés en termes monétaires (CAN, 2022).

La création de ce Fonds répondait à un besoin spécifique car le réchauffement climatique est bien présent et le climat va continuer à se dérégler et à engendrer des événements de plus en plus violents, intenses et fréquents. Ces perturbations peuvent être extrêmes, d'une manière aussi bien soudaine (typhon, inondation, cyclone...) que lente (désertification, élévation du niveau de la mer) et provoquer des dégâts considérables. Lorsque les dégâts engendrés sont irrésistibles et irréversibles, on parle de perte ou de préjudice, qu'il faut réparer.

1.1. Questions de justice et de responsabilité historique.

Le débat sur les pertes et dommages a été controversé dans les négociations internationales sur le climat en raison de questions de justice et d'équité, et de la preuve de la responsabilité historique du changement climatique. Les pays les moins avancés (PMA) et les petits États insulaires en développement (PEID) sont en première ligne de la crise climatique. Ils ont peu contribué au problème et sont plus vulnérables aux impacts du changement climatique – en raison des niveaux de pauvreté, de la géographie ou des deux (ADB, 2021). En 2015, les pays du Nord étaient responsables de 92 % des émissions excédentaires de CO₂. Les pays riches, États-Unis et Union européenne en tête, se sont toujours refusé à créer un nouveau Fonds, craignant d'être tenus légalement responsables de leurs contributions historiques au changement climatique³.

L'une des pierres angulaires de l'Accord de Paris de 2015 était le principe du « pollueur-payeur ». Les pays riches, qui ont une responsabilité historique dans la crise climatique, doivent apporter une aide financière aux pays en développement auxquels on demande

2. Les pertes et dommages ont été officiellement reconnus à la COP 19 en 2013, après que les effets catastrophiques du typhon Haiyan (également connu sous le nom de super typhon Yolanda) sur la population des Philippines eurent montré que les pays en développement vulnérables avaient besoin d'un soutien important face à une dévastation aussi généralisée.

3. Certains pays ont toutefois pris les devants. Le Danemark a ainsi annoncé qu'il consacrerait 13 millions USD à la réparation des pertes et dommages. L'Écosse, suivie par la région wallonne en Belgique et l'Allemagne avaient aussi promis une contribution de plus de dix millions d'EUR lors de la COP26. Mais ces initiatives restent largement insuffisantes.

aujourd'hui de se priver de croissance pour ralentir le changement climatique. Mais dès 2015, lors de la COP21, il avait été convenu que les mesures prises dans le cadre de la coopération internationale sur le climat pour faire face aux pertes et préjudices ne pourrait donner lieu ni servir de fondement à aucune responsabilité ni indemnisation. Les États-Unis, l'Australie et le Canada ont également insisté sur la nécessité de dissocier le Fonds des responsabilités ou des indemnisations. Si les pays riches étaient opposés à la création de ce Fonds, c'est parce qu'ils craignaient que des accords ouvrent la voie à la responsabilité juridique et à des indemnisations. Ils ont également tenu à ce que le groupe de contributeurs intègre de gros pollueurs tels que la Chine, l'Inde, la Russie et l'Arabie saoudite, et à ce que seuls les pays les moins avancés puissent bénéficier des financements (Gallanger, 2022).

Que les pays développés paient pour les pertes et les dommages est pourtant une question de **justice climatique**. Mais il est également dans l'intérêt des pays développés de prendre au sérieux les pertes et les dommages. Le financement des pertes et dommages aurait des avantages tangibles en matière de sécurité, compte tenu du chevauchement important entre les pays les plus vulnérables aux impacts climatiques et ceux qui sont exposés à un risque élevé de conflit (HBS, 2022b). C'est aussi dans l'intérêt économique collectif de remédier aux pertes et aux dommages pour assurer un développement économique durable et une prospérité mondiale partagée. C'est enfin dans l'intérêt géopolitique des pays développés de soutenir l'appel des pays africains, des PEID et des PMA pour un soutien dans la lutte contre la crise climatique.

Étant donné le coût énorme – et en croissance rapide – des pertes et dommages dans les seuls pays en développement, continuer à faire supporter ces coûts aux personnes les moins responsables et les plus vulnérables au changement climatique est non seulement une grave injustice, mais les priverait également de la possibilité de jouir de leurs droits humains les plus fondamentaux, notamment le droit au développement et le droit à des moyens de subsistance décents pour eux-mêmes et les générations futures. L'objectif de la création du Fonds est de réduire *a posteriori* une inégalité due aux impacts négatifs du changement climatique dans des pays qui, économiquement et socialement, n'ont pas les moyens d'y répondre, alors même qu'ils n'ont que très peu contribué aux phénomènes qui les frappent (H-B-S, 2022a).

Le Fonds devrait contribuer à plus de justice climatique en ce qu'il organise la solidarité internationale qui pourrait renforcer la confiance et qu'il œuvre à créer un club de coopération plus large. Plusieurs groupes de pays en voie de développement continuent de réclamer que le mécanisme financier permettant de couvrir les pertes et dommages s'appuie sur un principe de compensation par les pays avancés considérés comme les principaux responsables du changement climatique (AF, 2022). Mais cette revendication a soulevé plusieurs réserves car identifier et isoler la part des pertes et dommages liée au changement climatique des autres causes possibles (variabilité naturelle du climat, exposition, vulnérabilité) semble scientifiquement très délicat.

Les pertes et dommages, qui correspondent à des impacts locaux du changement climatique, dépendent à la fois des efforts d'atténuation réalisés au niveau mondial et des efforts d'adaptation réalisés au niveau local. Les pertes et dommages en lien avec les catastrophes climatiques sont fonction de trois éléments : les phénomènes météorologiques et climatiques extrêmes (facteurs externes), l'exposition et la vulnérabilité des populations et celles des systèmes tant socio-économiques que naturels (facteurs internes). Les événements climatiques extrêmes peuvent être dus à la variabilité naturelle du climat et/ou au changement climatique d'origine anthropique (UN, 2023a). L'exposition correspond à la présence de populations ou d'actifs économiques en un lieu où ils sont susceptibles

d'être affectés négativement par un événement extrême. Enfin, la vulnérabilité est définie comme la propension à être affecté négativement par un événement extrême. L'interaction entre ces trois facteurs détermine la probabilité que des pertes et dommages surviennent au cours d'une période donnée.

1.2. La complexité du lien entre changement climatique et événements climatiques extrêmes.

Un lien de causalité entre changement climatique et événements climatiques extrêmes est encore difficile à établir. Pour faire le lien entre le changement climatique et des pertes et dommages liés à des événements climatiques extrêmes, il convient dans un premier temps de s'assurer de l'existence d'un lien de causalité entre changement climatique et événements climatiques extrêmes, ce qui n'a rien d'évident. Les études du GIEC constatent une augmentation des dommages économiques provoqués par les catastrophes liées à la météorologie et au climat, mais cela est très variable selon les zones géographiques et d'une année à l'autre. Les pertes économiques sont plus importantes, en valeur absolue, dans les pays développés, mais les taux de mortalité et les pertes économiques en proportion du PIB sont plus élevés dans les pays en développement (GCF, 2023).

De plus, les politiques de développement et leurs résultats influencent dans une large mesure les risques de catastrophe : ils les augmentent en cas d'inadéquation, comme dans le cas d'une détérioration de l'environnement, d'une urbanisation rapide et anarchique dans des zones dangereuses, de problèmes de gouvernance ou de moyens de subsistance insuffisants pour les populations démunies.

Les niveaux actuels d'exposition et de vulnérabilité sont le résultat, entre autres, de processus complexes issus du passé dans lesquels s'entremêlent l'extension des aménagements urbains et péri-urbains, la persistance d'inégalités ou encore l'intensification des pressions sur l'environnement. La capacité des pays à réagir au changement climatique dépend également de facteurs tels que le profil d'une économie, sa robustesse, sa diversification, ses capacités humaines et institutionnelles, mais aussi l'accès à des financements et à des technologies, en plus de la présence de structures de gouvernance fonctionnelles (AF, 2023).

Les responsabilités en matière de pertes et dommages sont partagées entre de nombreux acteurs différents, au niveau national et international. Certes, les grands pays émetteurs de gaz à effet de serre jouent un rôle déterminant dans le niveau d'aléa climatique. Mais laisser penser que les pertes futures liées aux impacts du changement climatique seront compensées par les pays qui en ont les capacités reviendrait à offrir une « assurance catastrophes climatiques » aux pays en développement, ce qui ne les inciterait pas à mettre en œuvre des politiques d'adaptation spécifiques à leur cas. Un tel mécanisme aurait pour effet de ne pas réduire efficacement (et donc potentiellement d'entretenir) l'exposition et la vulnérabilité de ces pays aux risques climatiques. Les pertes et dommages occasionnés par les conséquences du changement climatique seraient supérieurs à ceux supportés par ces pays s'ils avaient mis en place une stratégie d'adaptation et de réduction des risques qui soit optimale d'un point de vue économique (AF, 2023b).

1.3. Économie politique des pertes et dommages : Incitations, risques moraux et alignement des acteurs.

Au-delà des questions de justice climatique et des défis méthodologiques liés à l'attribution, les pertes et dommages s'inscrivent dans un champ d'économie politique où se confrontent intérêts, stratégies et contraintes budgétaires. La création d'un Fonds international dédié ne répond pas uniquement à un impératif moral, elle modifie également les incitations des États contributeurs, des États bénéficiaires et des institutions multilatérales.

Un premier enjeu concerne la gestion de l'**aléa moral**. La littérature sur le risque climatique et les mécanismes d'assurance publique montre que la perspective d'une compensation *ex post* peut, lorsqu'elle est mal conçue, réduire les incitations à investir dans la prévention, l'aménagement du territoire ou l'adaptation. L'OCDE souligne que des dispositifs de compensation trop généreux ou prévisibles peuvent conduire à maintenir des activités dans des zones très exposées ou à retarder des politiques de réduction du risque (OECD, 2021). Le FMI, dans son cadre *Resilience and Sustainability Trust*, rappelle que l'assistance internationale doit impérativement s'inscrire dans une stratégie de gestion intégrée du risque ; à défaut elle entretiendrait des vulnérabilités structurelles (IMF, 2023).

Un deuxième enjeu renvoie à l'**asymétrie d'information** entre gouvernements et bailleurs. L'attribution des pertes, entre composante climatique et défaillances de gouvernance, repose sur une information dont les États bénéficiaires disposent en premier ressort. La littérature empirique montre que les dommages climatiques s'entremêlent régulièrement à des fragilités structurelles préexistantes, rendant difficile la distinction entre pertes réellement imputables au climat et pertes liées à des choix d'aménagement, de construction ou de régulation (V20, 2022).

Un troisième enjeu réside dans la **configuration du "club des contributeurs"**. Le clivage historique entre pays développés et pays en développement ne reflète plus la réalité des capacités financières et des émissions contemporaines. Les pays industrialisés hésitent à formaliser une responsabilité juridique potentiellement illimitée, tandis que plusieurs grandes économies émergentes telles que celles de la Chine, l'Inde, et les États du Golfe, refusent de rejoindre un groupe de contributeurs permanents. Cette tension géopolitique, analysée dans les travaux récents sur la gouvernance climatique globale, limite la prévisibilité du financement et renforce l'importance de mécanismes hybrides fondés sur la "capacité à contribuer" plutôt que sur des catégories historiques figées (OECD, 2022).

Enfin, l'économie politique du Fonds repose sur son articulation avec les autres instruments internationaux. Un Fonds trop accessible pourrait être perçu comme un substitut aux réformes liées à l'atténuation ou à l'adaptation. À l'inverse, des exigences fiduciaires trop élevées risqueraient d'exclure précisément les pays les plus vulnérables. Les évaluations du Fonds vert pour le climat montrent que les procédures d'accréditation peuvent constituer un obstacle significatif pour les pays à faible capacité institutionnelle (GCF, 2023). **Le défi consiste donc à concevoir un mécanisme qui évite à la fois la dépendance chronique et l'exclusion institutionnelle.**

Ces dynamiques d'économie politique définissent les conditions d'efficacité du Fonds. Elles expliquent la nécessité d'une gouvernance formelle robuste, inclusive et fonctionnelle, analysée de manière plus approfondie dans la section 4.

2. QUI ET QUOI FINANCER ? DE LA PRÉVENTION DU RISQUE À LA RÉPARATION DES PRÉJUDICES.

Les pourparlers onusiens ont établi deux institutions, le **Mécanisme international de Varsovie**, en 2013, qui doit permettre d'améliorer la compréhension, les échanges et l'action en cas de pertes et dommages, et le Réseau de Santiago, en 2019, qui met les pays vulnérables en relation avec les prestataires d'assistance technique.

À la COP26 de Glasgow, en 2021, **la pression est montée d'un cran**. Mais aucun nouveau financement n'a été acté. À la place, un **«dialogue de Glasgow»** a été instauré afin de discuter des modalités de financement des activités visant à éviter les pertes et dommages... jusqu'en 2024. Les pays du Sud ont maintenu la pression pour que le sujet soit mis à l'ordre du jour de l'agenda formel des négociations à la COP27.

Par ailleurs, à l'occasion de l'Assemblée générale des Nations unies, le Danemark a annoncé qu'il consacrerait 13 millions USD à la réparation des pertes et dommages ; une première pour un État membre. La voie avait déjà été ouverte par l'Écosse, suivie par la région wallonne (Belgique) et l'Allemagne lors de la COP26 avec une contribution cumulée de plus de dix millions EUR. Selon les projections, les coûts des pertes et dommages sont estimés entre 290 et 580 milliards USD par an dans les pays en développement d'ici à 2030, et jusqu'à 1 700 milliards en 2050. Il existe un fort consensus sur le fait d'inclure le financement des pertes et dommages aux négociations officielles de la COP27 (ADB, 2021).

Pour l'heure, les financements climatiques existants ne sont consacrés qu'aux efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre («atténuation») ou aux mesures d'adaptation pour se protéger contre les impacts du réchauffement (GCF, 2020). Mais les pays les plus vulnérables, les plus touchés par les pertes et dommages, réclament à cor et à cri la création d'un nouveau mécanisme dédié, financé par les plus grands émetteurs, afin de faire face aux impacts déjà irréversibles du changement climatique (GCF, 2021).

La COP28 a apporté des réponses aux interrogations qui subsistaient quant aux contributeurs, aux bénéficiaires du fonds et aux conditions d'accès. Un comité de transition composé de 14 membres issus de pays en développement et de 10 membres de pays développés a été chargé de mettre en place le Fonds. L'objectif tracé est assez large : "aider les pays particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques à faire face aux pertes et préjudices économiques et autres dommages liés à ces effets, notamment aux phénomènes météorologiques extrêmes et aux phénomènes qui se manifestent lentement." ⁴

2.1. L'écosystème des risques : en amont, la prévention.

Le Fonds devrait adopter une approche d'intervention fondée sur une perspective de gestion des risques climatiques. Le risque climatique se définit comme une fonction de l'aléa lié au climat, de l'exposition des personnes et des biens, et de leur vulnérabilité à cet aléa particulier (GIEC, 2014). Dans sa contribution à la réduction et à la gestion des risques,

4. (Décision FCCC/CP/2023/L.1–FCCC/PA/CMA/2023/L.1).

le Fonds mettrait l'accent sur les mesures stratégiques visant à appuyer des processus efficaces de gouvernance des risques.

La prévention des risques climatiques est un point de départ essentiel de toute analyse des pertes et dommages. **Le « paquet » de financement du Fonds devrait inclure le renforcement de l'écosystème des risques afin d'éviter de réduire au minimum les pertes et les dommages et de les traiter.**

À l'intersection de l'aléa, de l'exposition et de la vulnérabilité, les conséquences des risques climatiques se matérialisent par des « effets sur les vies, les moyens de subsistance, la santé et le bien-être, les écosystèmes et le patrimoine social et culturel, les services (y compris les services écosystémiques), et les infrastructures » (GIEC, 2018). La vulnérabilité correspond aux diverses manières dont les personnes et les biens sont sensibles aux aléas liés au climat et peuvent être touchés négativement. La vulnérabilité aux aléas est déterminée par le contexte socioéconomique (biens, structures, et circonstances particulières) qui influence, favorise ou limite la capacité des personnes à accéder aux ressources matérielles et immatérielles nécessaires pour réduire l'exposition aux aléas et gérer les impacts. La vulnérabilité varie selon les régions géographiques, les secteurs économiques, et aussi à l'intérieur d'un même segment de population (par exemple en fonction du genre, de la classe ou de l'appartenance ethnique). Elle dépend aussi de caractéristiques individuelles telles que l'âge et l'état de santé.

Les aléas liés au climat ont déjà de multiples effets dévastateurs sur les êtres vivants et les moyens de subsistance, en particulier lorsqu'ils apparaissent dans un contexte de tensions sociales, économiques ou politiques. L'ampleur et l'efficacité des mesures destinées à réduire et gérer les risques dépendront de plusieurs facteurs : les ressources financières disponibles (publiques et privées, aux niveaux national et international), l'existence de capacités techniques pertinentes, et l'efficacité et la cohérence des interventions des pouvoirs publics visant à accroître la résilience et réduire l'exposition et les vulnérabilités aux aléas liés au climat. (Rouleau, 2015). Dans bien des pays en développement, les possibilités d'agir pour réduire et gérer les risques de pertes et dommages reposeront sur l'aide internationale. Cela fait partie des sujets actuels de discussion et de négociation au sein des Nations unies, en particulier s'agissant des niveaux actuels et futurs du financement climatique.

Le FMI examine comment différentes approches peuvent éclairer la gestion des risques dans un contexte de grande incertitude afin de renforcer la résilience, et comment elles influent sur les incitations à l'action. De son point de vue, le rôle du fonds n'est pas de réparer les pertes et les dommages, mais de financer des politiques et des programmes limitant et gérant les risques de pertes et de dommages causés par les changements climatiques

Il est également important d'avoir en place tout un ensemble de politiques nationales et d'aides internationales en faveur du développement durable ou de la réduction des risques de catastrophe, du relèvement et de la reconstruction. En effet, les décisions en matière d'action climatique ne sont pas prises isolément. Elles s'inscrivent dans les stratégies de développement des pays et doivent donc être évaluées au regard de tout le spectre de risques socioéconomiques et des incertitudes associées à prendre en compte dans le processus décisionnel. Si elles ne sont pas organisées convenablement, certaines mesures visant à réduire et gérer le risque de pertes et dommages pourraient accroître les risques pour d'autres segments de la société ou d'autres pays.

2.2. En aval : la réparation du préjudice.

La **spécificité** de ce Fonds est qu'il propose de **réparer un préjudice causé par un dommage** sans qu'il y ait de mise en cause de responsabilité. Habituellement, lorsqu'on parle d'**indemnisation ou de réparation**, c'est parce que la responsabilité juridique d'une personne publique ou privée est engagée.

Il est important de voir la création de ce Fonds comme une mesure de réparation physique, de reconstruction suite à un préjudice. Contrairement à une mesure d'adaptation, qui tend à prévenir, à diminuer la sévérité, la fréquence, la violence des impacts de ces événements, ce Fonds a été pensé comme une réponse pour réparer les dégâts après que ces événements se soient produits. Il y a une forme de prévention dans l'adaptation qu'on ne retrouve pas dans les pertes et préjudices, lesquels partent du constat qu'un préjudice est déjà subi (FLD, 2024a).

Les « pertes et dommages » désignent les conséquences des effets climatiques qui échappent aux mesures d'adaptation et d'atténuation. Les « dommages » font référence à ce qu'il est possible de reconstituer ou de réparer, infrastructures, logements, terres agricoles, cultures ou autres bétails. Les « pertes » renvoient à tout ce qui n'est pas récupérable, notamment les vies, les atteintes à la biodiversité, l'interruption des études ou l'obligation de quitter la terre de ses ancêtres.

Le Fonds doit prendre en compte les déplacements subis par les personnes vulnérables. Les déplacements forcés peuvent entraîner des pertes sociales et environnementales en cascade, notamment en ce qui concerne les moyens de subsistance, les liens communautaires, la nourriture, l'eau, l'éducation, les soins de santé et la sécurité. Les populations obligées de quitter leurs habitations subissent des pertes et des dommages importants, qu'ils soient d'ordre économique ou autre. Et si tout retour est impossible, les coûts augmentent de manière exponentielle. Face à des priorités concurrentes pour un volume de financement limité, il est essentiel que le Fonds pertes et dommages prenne en compte les déplacements subis par les personnes vulnérables.

La vocation du Fonds est de fournir des financements visant à faire face à diverses difficultés, telles que les urgences liées au climat, l'élévation du niveau de la mer, les déplacements, les réinstallations, les migrations, l'insuffisance des informations et des données climatiques, etc. Ce qui est d'abord mis en avant est la nécessité d'une reconstruction et d'un redressement résilients aux changements climatiques, dont le financement pourrait atteindre des montants très importants, notamment si l'on prend en compte les pertes à la fois économiques et non économiques (FLD, 2024b).

Le Fonds prévoit l'octroi d'une **aide financière aux pays "particulièrement vulnérables"**, **le niveau de vulnérabilité** d'un pays étant usuellement déterminé en fonction de son exposition, de sa sensibilité ou de sa capacité d'adaptation aux impacts des changements climatiques. Ce Fonds n'est donc pas destiné à une catégorie de pays prédéfinie et le nombre de ses bénéficiaires potentiels n'est pas déterminé (UNCC, 2023).

Les moyens de réduire les pertes et les dommages causés par le changement climatique comprennent l'augmentation de la résilience avant l'apparition de conditions météorologiques extrêmes ou d'événements à évolution lente. Des actions spécifiques visant à atténuer les changements climatiques et à s'y adapter sont essentielles aussi bien dans les pays en développement que dans les pays développés, afin d'éviter et de minimiser l'ampleur des pertes et des dommages qu'ils subissent (OECD, 2022). Cela

implique de cibler les communautés les plus vulnérables et d'élaborer des politiques qui s'attaquent aux causes profondes de leur vulnérabilité, afin de renforcer la résilience face aux pertes et dommages futurs.

2.3. Les secteurs les plus susceptibles d'être affectés et les priorités d'allocation du Fonds.

Le débat sur les pertes et dommages est souvent formulé en termes agrégés, pourcentages de PIB, montants globaux de pertes, alors que du point de vue opérationnel la question centrale pour le Fonds doit être : **dans quels secteurs les pertes se concentrent-elles, et quelles priorités d'allocation retenir donc ?** La littérature récente identifie quelques systèmes où les pertes climatiques sont à la fois **massives, récurrentes** et **macro-critiques**, et dans lesquels on recense l'énergie, l'agriculture, les infrastructures essentielles et les zones côtières/urbaines exposées.

(i) Énergie : un secteur exposé et systémique.

Les systèmes énergétiques sont à la fois **victimes** des aléas climatiques et **vecteurs** de résilience pour le reste de l'économie. Les rapports de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) sur la résilience des systèmes électriques montrent que le changement climatique affecte **tous les maillons de la chaîne** : baisse de productibilité des centrales (hydro, thermique refroidie à l'eau), fragilisation des réseaux de transport et de distribution, modification des profils de demande (pics de climatisation lors des vagues de chaleur, tensions sur la capacité en pointe) (IEA, 2020, IEA, 2023).

Dans de nombreux pays en développement, les infrastructures électriques sont **vieillissantes, sous-investies** et souvent situées dans des zones côtières ou fluviales à haut risque. Les coupures récurrentes liées aux événements extrêmes se traduisent par des pertes de production, des pertes de stocks, et un surcoût d'auto-génération pour les entreprises, qui pèsent directement sur la compétitivité. La Banque mondiale estime, à partir de micro-données d'environ 143 000 entreprises dans 137 pays à revenu faible et intermédiaire, que l'**infrastructure peu fiable** (électricité, transport, eau) entraîne des pertes de production équivalentes à **151 milliards USD par an**, soit environ **0,6 % du PIB** des pays de l'échantillon (Kornejew et al., 2019).

Pour le Fonds, cela plaide pour une **priorisation des interventions** lorsque des événements climatiques détruisent ou endommagent des infrastructures énergétiques critiques, en conditionnant les financements à une reconstruction climato-résiliente plutôt qu'à une simple remise en état "à l'identique".

(ii) Agriculture et systèmes alimentaires : l'épicentre des pertes dans les pays vulnérables.

Les pertes climatiques sont particulièrement concentrées dans l'**agriculture**. Un rapport de la FAO estime que, sur la période **1991–2023**, les catastrophes ont causé **3,26 billions USD** de pertes dans l'agriculture mondiale, soit en moyenne **99 milliards USD par an**, l'équivalent d'environ **4 % du PIB agricole global** (FAO, 2025). Dans les pays à revenu faible et à revenu intermédiaire inférieur, les pertes liées aux catastrophes représentent entre **10 et 15 % du PIB agricole** sur trente ans ; pour les petits États insulaires en développement, elles atteignent près de **7 %** (FAO, 2023).

Il ne s'agit donc pas seulement de pertes conjoncturelles : dans des économies où l'agriculture pèse lourd dans l'emploi et le revenu rural, ces destructions répétées érodent la **sécurité alimentaire**, la **stabilité sociale** et la capacité d'investissement. Pour un Fonds pertes et dommages, cela implique que les interventions post-choc doivent cibler non seulement l'aide d'urgence, mais aussi la **reconstitution des capacités productives** (irrigation, sols, cheptels, stockage), avec une attention particulière portée aux **petits producteurs** et aux **femmes rurales**, largement non assurés.

(iii) Infrastructures de transport, eau et télécommunications : des nœuds critiques pour l'économie.

Les infrastructures essentielles telles que les **routes, les ponts, les ports, les réseaux d'eau et d'assainissement, et les télécommunications** concentrent une part croissante des pertes. Un rapport de la Banque Mondiale montre que dans les pays à revenu faible ou intermédiaire les interruptions de services d'infrastructures dues aux catastrophes peuvent représenter chaque année **1 à 4 % du PIB** en pertes directes et indirectes (pertes de production, de revenus, de bien-être) (Hallegatte et al., 2019). Le même rapport montre qu'investir dans des infrastructures plus résilientes présente un **bénéfice net estimé à 4,2 billions USD**, avec un rapport bénéfices/coûts d'environ **4 pour 1**. Autrement dit, chaque dollar investi dans la résilience des infrastructures permet d'éviter en moyenne **4 USD** de pertes futures.

Pour le Fonds, cela suggère une priorité claire : lorsque des événements climatiques détruisent des **infrastructures de réseau** (routes d'accès, ports, réseaux d'eau ou de télécoms), les financements devraient viser une **reconstruction renforcée**, afin de rompre le cycle de destruction-réparation-redestruction, particulièrement coûteux en termes de développement.

(iv) Littoraux, villes exposées et pertes non économiques.

Les zones littorales, les deltas et les grandes agglomérations côtières figurent parmi les **"hotspots"** de risques climatiques. Le GIEC souligne que **dans tous les scénarios climatiques et socio-économiques** les villes et établissements côtiers, ainsi que les petites îles, feront face à des **perturbations sévères à l'horizon 2100, et souvent dès 2050** (IPCC, 2022a). Un autre rapport du PNUD sur les risques côtiers estime que, sur notre trajectoire d'émissions actuelle, des centaines de grandes villes côtières verront, d'ici **2050**, des zones représentant environ **5 % de leur population** exposées à un risque accru d'inondations côtières, proportion qui pourrait atteindre **10 % d'ici 2100** (UNDP, 2023).

En parallèle, une analyse de la Croix-Rouge et de partenaires techniques estime qu'environ **1,36 milliard de personnes** vivent dans des zones à **risque élevé d'inondation**, dont **132 millions** à la fois en situation de pauvreté extrême (moins de 1,90 USD par jour) et exposées à de forts risques d'inondations – plus de la moitié en Afrique subsaharienne (IFRC et al., 2024).

Au-delà des pertes matérielles (logements, infrastructures touristiques, zones industrielles), ces contextes cumulent des **pertes non économiques**, notamment en termes de territoires ancestraux, sites culturels et religieux, paysages identitaires, que les régimes assurantiels et les mécanismes classiques de financement ne couvrent pas. La reconnaissance de ces pertes non marchandes constitue l'un des arguments centraux en faveur d'un Fonds spécifique pour pertes et dommages, plutôt que d'un simple élargissement des guichets existants.

Du point de vue d'un gestionnaire de risque, cette lecture sectorielle n'est pas un détail technique : elle est au cœur de la capacité du Fonds à **réduire des vulnérabilités structurelles** plutôt qu'à financer de manière répétée les mêmes pertes dans les mêmes secteurs.

3. LES MODALITÉS DE FINANCEMENT : BESOINS, RESSOURCES ET MODALITÉS (LES BÉNÉFICIAIRES ET L'ACCESSIBILITÉ).

Les besoins des pays en développement vulnérables pour faire face aux pertes et aux dommages causés par les impacts croissants du changement climatique sont divers. Ils comprennent les évaluations des risques et des besoins ainsi que des outils financiers pour soutenir les régimes de protection sociale. Les initiatives actuellement mises en place ne suffisent pas à répondre à l'ampleur et à la portée des besoins. Les participants à la COP 29 devaient s'accorder sur la voie à suivre pour lever et fournir les financements nécessaires.

3.1 Le gap entre besoins et ressources mobilisées.

Bien que de nombreux pays subissent déjà des pertes et des dommages, y compris les économies à revenu élevé, les pays en développement vulnérables restent les plus fragiles et les plus exposés aux pertes et aux dommages causés par les impacts du changement climatique. Selon les estimations d'un rapport publié par le Groupe vulnérable des Vingt (composé à cette date de 58 pays pauvres dont 24 d'Afrique), ces derniers auraient perdu un cinquième de leur richesse au cours des deux dernières décennies et auraient été de 20 % plus riches aujourd'hui sans le changement climatique (V20, 2022). Cela représente un montant total d'environ 525 milliards USD. Les pays les plus exposés ont perdu 51 % de croissance de leur PIB depuis 2000.

Selon une étude, le coût économique des pertes et dommages à lui seul s'élèverait à 400 milliards USD par an d'ici 2030, et entre 290 et 580 milliards USD dans les seuls pays en développement (Baarsch, 2022). D'ici 2050, la même étude estime que le coût économique des pertes et dommages dans les pays en développement sera entre 1 et 1,8 billion USD.

Ce Fonds sera alimenté principalement par des contributions volontaires, donc de la subvention, mais aussi par des dons privés ou des prêts, y compris à des conditions très concessionnelles. Avant Dubaï, les pays en développement avaient demandé que le Fonds soit doté d'un montant minimum en partant du principe que seuls les pays développés devraient fournir ces ressources, mais ils n'ont pas obtenu gain de cause. En 2021, l'Écosse a versé une première contribution bilatérale de 2 millions de GBP, devenant ainsi le premier pays à briser le tabou et à engager des fonds. Le soutien des pays développés au Fonds a été établi lors du sommet sur le climat en Égypte, après plusieurs années de négociations.

L'État des Émirats Arabes Unis, qui avait accueilli la COP28, s'est engagé sur un montant de 100 millions USD pour le Fonds. Le signal envoyé par les Émirats Arabes Unis à la COP28, a ouvert la voie à des contributions d'autres pays. L'Allemagne a également promis 100 millions USD, tandis qu'à l'issue de cette COP, 792 millions EUR avaient été promis pour

alimenter le Fonds⁵.

Ce montant était loin de répondre aux besoins, mais il témoignait tout de même d'une volonté d'abonder le Fonds rapidement. La décision finalement adoptée par la COP28 a exhorté les pays développés à continuer de soutenir les activités visant à remédier aux pertes et aux préjudices mais tout en encourageant les autres pays à les soutenir sur une base volontaire, sans fixer de montant.

Les pays du Sud maintiennent la pression, et ils n'hésitent pas à demander à ce que l'Inde et la Chine soient aussi tenus de payer les coûts des impacts climatiques, aux côtés des pays développés qui sont déjà obligés de fournir d'autres formes de financements climatiques. «Les économies émergentes à fortes émissions, dont la Chine et l'Inde, devraient contribuer à un fonds pour aider les pays à se reconstruire après des catastrophes liées au changement climatique», a ainsi déclaré le Premier ministre d'Antigua-et-Barbuda.

La Chine, s'est dite disposée à soutenir un mécanisme d'indemnisation des pays les plus pauvres pour les pertes et les dommages causés par le changement climatique, sans que cela se traduise toutefois par des versements concrets. Les États-Unis, quant à eux, s'ils ont finalement accepté de mettre le sujet à l'ordre du jour, ne soutiennent pas une «incitation explicite à une nouvelle aide ou un nouveau financement»... sauf si la Chine est de la partie. Dans les pourparlers sur les pertes et dommages, ils tentent ainsi de remplacer les «pays développés» par les «Parties qui ont la capacité de le faire». Pour rappel, la Chine est aujourd'hui le premier pays le plus émetteur au monde, mais si on regarde les émissions cumulées, les États-Unis passent devant.

Les pressions vont certainement se poursuivre pour que des pays dits en développement s'engagent aussi dans le financement du Fonds. Les experts travaillent sur l'élaboration de solutions de financement nouvelles en faveur des pays les plus vulnérables, en ligne avec le Pacte de Paris pour les Peuples et la Planète (TC, 2023). De son côté, la L&DC⁶ évoque la piste d'un financement par les super profits des compagnies pétrolières, qui ont été près de 60 fois plus importants que les coûts, estimés par le V20, liés aux événements climatiques pour les 55 pays les plus vulnérables au changement climatique.

L'accord conclu à la COP28 a fait référence à d'autres sources de financements innovantes, autres que les sources bilatérales, qui reposent sur le volontariat. Certains pays, notamment du Sud ont plaidé pour une taxation d'au moins 10% sur les profits des sociétés d'énergie fossile. Les gouvernements, le secteur privé et les sources innovantes – comme les taxes sur les émissions du transport maritime et aérien international – peuvent tous contribuer au Fonds. Les entreprises de combustibles fossiles qui ont le plus contribué à la crise climatique devraient également participer – et si elles ne le font pas volontairement, des mécanismes appropriés devraient les y inciter.

5. Plusieurs pays ont annoncé leur intention de contribuer aux ressources du Fonds. L'Autriche a ainsi annoncé 50 millions USD, tandis que l'Écosse, qui avait précédemment promis 2 millions de GBP, a annoncé une rallonge de 5 millions supplémentaires. De son côté, l'Allemagne a annoncé 170 millions USD et la Belgique 2,5 millions EUR, spécifiquement au Mozambique, qui a subi de terribles pertes l'année dernière en raison de pluies extrêmes. L'Union européenne s'est engagée à verser 245,39 millions USD, la Grande-Bretagne a promis « au moins » 51 millions USD, les États-Unis ont accepté de donner 17,5 millions USD et le Japon 10 millions USD. L'Irlande a également déclaré qu'elle accorderait 10 millions USD, la Nouvelle-Zélande a annoncé 12 millions USD et le Canada 7 millions. Des montants qui viennent s'ajouter aux 13 millions promis par le Danemark.

6. L&DC : The Loss and Damage Collaboration est un groupe qui réunit des experts en politiques climatiques, des spécialistes du domaine culturel, des chercheurs, des militants, des juristes, des défenseurs des droits et des décideurs du Nord et du Sud. Tous œuvrent pour garantir que les pays en développement vulnérables reçoivent le soutien nécessaire pour faire face aux pertes et dommages liés aux changements climatiques.

Certaines parties prenantes soulignent que le Fonds pour pertes et dommages présentait encore quelques problèmes, notamment en ce qui concerne son financement futur. L'absence d'un cycle de reconstitution défini soulève de sérieuses questions sur la durabilité à long terme du Fonds. Un groupe de sages de haut niveau regroupant des organismes comme le FMI, la Banque mondiale et l'OCDE ont fait des recommandations sur la façon de trouver de nouvelles capacités, de mieux prendre en compte la vulnérabilité climatique des pays et de travailler sur une réforme des grandes institutions bancaires et financières (TFCD&FMI, 2023).

3.2. Quelles modalités de financement ?

Un système d'allocation des fonds va être mis en place par le conseil, qui dépendra de certains critères d'éligibilité. La vulnérabilité du pays sera prise en compte, mais aussi l'ampleur de l'événement subi. Les notions de vulnérabilité et d'ampleur n'étant pas tout à fait quantifiées, l'arbitrage se fera au niveau du conseil du Fonds. Lors de la COP28 il a aussi été décidé que ce conseil devrait faire en sorte d'éviter que le Fonds ne se concentre trop sur un pays, un groupe de pays ou une région.

Il y aura donc une forme de répartition qui veut garantir une certaine équité entre les régions du monde, même si elles ne sont pas égales face aux conséquences des changements climatiques. Une pondération devra être trouvée en fonction de ces critères. En réalité, les objectifs et les modalités de fonctionnement ont été prédéfinis lors de la COP28 mais ils dépendront concrètement du travail du conseil, qui affinera et ajustera ces modalités (HBS, 2023).

La COP28 a prévu une allocation minimale pour les pays les plus vulnérables. Pour les autres, la capacité des pays à répondre aux catastrophes devra être prise en compte. Un État pourra avoir accès aux financements dans le cadre d'une approche programmatique (identification des risques, évaluation et solutions pour y répondre). C'est une approche qui est adaptée aux phénomènes à développement lent comme la sécheresse ou l'érosion, mais qui l'est moins pour les phénomènes à développement rapide, type tempête ou éboulement. L'objectif du Fonds de répondre aux pertes et préjudices est de venir combler les insuffisances et de répondre à des besoins qui ne sont pas ou qui sont mal couverts par les autres organisations. Le Fonds pourrait ainsi compenser les pertes non-économiques (pertes sociales, culturelles, relocalisations forcées, pertes de patrimoine), et il pourrait également être une sorte d'incubateur de réflexion et d'action sur ces sujets.

L'absence **de priorisation des financements publics nuirait à l'efficacité de la lutte contre le changement climatique**. Les financements publics, qui sont et qui resteront par nature limités, **ne devraient pas être alloués à tous les pays en développement, sans conditions de ressources**, au risque de ne pas être en mesure d'apporter un soutien suffisant aux pays les plus vulnérables et les plus exposés ; le risque est donc d'engendrer ainsi un effet d'aubaine pour **des pays disposant de capacités financières suffisantes pour s'adapter, réduire leurs risques et compenser les éventuels pertes et dommages liés au changement climatique**. De plus, tous les pays qui en ont les capacités devraient participer aux financements climat nécessaires à l'atténuation, à l'adaptation et à la compensation des pertes et dommages futurs.

Pour les événements climatiques extrêmes, la mise en place d'assurances devrait être privilégiée. Afin de faciliter la diffusion d'assurances pour les événements climatiques extrêmes, des financements publics pourraient être nécessaires pour en diminuer le coût

pour les bénéficiaires. Néanmoins, ces aides devront veiller à ne pas effacer le nécessaire signal-prix du niveau de risque encouru par le bénéficiaire de l'assurance, sous peine de diminuer l'efficacité économique du dispositif global. L'assurance est un outil important, mais elle n'est ni abordable ni accessible à tous. Il existe également des possibilités de réduire les pertes et les dommages en intégrant la résilience dans le rétablissement, par exemple en reconstruisant les infrastructures pour qu'elles soient plus résilientes au climat à l'avenir (Linnerooth, 2019).

Les pertes et dommages dus au changement climatique peuvent être classés en deux catégories : les événements climatiques extrêmes et les impacts climatiques à cinétique lente, comme la hausse du niveau de la mer. Dans le cas des événements climatiques extrêmes qui se produisent avec une faible fréquence, les mécanismes assurantiels peuvent répartir géographiquement et dans le temps les coûts liés aux pertes et dommages, en plus de fournir des liquidités, après la survenue d'une catastrophe, afin de compenser les pertes et enclencher le processus de reconstruction. De telles assurances existent, mais elles sont moins utilisées dans les pays en développement : ainsi, 4 % seulement des pertes dues à des événements climatiques extrêmes entre 1980 et 2003 étaient couvertes dans ces pays, contre 40 % dans les pays développés.

Plusieurs conditions sont nécessaires pour assurer l'efficacité de ces mécanismes d'assurance dans le cas d'événements climatiques. En premier, ces outils doivent être associés à des politiques de prévention et de réduction des risques. En effet, sans ces politiques, les assurances pourraient être perçues comme une incitation à ne pas s'adapter. L'assurance est nécessaire, mais elle ne doit pas empêcher l'adoption de mesures efficaces de réduction des risques coût. Pour plus d'efficacité et aussi pour éviter les problèmes d'aléa moral, ces assurances doivent proposer des primes dont le montant dépend du risque encouru. Un haut niveau de risque devrait se traduire par une prime très élevée et, ainsi, décourager l'exposition à ce risque. Les éventuelles mesures de soutien à l'accès à ce type d'assurance ne devraient pas introduire d'effet distorsif qui effacerait significativement la sensibilité au prix, laquelle est nécessaire à l'efficacité du dispositif.

3.3. Le positionnement systémique du Fonds dans l'architecture financière internationale.

Le Fonds pour pertes et dommages émerge dans un paysage financier déjà surchargé mais incomplet : finance climat (atténuation/adaptation), aide humanitaire, financement de la reconstruction, instruments assurantiels souverains, facilités FMI, guichets des banques multilatérales. Un rapport du Climate Policy Initiative (CPI) estime que les flux climatiques annuels ont atteint environ **1 300 milliards USD** en 2021-2022, presque exclusivement concentrés sur l'atténuation et, dans une moindre mesure, sur l'adaptation, alors que les besoins des pays en développement en matière d'adaptation sont 10 à 18 fois supérieurs aux flux publics internationaux actuels (CPI, 2023).

Dans cette architecture, le Fonds pour pertes et dommages se situe sur un **segment très insuffisamment servi** : Il n'a pas pour mandat de financer des projets d'atténuation ou d'adaptation *ex ante* (rôle du GCF et du Fonds d'adaptation) ; il ne se substitue pas à l'**aide humanitaire** d'urgence coordonnée par l'OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), centrée sur la survie immédiate ; et il ne duplique pas les **mécanismes assurantiels paramétriques** comme l'**African Risk Capacity (ARC)** ou le **Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF)** qui, en échange de primes régulières, versent des montants prédéfinis sur la base d'indices climatiques (CPI, 2024).

La spécificité du Fonds est d'intervenir, en principe, sur **les pertes résiduelles** – économiques et non économiques – qui demeurent **après** les efforts raisonnables d'adaptation et qui ne sont pas couvertes par ces instruments. Les travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), dans le cadre de son Sixième Rapport d'Évaluation – *Intergovernmental Panel on Climate Change, Sixth Assessment Report* (IPCC AR6), montrent que ces pertes "au-delà de l'adaptation" vont croître de manière non linéaire dans les pays à forte vulnérabilité, en particulier les petits États insulaires, les pays côtiers densément peuplés et les PMA (IPCC, 2022b).

Deuxième trait distinctif : le Fonds a vocation à traiter, au moins en partie, les **pertes non économiques**, comme l'érosion des cultures et identités, les déplacements forcés, la dégradation des écosystèmes, la perte de sites sacrés ou de patrimoine. Ces dimensions sont systématiquement signalées comme "angles morts" des flux financiers existants. Par ailleurs, le Fonds se situe à l'interface entre **urgence, reconstruction et développement**. Un rapport de la Banque mondiale montre que dans les pays à revenu faible et intermédiaire les interruptions et destructions d'infrastructures liées aux aléas climatiques peuvent représenter l'équivalent de **1 à 4 % du PIB par an**, en coûts directs et indirects, et qu'elles érodent durablement la trajectoire de croissance si la reconstruction n'est ni rapide ni résiliente (Hallegatte et al., 2019).

En l'absence de mécanisme dédié, les pays concernés doivent donc soit compter sur des appels humanitaires récurrents pour des montants très inférieurs aux pertes réelles, soit **s'endetter massivement** auprès des marchés ou des institutions multilatérales, transformant un choc climatique en choc de dette. Les rapports récents du PNUE sur le gap de financement de l'adaptation soulignent justement ce "piège de la perte récurrente", où la destruction non financée réduit l'espace budgétaire, donc la capacité à investir dans l'adaptation et la résilience, alimentant un cercle vicieux de vulnérabilité (UNEP, 2023).

Dans cette perspective, la valeur ajoutée du Fonds pour pertes et dommages n'est pas seulement budgétaire, elle est **systémique**. Il peut jouer un rôle de **pont** entre les régimes humanitaires, climat et développement et limiter l'accumulation de déséquilibres macroéconomiques liés à la récurrence des chocs climatiques. Ce positionnement systémique a des implications directes sur la manière dont le Fonds devra être gouverné et coordonné avec les autres dispositifs, afin d'éviter les doublons, la concurrence entre guichets et les effets d'aubaine. Ces aspects relèvent de la **gouvernance institutionnelle** et font l'objet de la section 4.

4. LA GOUVERNANCE DU FONDS OU LES FACTEURS D'EFFICACITÉ.

Le Fonds pour les pertes et dommages **devrait fournir un financement rapide, accessible et sans endettement** pour apporter au nombre croissant de personnes déplacées par l'aggravation des effets du changement climatique dans les pays vulnérables l'aide dont ils ont désespérément besoin (UN, 2023b).

Tous les pays seront admissibles mais il y aura **différents types d'accès** en fonction de l'urgence de la situation. Un accès direct est prévu. Un pays pourra demander à être financé directement pour se reconstruire. Pour des requêtes moins urgentes, un accès indirect est aussi prévu. Dans ce cas, les financements passent par des intermédiaires, comme des agents d'exécution tels que le Programme des Nations unies pour le Développement

(PNUD), ou des banques régionales de développement qui seront des relais pour demander le financement et le gérer en concertation avec le pays bénéficiaire.

4.1. Les règles de transparence et d'efficacité dans la gestion et l'allocation des ressources.

Les Philippines ont été désignées comme pays hôte du Fonds. Les décisions quant à sa structure, sa gouvernance, son mandat et ses décaissements doivent permettre de débloquent des enveloppes pour prévenir et gérer les déplacements forcés dus au changement climatique. Les financements doivent reposer sur l'équité et la justice et être rapidement accessibles aux communautés africaines.

À l'instar des autres fonds pour le climat, les pays en développement souhaitent que le Fonds pertes et dommages fonctionne sous la forme d'une entité indépendante des Nations unies.

La Banque mondiale s'est activement employée à rendre opérationnel ce dispositif, sous la forme d'un fonds d'intermédiation financière qu'elle hébergera pour une période provisoire de quatre ans. L'institution jouera donc le rôle d'hôte intérimaire comme administrateur du Fonds pertes et dommages. C'est un pas dans le processus d'installation de ce fonds. La décision marque une étape importante sur la voie de l'opérationnalisation du Fonds de réponse aux pertes et préjudices, assurée en collaboration avec le conseil d'administration du Fonds, qui est un organe indépendant de la Banque mondiale, laquelle dispose de sa propre structure de gouvernance. Le conseil déterminera les principales priorités, notamment les décisions de financement, les critères d'admissibilité et les mesures de gestion des risques.

En sa qualité d'administrateur, la Banque mondiale ne participera ni à la levée de fonds, ni aux décisions relatives à leur allocation, ni à l'identification, la préparation, l'évaluation, la mise en œuvre ou le suivi des projets financés par le Fonds. Les entités chargées de la mise en œuvre et les bénéficiaires d'un accès direct au Fonds seront seuls responsables, devant son conseil d'administration, de l'utilisation finale des financements, en particulier en ce qui concerne les aspects fiduciaires, environnementaux et sociaux.

Les pays en développement ne souhaitent pas confier un tel fonds à la Banque mondiale, car ils voulaient participer à la prise de décision. Ils ont finalement accepté que qu'il y soit hébergé pour une période intermédiaire de 4 ans, uniquement pour pouvoir le rendre opérationnel dès que possible. La Banque mondiale avait proposé un cadre d'accompagnement innovant qui permette à l'institution de signer directement les engagements financiers au nom du Fonds. L'autre caractéristique de cette option inédite est de parvenir à faire de l'accès direct sans passer par exemple par des banques multilatérales de développement.

Mais les pays en développement (PED) ont obtenu que ce fonds soit une entité chargée d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier de la Convention climat (CCNUCC) et qu'il rende compte chaque année de ses activités dans ce cadre-là (et non celui de la Banque mondiale). Et à l'instar du Fonds vert sur le climat, le Fonds pertes et préjudices sera dirigé par un conseil composé majoritairement de représentants de pays en développement (14 membres, en plus de 12 venant de pays développés), qui mettra en place les modalités de financement, approuvera les décisions de financement et émettra des recommandations pour améliorer les conditions de financement.

Les décideurs à tous les niveaux doivent disposer de données probantes de qualité sur la mobilité liée au climat en Afrique et sur ses nombreuses nuances. Ils doivent veiller à ce que les modalités de décaissement soient fondées sur la justice climatique et qu'elles permettent un accès simple et rapide.

4.2. La coordination entre le Fonds et les autres arrangements de financements internationaux

Il existe d'autres outils, notamment dans le cadre des Nations unies, qui peuvent être utilisés en cas d'événements climatiques extrêmes pour intervenir en urgence. Les mécanismes existants interviennent d'abord en première urgence pour fournir une aide humanitaire ou alimentaire et, dans certains cas, ils peuvent subvenir à certains besoins de reconstruction (lors de tremblements de terre, de tsunamis...). Mais ce Fonds pertes et préjudices est unique car aucun autre organisme de même nature existant ne se concentre sur la réparation. Toutefois, le Fonds va devoir être utilisé de manière cohérente et complémentaire avec les mécanismes de financement, ce qui nécessitera une coordination des moyens d'intervention

Pour permettre la coordination entre le Fonds et les autres arrangements de financement internationaux prévus pour faire face aux risques de catastrophes naturelles, notamment ceux des Nations unies, ce Fonds va jouer le rôle d'une plateforme d'échanges d'informations. Un moment d'échange sera prévu chaque année entre les représentants du conseil du Fonds et les représentants des agences des Nations unies.

EN CONCLUSION

Concrètement, les modalités du Fonds pertes et préjudices sont loin des attentes de certains États. Aucun chiffre minimum d'alimentation du Fonds n'est fixé, et les critères d'allocation réduisent la possibilité pour certains États d'en bénéficier ; de plus, les notions juridiques sur lesquels s'appuie la gestion de ce Fonds ne sont pas toutes définies et devront être interprétées. La création de ce Fonds est donc une réponse partielle mais nécessaire aux enjeux du changement climatique.

Il sera intéressant d'observer si la création de ce Fonds aura un impact sur les recours contentieux intentés au nom de la justice climatique. Au sein des pays développés, qui ne bénéficieront probablement pas de cet organisme, la responsabilité des États continuera à être mise en cause soit pour inaction, soit pour un préjudice subi (physique ou moral). Cependant, certains États qui pourraient recevoir une aide du Fonds pertes et préjudices pourront préférer solliciter ce dernier plutôt que faire un recours contentieux.

La Cour internationale de justice devrait prochainement rendre un avis consultatif à la demande des États insulaires sur l'obligation potentielle des États du monde entier à ne pas créer de dommages qui pourrait avoir un impact sur et dans un autre État. Cela pourrait entraîner des recours contentieux entre États ou d'ONG contre des États, mais aussi de l'arbitrage avec certaines entreprises polluantes. Il sera nécessaire d'évaluer dans les prochaines années l'efficacité de ces mécanismes de lutte contre l'injustice climatique. Au-delà de ces débats juridiques et politiques, l'efficacité réelle du Fonds dépendra surtout de sa capacité à convertir des engagements financiers en décaissements rapides, ciblés et absorbables par les pays vulnérables. L'expérience des grands fonds climatiques montre un écart significatif entre les sommes approuvées et les montants effectivement décaissés, en raison de procédures complexes, de capacités administratives limitées et d'un déficit chronique de préparation de projets dans de nombreux PMA et (petits États insulaires en développement). Sans un investissement parallèle dans la "readiness" — renforcement des systèmes nationaux de gestion fiduciaire, appui à la préparation de projets, simplification calibrée des procédures —, le Fonds pour pertes et dommages risque de reproduire les mêmes goulets d'étranglement et donc de rester symbolique, malgré une volonté politique affichée.

La COP29 visera à faire progresser les discussions sur le financement climatique, en s'assurant que les pays développés respectent leurs promesses de soutenir les nations en développement dans leur transition vers des économies durables et leur renforcement face aux impacts climatiques. Un autre point clé sera la question des pertes et préjudices, alors que les parties cherchent à mettre en place des mécanismes efficaces pour répondre aux effets irréversibles du changement climatique sur les communautés vulnérables.

Concernant le Fonds pour les pertes et dommages, et sur la base des progrès réalisés lors des COP27 et COP28, les discussions de la COP29 se poursuivront pour la mise en œuvre opérationnelle du Fonds pour les pertes et dommages, afin de soutenir les communautés vulnérables, notamment les petits États insulaires en développement (PEID) et les pays les moins avancés (PMA), qui sont touchés par le changement climatique d'une manière disproportionnée.

BIBLIOGRAPHIE

AF. (2023), Rapid evaluation of the Adaptation Fund, Technical Evaluation, Adaptation Fund, Reference Group, 10 October 2023.

ADB. (2021), Climate change fund, Annual Report 2021, African Development Bank.
AF. (2023b), Rapid evaluation of the Adaptation Fund. Available, Adaptation Fund, at https://www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2024/05/2024_AF-TERG-Rapid-Evaluation-of-the-Adaptation-Fund.pdf. (Accessed 21 June 2024).

AF. (2022), Lessons learned: Adaptation Fund's streamlined accreditation process, Adaptation Fund, Available at <https://www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2022/08/Streamlined-Accreditation-final.pdf>. (Accessed 27 May 2024).

Baarsch, F et al. (2022), Climate Vulnerable Economies: Loss Report. Economic Losses Attributable to Climate Change in V20 Economies over the Last Two Decades (2000-2019)." V20. https://www.v-20.org/wp-content/uploads/2022/06/Climate-Vulnerable-Economies-Loss-Report_June-14_compressed-1.pdf.

Buchner, Ba & al . (2023), Global Landscape of Climate Finance 2023, Climate Policy Initiative, <https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/global-landscape-of-climate-finance-2023/?utm>

CAN. (2022), Proposed Governing Instrument : Loss and Damage Fund, joint submission by: Climate Action Network (CAN), Global Campaign to Demand Climate Justice (DCJ), and Woman and Gender Constituency (WGC).

CPI. (2024), African Risk Capacity, Climate Policy Initiative, https://www.climatepolicyinitiative.org/gca-africa-adaptation-finance/case_studies/african-risk-capacity-2/?utm_source=chatgpt.com

FAO. (2023), The Impact of Disasters on Agriculture and Food Security 2023, https://knowledge4policy.ec.europa.eu/publication/impact-disasters-agriculture-food-security-2023_en?utm

FAO. (2025), Disasters cost global agriculture \$3.26 trillion over three decades, FAO report <https://www.fao.org/newsroom/detail/disasters-cost-global-agriculture--3.26-trillion-over-three-decades--fao-report-reveals/en?utm>

FLD. (2024a), Background paper on access modalities in the Governing Instrument of the Fund for responding to loss and damage, Second meeting of the Board, 1 July 2024, Songdo, Icheon, Republic of South Korea.

FLD. (2024b), Background paper on financial instruments, modalities and facilities, Fund for responding to loss and damage, Second meeting of the Board, Songdo, Icheon, Republic of Korea, 3 July 2024.

Gallanger, C and Addison, S (2022), Financing loss and damage: four key challenges,, IIED Briefing, October 2022, International Institute for Environment and Development, London. Available at <https://www.iied.org/21141iied>.

GCF. (2023), Second Performance Review (SPR) of the Green Climate Fund, <https://www.greenclimate.fund/document/gcf-b35-07>

GCF. (2020), Independent Evaluation of the Green Climate Fund's Country Ownership Approach. Available at <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/gcf-b27-12.pdf> (Accessed: 30 May 2025).

GCF. (2021), Diversification of financial instruments for addressing climate risk, available at: <https://www.greenclimate.fund/document/gcf-b34-inf>.

Hallegatte, S & al. (2019), Lifelines: Pour des infrastructures plus résilientes. Sustainable Infrastructure, © World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/31805> License: [CC BY 3.0 IGO](https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/).
H-B-S. (2022c), Unpacking finance for Loss and Damage, Spotlighting the finance gap, What differentiates finance for addressing loss and damage from other types of finance? Paper three, Washington, DC.
<https://us.boell.org>.

H-B-S. (2022b), Unpacking finance for Loss and Damage, Spotlighting the finance gap, Why do developing countries need support to address loss and damage? Paper two, Washington, DC.
<https://us.boell.org>.

H-B-S. (2022a), Unpacking finance for Loss and Damage, Spotlighting the finance gap, Lessons from COVID -19 for addressing loss and damage in vulnerable developing countries, Paper one, Washington, DC.
<https://us.boell.org>.

H-B-St/Loss and Damage Collaboration. (2023), The loss and damage finance landscape, available at: https://us.boell.org/sites/default/files/202305/the_loss_and_damage_finance_landscape_hbf_ldc_15052023.pdf.

IEA. (2022), Climate Resilience for Energy Security Report, <https://www.iea.org/reports/climate-resilience-for-energy-security?utm>

IEA (2023), Power systems in transition: Challenges and opportunities ahead for electricity security, <https://www.iea.org/reports/power-systems-in-transition/climate-resilience?utm>.

IFRC, USAID, American Red Cross, Climate Center (2024), Coastal Cities Resilience and Extreme Heat Action Project, <https://preparecenter.org/wp-content/uploads/2024/06/Coastal-Hazards-in-Cities-Fact-Sheet-1-Flooding-2024.06.04.pdf?utm>.

IMF. (2023), The Resilience and Sustainability Facility (RSF), <https://www.imf.org/-/media/files/factsheets/english/2025/the-resilience-and-sustainability-facility-rsf2025final.pdf>.
IPCC. (2022a), Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Sixth Assessment Report, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/outreach/IPCC_AR6_WGII_FactSheet_CitiesSettlementsBtS.pdf?utm.

IPCC. (2022b), Fact sheet - Cities and Settlements by the Sea- Climate Change Impacts and Risks, Sixth Assessment Report, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>.

Kornejew, M & al. (2019), Underutilized Potential: The Business Costs of Unreliable Infrastructure in Developing Countries. Policy Research Working Paper; N° 8899. © World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/31919> License: [CC BY 3.0 IGO](#).

Linnerooth-B and al. (2019), Insurance as a response to loss and damage? Chapter, Open Access, in Climate Risk Management, Policy and Governance (CRMPG), 28 november 2018, Book series Editors.

OECD. (2021), Managing Climate Risks, Facing up to Losses and Damages, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/55ea1cc9-en>.

OECD. (2022), Building Financial Resilience to Climate Impacts: A Framework for Governments to Manage the Risks of Losses and Damages, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9e2e1412-en>.

Roulleau, Th. (2015), Une approche économique du thème pertes et dommages, Annales de Mines – Responsabilité et environnement, 2015/1 No77 <https://www.cairn.info/revue-responsabilite-et-environnement-2015-1-page-77.htm>.

TC. (2023), Outcomes of the Work of the Transitional Committee: Proposal from Developing Countries on the Launch of the Loss and Damage Fund and Funding Arrangements, Developing Country Members of the Transitional Committee, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/23_08_23_Final_Submission_TC_3.pdf.

TFCD&IMF. (2023), Safeguarding Decades of Development, The International Monetary Fund's role in addressing loss and damage, October 2023.

UN. (2023a), Loss and Damage: A Moral Imperative to Act, <https://www.un.org/en/climate-change/adelle-thomas-loss-and-damage>.

UN. (2023b), Operationalization of the new funding arrangements for responding to Loss and Damage and the fund, Conference of the Parties. Twenty-eight session. FCCC (Framework Convention on Climate Change), 28 November 2023.

UNEP. (2023), Adaptation Finance Gap Update 2023 - Adaptation Gap Report 2023, <https://wedocs.unep.org/items/37283aee-ad3f-4533-9308-a8ef95472c53>

UNDP. (2023), Climate change's impact on coastal flooding, <https://www.undp.org/latin-america/press-releases/climate-changes-impact-coastal-flooding-increase-5-times-over-century-putting-over-70-million-people-path-expanding?utm>.

UNFCCC. (2023), Loss and Damage Finance: An assessment of the most promising instruments, available at: <https://unfccc.int/documents/631907>.

V20 (2022), Climate Vulnerable Economies Loss Report, Economic losses attributable to climate change in V20 economies over the last two decades, https://www.v-20.org/wp-content/uploads/2022/06/Climate-Vulnerable-Economies-Loss-Report_June-14-compressed-1.pdf.

Van Schie D and al. (2024), Economic and non-economic loss and damage: A harmful dichotomy? Global Sustainability 7, e42, 1–3. <https://doi.org/10.1017/sus.2024.40>.

ABOUT THE AUTHOR



LARABI JAÏDI

Larabi Jaïdi is a Senior Fellow at the Policy Center for the New South and an Affiliate Professor at Mohammed VI Polytechnic University. His areas of expertise include international economy, economic policies, international economic relations, regional economies, social development, international relations, and Mediterranean studies. [Lire plus](#)



RIM BERAHAB

Rim Berahab is Senior Economist at the Policy Center for the New South, which she joined in 2014. She is currently working on themes related to energy issues and their impacts on economic growth and long-term development. Her research areas also cover trade and regional integration challenges in Africa. Previously, she has also worked on questions related to gender inequalities in the labor market of North African countries. [Lire plus](#)



SABRINE EMRAN

Sabrine Emran is a Senior Economist at the Policy Center for the New South (PCNS). At the PCNS, Sabine Emran conducts research on the Energy Transition, Climate Finance, and Critical Minerals, focusing on the energy priorities of developing countries in the context of sustainable development, just energy transition, and global climate commitments. [Lire plus](#)

ABOUT THE POLICY CENTER FOR THE NEW SOUTH

The Policy Center for the New South (PCNS) is a Moroccan think tank aiming to contribute to the improvement of economic and social public policies that challenge Morocco and the rest of Africa as integral parts of the global South.

The PCNS pleads for an open, accountable and enterprising "new South" that defines its own narratives and mental maps around the Mediterranean and South Atlantic basins, as part of a forward-looking relationship with the rest of the world.. [Read more](#)

Policy Center for the New South

Rabat Campus of Mohammed VI Polytechnic University,
Rocade Rabat Salé - 11103
Email : contact@policycenter.ma
Phone : +212 (0) 537 54 04 04
Fax : +212 (0) 537 71 31 54

www.policycenter.ma

