



S'APPUYER SUR LES DROITS HUMAINS POUR GUIDER LA MISE EN ŒUVRE DU FONDS POUR LES PERTES ET LES PRÉJUDICES

COMMUNICATION



AMNESTY
INTERNATIONAL



FÉVRIER 2023

SOMMAIRE

I.	INTRODUCTION	3
II.	PARTICIPATION DU PUBLIC AU COMITÉ DE TRANSITION	4
III.	UN FONDS POUR LES PERTES ET LES PRÉJUDICES CONFORME AUX NORMES RELATIVES AUX DROITS HUMAINS	5
1.	Action globale, fondée sur les droits	5
	> Protéger les personnes les plus touchées en instaurant des dispositifs de financement fondés sur les droits et tenant compte des questions de genre	5
	> Fournir un recours effectif	6
2.	Droits procéduraux	7
	> Engagement effectif des parties prenantes et accès à l'information	7
	> Évaluations fondées sur les droits, inclusives et participatives des besoins découlant des pertes et préjudices	8
	> Conseil représentatif, participatif et inclusif	8
	> Garanties efficaces	9
	> Mécanismes d'obligation de rendre des comptes, de suivi et de réclamation	10
3.	Financement	10
	> Financements adéquats suivant le principe du pollueur payeur	11
	> Financements publics, fondés sur des subventions, pour éviter de créer de la dette	11
	> Appropriation locale et accès direct des populations en première ligne	12
IV.	CONTRIBUTIONS POUR LE DIALOGUE DE GLASGOW ET LES ATELIERS	12
1.	Processus/Structure	12
2.	Sujets	13

Index AI : IOR 40/6463/2023

Amnesty International et le Centre pour le développement du droit international de l'environnement (CIEL) ont remis ce document à la CCNUCC le 15 février 2023, en réponse à l'invitation à communiquer des points de vue sur les thèmes et la structure du deuxième dialogue de Glasgow et des ateliers visés au paragraphe 7(a) du document FCCC/CP/2022/L.18-FCCC/PA/CMA/2022/L.20.

Pour en savoir plus, veuillez contacter **Lien Vandamme**, du CIEL (lvandamme@ciel.org), ou **Chiara Liguori**, d'Amnesty International (chiara.liguori@amnesty.org).

INTRODUCTION

En vertu du droit en vigueur relatif aux droits humains s'appliquant à toutes les parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), les États ont l'obligation individuelle et collective de lutter contre le changement climatique. Plus spécifiquement, des organes internationaux de défense des droits humains ainsi que des tribunaux nationaux ont affirmé que les États devaient protéger les personnes et les communautés des préjudices causés aux droits humains par les changements climatiques, au niveau national, mais aussi en dehors du territoire national¹. À l'approche de la COP27, Volker Türk, le haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, a envoyé une lettre ouverte aux parties, dans laquelle il indique que « les conséquences délétères du changement climatique peuvent violer les droits humains, et les personnes touchées doivent pouvoir accéder à la justice et à un recours effectif. Des mécanismes équitables, flexibles et responsables constituent un impératif de justice climatique pour remédier aux pertes et préjudices liés au changement climatique, maintenant et à l'avenir² » (traduction non officielle).

l'Accord de Paris prévoit que les parties prennent des mesures adéquates et urgentes pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, aider les populations à s'adapter aux changements climatiques et éviter les pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, les réduire au minimum et y remédier³. Cela doit se faire sur la base de l'équité, en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives, comme le garantit la CCNUCC⁴. À la COP27, les parties ont reconnu « la nécessité urgente et immédiate de ressources financières nouvelles, supplémentaires, prévisibles et appropriées pour aider les pays en développement particulièrement exposés aux conséquences néfastes du changement climatique à faire face aux pertes et préjudices économiques et non économiques qui en découlent » (traduction non officielle). Dans ce contexte, les parties ont créé de nouveaux dispositifs de financement pour aider ces pays en développement, dont un fonds pour tenir compte des pertes et préjudices, ci-après nommé « fonds pour les pertes et les préjudices⁵ ».

Tous les États parties à l'Accord de Paris ont des obligations aux termes du droit international relatif aux droits humains, qui contribuent à trouver des moyens appropriés de traiter efficacement les pertes et les préjudices. **Ce document vise à préciser comment les droits humains peuvent et doivent être pleinement intégrés aux discussions et conclusions portant sur les dispositifs de financement des pertes et préjudices, en particulier le nouveau fonds pour les pertes et les préjudices.** Sur cette base, la présente communication

¹ Voir par exemple : *Daniel Billy et al c. Australie (insulaires du détroit de Torres)*, CCPR/C/135/D/3624/2019, 2019 ; David Richard Boyd, Rapport sur le droit à un climat vivable du rapporteur spécial sur les droits de l'homme et de l'environnement, procédures spéciales des Nations unies, A/74/161, 2019, § 65, 91 et 92, <https://www.ohchr.org/fr/special-procedures/sr-environment/safe-climate-report> ; Les droits de l'homme et les changements climatiques : questions fréquemment posées, Fiche d'information n° 38, Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH), 2021, https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-11/FSheet38_FAQ_HR_CC_FR_0.pdf ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies (CESCR), Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 8 octobre 2018 : www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23691&LangID=E ; *Pays-Bas c. Fondation Urgenda*, ECLI:NL:HR:2019:2007, décision (Cour suprême des Pays-Bas, 20 décembre 2019) (Pays-Bas)

² Lettre ouverte du haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme à la 27^e Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, 2 novembre 2022, www.ohchr.org/sites/default/files/2022-11/2022-11-02-HC-Open-Letter-to-UNFCCC-COP27.pdf

³ Accord de Paris, article 8

⁴ Voir Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, art 3.1

⁵ Décision -/CP.27 -/CMA.4, Funding arrangements for responding to loss and damage associated with the adverse effects of climate change, including a focus on addressing loss and damage, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma4_auv_8f.pdf

émet des propositions spécifiques concernant les thèmes et la structure du deuxième dialogue de Glasgow et des ateliers visés au paragraphe 7(a) du document FCCC/CP/2022/L.18-FCCC/PA/CMA/2022/L.20.

PARTICIPATION DU PUBLIC AU COMITÉ DE TRANSITION

La participation du public est indispensable pour garantir des politiques climatiques tangibles⁶, comme l'a confirmé le GIEC⁷, comme l'a reconnu l'Accord de Paris⁸ et comme le garantissent les droits humains⁹. Le droit de l'environnement et les instruments juridiques internationaux reconnaissent spécifiquement que la participation du public doit être garantie dans les processus internationaux liés à l'environnement¹⁰. En particulier, les femmes, les populations autochtones, les enfants, les personnes âgées, les personnes en situation de handicap, les paysan-ne-s et autres personnes travaillant dans les zones rurales, ainsi que les personnes ayant subi des pertes et des préjudices liés aux conséquences du changement climatique doivent être consultées à toutes les étapes et à tous les niveaux de la prise de décisions.

Par conséquent, nous apportons notre soutien à la lettre que Climate Action Network International, Demand Climate Justice, Women and Gender Constituency, YOUNGO et TUNGO ont adressée le 24 janvier 2023 à Simon Stiell, secrétaire exécutif de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, et à Sameh Shoukry, président de la COP27, sur l'inclusion d'organisations observatrices au comité de transition pour la mise en œuvre de nouveaux dispositifs de financement, dont le fonds pour les pertes et les préjudices. Dans la lignée du précédent créé par le comité de transition pour la mise en œuvre du Fonds vert pour le climat et de la décision récente autorisant la participation d'observateurs au sein du Réseau de Santiago pour la prise en compte des pertes et préjudices¹¹, des groupes de la société civile et des populations autochtones doivent pouvoir participer activement et concrètement à toutes les réunions du comité de transition et aux ateliers y afférents.

C'est indispensable pour développer des politiques adaptées aux besoins des personnes concernées et à leurs droits humains, et garantir la transparence et l'obligation de rendre des comptes.

⁶ Massimo Cattino et Diana Reckien, "Does public participation lead to more ambitious and transformative local climate change planning?", *Current opinion in environmental sustainability* 52 (2021), p. 100-110

⁷ IPCC WGII, p. 160 report.ipcc.ch/ar6/wg2/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf

⁸ Accord de Paris, article 12, https://unfccc.int/sites/default/files/french_paris_agreement.pdf

⁹ Déclaration universelle des droits de l'homme, article 21, https://www.un.org/fr/udhrbook/pdf/udhr_booklet_fr_web.pdf ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 25, <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

¹⁰ Dont l'Accord régional sur l'accès à l'information, la participation publique et l'accès à la justice à propos des questions environnementales en Amérique latine et dans les Caraïbes ([Accord d'Escazú](#)), et la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ([Convention d'Aarhus](#))

¹¹ Décision -/CMA.4, Santiago network for averting, minimizing and addressing loss and damage under the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts, unfccc.int/sites/default/files/resource/cma4_auv_7_WIM.pdf

UN FONDS POUR LES PERTES ET LES PRÉJUDICES CONFORME AUX NORMES RELATIVES AUX DROITS HUMAINS

1. Action globale, fondée sur les droits

Les activités du fonds pour les pertes et les préjudices doivent prendre en considération tous les aspects des pertes et des préjudices (économiques et non économiques, conséquences soudaines ou à évolution progressive) et doivent s'inscrire dans le respect des principes relatifs aux droits humains tels que la non-discrimination, l'égalité réelle, l'inclusion et les réparations et recours effectifs.

> Protéger les personnes les plus touchées en instaurant des dispositifs de financement fondés sur les droits et tenant compte des questions de genre

Les conséquences du changement climatique et les pertes et préjudices associés touchent souvent de façon disproportionnée des personnes et des communautés déjà marginalisées. Le droit relatif aux droits humains prévoit que les gouvernements s'engagent à respecter le principe de non-discrimination¹². La discrimination est multidimensionnelle. Par conséquent, il est essentiel d'adopter une perspective intersectionnelle pour la mettre en évidence et y remédier. Toute décision visant à traiter les pertes et préjudices doit tenir compte de l'existence potentielle de discriminations, en cherchant à éviter les cas de discrimination, à repérer de manière systématique les torts causés, à fournir des réparations et à garantir une égalité réelle. Toutes les réponses apportées aux pertes et préjudices doivent être inclusives, intersectionnelles et sensibles aux questions de genre, et doivent promouvoir une réelle égalité à l'égard des personnes déjà marginalisées ou en situation de vulnérabilité.

Par exemple, les risques climatiques touchent souvent de façon disproportionnée les personnes en situation de handicap, qui sont le moins à même d'accéder à l'aide d'urgence¹³. Les violences qui éclatent après des phénomènes climatiques soudains, tels que des cyclones, dans des abris temporaires et lorsque des personnes sont déplacées, ont des répercussions spécifiques sur les femmes et les filles. Les personnes et couples LGBTQI+ qui n'entrent pas dans les catégories hétéronormées de « ménages » risquent de ne pas pouvoir bénéficier de l'aide humanitaire¹⁴. Enfin, selon la façon de définir le travail, les personnes qui occupent un emploi informel¹⁵, qui vivent souvent dans la pauvreté, peuvent être victimes d'exclusion¹⁶. Ces

¹² Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies, General Comment No. 20 on Non-discrimination in Economic, Social and Cultural Rights, 2009, § 8, www.refworld.org/docid/4a60961f2.html ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies, General Comment No. 16 on the equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights, 2005, www.refworld.org/docid/43f3067ae.html ; Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, General Comment No. 28 on the core obligations of Parties under Article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 2010, § 18 www.refworld.org/docid/4d467ea72.html

¹³ Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies, 2020, Étude analytique sur la promotion et la protection des droits des personnes handicapées dans le contexte des changements climatiques, Rapport du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme,

undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F44%2F30&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False

¹⁴ Rainbow Pride Foundation Fiji, Edge Effect et Oxfam (2018), Down by the River. Addressing the Rights, Needs and Strengths of Fijian Sexual and Gender Minorities In Disaster Risk Reduction and Humanitarian Response, www.edgeeffect.org/wp-content/uploads/2018/02/Down-By-The-River_Web.pdf

¹⁵ Amnesty International (2022), *Pacific: Transgender rights progress, but much more needs to be done*, déclaration conjointe d'Amnesty International, 17 mai 2022, www.amnesty.org/fr/wp-content/uploads/2022/05/ASA1856132022ENGLISH.pdf

¹⁶ Organisation internationale du travail, « L'économie informelle emploie plus de 60 pour cent de la population active dans le monde, selon l'OIT », communiqué de presse, 30 avril 2018, https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_627201/lang--fr/index.htm

quelques exemples montrent bien la nécessité d'une prise en compte inclusive des pertes et des préjudices, s'appuyant sur les différentes pratiques discriminatoires, afin qu'aucune personne rendue vulnérable ne soit exclue. En outre, des pratiques et politiques spécifiques sont nécessaires pour prendre les mesures de sécurité qui conviennent et lutter contre les violences, y compris les violences liées au genre. Si ces exemples et d'autres situations ne sont pas pris en considération, les actions et les politiques mises en œuvre grâce au fonds pour les pertes et les préjudices risquent de ne pas respecter et protéger efficacement les droits de nombreuses personnes touchées.

> Fournir un recours effectif

Au regard du droit international relatif aux droits humains, les communautés et les personnes ayant subi des atteintes aux libertés fondamentales ont le droit d'avoir accès à des recours utiles¹⁷. Le droit à la vie, à l'alimentation, à l'eau, à l'assainissement, à la santé, à un environnement propre, sain et durable, et à un niveau de vie suffisant, ainsi que les droits collectifs à la terre et à la culture constituent des fondements pertinents sur lesquels peuvent s'appuyer les personnes qui demandent réparation dans le contexte de pertes et de préjudices économiques et non économiques liés au changement climatique. Le fonds pour les pertes et les préjudices doit avoir pour objectif de fournir un recours effectif aux personnes les plus touchées par la crise climatique, sans exercer de pressions supplémentaires sur les budgets publics des pays en développement.

Pour les victimes de violations des droits humains, les recours ne peuvent être effectifs que s'ils comprennent à la fois l'accès à la justice et des réparations réelles. Le fonds pour les pertes et les préjudices est particulièrement utile pour apporter des réparations réelles aux préjudices subis. Les Principes fondamentaux et directives des Nations unies concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international relatif aux droits humains et de violations graves du droit international humanitaire¹⁸ définissent la réparation réelle selon la typologie suivante : restitution, indemnisation, réadaptation, satisfaction et garanties de non-répétition. Cette typologie peut s'appliquer à la prise en compte des pertes et des préjudices pour orienter les décisions relatives aux activités du fonds et veiller à couvrir tout l'éventail des besoins des personnes et des communautés touchées par la crise climatique, au-delà des réponses d'urgence immédiates.

La restitution consiste à remettre la victime dans la situation où elle se trouvait avant les violations du droit international relatif aux droits humains. Dans le contexte des pertes et des préjudices, cela suppose de rétablir la situation telle qu'elle était lorsque cela est possible (en reconstruisant des infrastructures détruites à la suite d'une catastrophe naturelle, par exemple) ou d'aider les victimes à retrouver une situation similaire à la situation précédente (en planifiant une relocalisation en cas d'événements à évolution lente qui rendent une zone inhabitable, par exemple). L'indemnisation financière intervient généralement lorsque la restitution est jugée impossible. Dans les Principes des Nations unies mentionnés plus haut, cette catégorie de réparation concerne les dommages matériels et les frais encourus pour obtenir de l'assistance, mais aussi les atteintes à l'intégrité physique ou mentale, les occasions perdues, notamment en matière d'emploi et d'éducation, et le dommage moral. Dans le cadre des pertes et des préjudices liés au changement climatique, cela est particulièrement pertinent pour les pertes autres qu'économiques, comme la mort et la perte du patrimoine culturel. La réadaptation est une forme de réparation pouvant comprendre des soins médicaux

¹⁷ Déclaration universelle des droits de l'homme, article 8, et Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 2

¹⁸ Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 16 décembre 2005, Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, www.ohchr.org/sites/default/files/2021-08/N0549642.pdf

et psychologiques, mais aussi des services juridiques et sociaux. Cette catégorie est également très importante pour les pertes autres qu'économiques qui ne peuvent pas être restituées, notamment dans le contexte de la perte du patrimoine culturel et de mesures planifiées de relocalisation. Enfin, la satisfaction comprend une large catégorie de réparations, dont le but consiste généralement à mettre l'accent sur la nature dommageable du préjudice, à reconnaître publiquement et symboliquement la souffrance, et à respecter la dignité des personnes concernées. Cela peut inclure des excuses officielles et la reconnaissance des pertes.

Le droit à un recours comprend aussi des garanties de non-répétition. Une fois encore, cela montre bien l'existence de liens importants à établir entre les mesures d'atténuation et d'adaptation, et les pertes et les préjudices. Inévitablement, la question des réparations à accorder aux personnes dont les droits ont été violés en raison de la crise climatique suppose également de faire preuve d'ambitions plus marquées en matière de mesures d'atténuation, dont un engagement à éliminer complètement et équitablement les carburants fossiles, et une hausse des financements publics, fondés sur des subventions, alloués aux mesures d'adaptation pour renforcer la résilience et prévenir l'apparition de futurs dommages.

L'expérience des pertes et des préjudices peut varier grandement selon les groupes et populations touchés, et selon les situations. Par conséquent, il est essentiel que les populations affectées participent au processus permettant d'établir un recours effectif et adéquat. Le fonds pour les pertes et les préjudices peut s'appuyer sur les cadres de recours qui ont été développés et appliqués dans différents contextes¹⁹ pour veiller à ce que les personnes dont les droits humains ont été mis à mal reçoivent les réparations auxquelles elles ont droit.

2. Droits procéduraux

L'accès à l'information, la participation à la prise de décisions et l'accès à la justice constituent des principes fondamentaux du droit international relatif aux droits humains et à l'environnement, qui doivent occuper une place centrale dans la conception, la planification et la mise en œuvre du fonds pour les pertes et les préjudices. Aux différentes étapes de mise en œuvre du fonds nouvellement créé, les parties devront absolument adopter des dispositions transparentes en matière de communication d'informations pour garantir l'obligation de rendre des comptes et une prise de décisions responsable. L'instauration de garanties efficaces, fondées sur les lois et normes relatives aux droits humains, apparaît essentielle pour veiller à ce que les financements issus du fonds pour les pertes et les préjudices n'entraînent pas d'atteintes aux droits humains, mais permettent au contraire de véritables avancées sur le terrain des droits humains. Il est primordial de mettre en place des mécanismes de réparation indépendants, efficaces et accessibles afin de donner accès à des recours en cas d'atteintes aux droits humains qui résulteraient des activités du fonds.

> Engagement effectif des parties prenantes et accès à l'information

Les personnes les plus directement touchées par les conséquences du changement climatique, qui en ont subi des pertes et des préjudices, doivent pouvoir participer pleinement et efficacement à la conception et à la mise en œuvre des politiques qui les concernent et des mécanismes de financement. Cela suppose que ces personnes prennent part à tous les processus liés au comité de transition mentionné plus haut, ainsi qu'au dialogue de Glasgow et aux initiatives en lien direct avec le fonds pour les pertes et les préjudices,

¹⁹ Voir, par exemple, CIEL (2022), *Remedying Harm: Lessons from International Law for Development Finance*, www.ciel.org/wp-content/uploads/2022/03/Remedying-Harm_Lessons-from-International-Law-for-Development-Finance.pdf

notamment les discussions ayant trait aux modalités du fonds, au versement des financements, au suivi des activités et à la mise en œuvre au niveau national. Pour garantir une participation constructive, il convient de protéger, respecter et exercer le droit d'accès à l'information sur les processus décisionnels et les dispositifs. En outre, les parties prenantes doivent être consultées en bonne et due forme, notamment en respectant le droit des populations autochtones à un consentement libre, préalable et éclairé. Concernant le fonds pour les pertes et les préjudices et ses activités, cela signifie qu'il doit être possible d'accéder en temps opportun à des informations complètes, dans la ou les langues utilisées par les personnes, groupes et populations concernés, et que la présentation des informations doit faire l'objet d'une adaptation culturelle en sachant que certaines personnes peuvent rencontrer des difficultés de lecture, ne pas avoir accès à Internet ou rencontrer d'autres obstacles en raison de leur marginalisation.

> Évaluations fondées sur les droits, inclusives et participatives des besoins découlant des pertes et préjudices

Les parties doivent mener des évaluations fondées sur les droits humains, inclusives et participatives des besoins découlant des pertes et préjudices engendrés par les conséquences délétères du changement climatique sur l'exercice des droits humains, notamment des droits à la vie, à la santé, à l'alimentation, à l'eau, à un environnement propre, sain et durable, à un logement adéquat, à l'éducation, au travail, à la culture et à l'autodétermination. Ces évaluations des besoins découlant des pertes et préjudices doivent servir de base pour planifier et élaborer le budget des politiques sectorielles et nationales, et contribuer à déterminer quelles activités doivent être financées au niveau national et local pour apporter de véritables réparations. Le droit, les normes et les approches relatifs aux droits humains, dont la prise en considération des questions de genre, sont utiles pour fournir des indicateurs, en particulier pour les dimensions autres qu'économiques des pertes et des préjudices, qui sont difficiles à quantifier et, par conséquent, difficiles à évaluer et à réparer²⁰. Il convient de veiller à ce que les groupes marginalisés participent véritablement à l'évaluation des pertes et des préjudices²¹. C'est essentiel pour déterminer l'ampleur des pertes et préjudices, y compris les pertes autres qu'économiques, comprendre la différenciation des effets des dommages sur des groupes spécifiques et mieux adapter les réparations apportées. Le Réseau de Santiago pour les pertes et les préjudices peut jouer un rôle important dans le renforcement des capacités des gouvernements nationaux à mener des évaluations fondées sur les droits, inclusives et participatives des besoins découlant des pertes et préjudices, mais le fonds pour les pertes et les préjudices doit financer ces évaluations.

> Conseil représentatif, participatif et inclusif

Les groupes touchés par les pertes et préjudices découlant du changement climatique doivent être représentés au conseil d'administration du fonds pour les pertes et les préjudices et doivent pouvoir participer activement afin de garantir une participation publique effective aux activités quotidiennes du fonds. Des enseignements peuvent être tirés des modalités établies récemment au niveau du conseil consultatif du Réseau de Santiago pour les pertes et les préjudices, qui inclut des femmes, des jeunes et des représentant·e-s des populations autochtones²², ainsi que du Fonds vert pour le climat. Toutes les réunions du conseil d'administration du Fonds vert pour le climat sont diffusées sur Internet et des observateurs et

²⁰ Katherine Lofts, Sébastien Jodoin et Larissa Parker (2020), A rights-based approach to loss and damage due to climate change, www.elgaronline.com/display/edcoll/9781788974011/9781788974011.00018.xml

²¹ Voir, par exemple, ActionAid, ADDRN & CANSA (2019), Loss & Damage Handbook for community-led assessment of climate-induced loss and damage: A 7 step guide, actionaid.org/sites/default/files/publications/HandbookforLossandDamageActionAid

²² Décision -/CP.27 -/CMA.4, Santiago network for averting, minimizing and addressing loss and damage under the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts, unfccc.int/sites/default/files/resource/cma4_auv_7_WIM.pdf

observatrices sont invités à y participer de façon effective en qualité d'observateurs actifs aux réunions²³. Les observateurs et observatrices ne disposent pas du droit de vote au conseil d'administration, mais peuvent prendre la parole et intervenir dans les discussions du Fonds vert pour le climat, et prendre part à un grand nombre de réunions du conseil d'administration. Le fonds pour les pertes et les préjudices doit s'appuyer sur l'expérience du Fonds vert pour le climat et inclure des observateurs actifs et volontaires représentant les populations autochtones et la société civile, qui puissent participer aux réunions avant que des décisions ne soient prises. Qui plus est, les observateurs et observatrices du conseil du fonds pour les pertes et les préjudices doivent pouvoir prendre la parole, suggérer des éléments à mettre à l'ordre du jour et jouer un rôle actif dans tous les groupes de travail, comités du conseil ou autres initiatives et activités du conseil. Par ailleurs, comme dans le cas du Fonds pour l'adaptation, les pays en développement doivent représenter la majorité des membres du conseil et les pays les plus vulnérables doivent occuper un nombre important de sièges.

> Garanties efficaces

Il faut absolument veiller à ce que les financements issus du fonds pour les pertes et les préjudices n'aient aucune conséquence néfaste sur le plan environnemental ou social. Des garanties sociales et environnementales conformes au droit et aux normes internationales doivent être mises en place non seulement afin d'éviter les préjudices environnementaux et sociaux, mais aussi afin de s'assurer que les financements soutiennent des actions compatibles avec les droits, notamment en développant au maximum l'utilité publique, la participation, la transparence, l'obligation de rendre des comptes, l'équité et la protection des droits dans le cadre des activités du fonds pour les pertes et les préjudices.

Les garanties doivent prévoir²⁴:

- des processus permettant d'anticiper et d'atténuer les conséquences environnementales et sociales au moyen d'analyses de l'impact social et environnemental, dont une analyse de genre et une analyse d'impact en matière de droits humains ;
- le respect des droits humains, y compris les droits des enfants, des femmes, des populations autochtones et des populations locales, et la participation de ces personnes aux prises de décisions ;
- l'exclusion de toutes les activités qui violent les droits humains, notamment les droits des populations autochtones (par exemple, les activités susceptibles de mener à des expulsions forcées et des déplacements ou des réinstallations forcées, ou qui risquent d'entraîner des conséquences délétères importantes sur les moyens de subsistance traditionnels ou les modes de vie des populations autochtones) ;
- la prévention des dommages pouvant être causés à la biodiversité ou aux écosystèmes ;
- des dispositions concernant la participation publique et une consultation réelle, notamment l'obtention d'un consentement libre, préalable et éclairé, et
- le respect des obligations internationales en vigueur sur les questions de genre, les normes en matière de travail et la protection culturelle, et des accords multilatéraux sur l'environnement.

L'élaboration de ces garanties peut et doit s'appuyer sur les bonnes pratiques et les enseignements tirés ces dernières décennies des garanties expérimentées dans les domaines du financement du développement, du financement climatique, de l'humanitaire et de la réduction des risques de catastrophes. Compte tenu de la

²³ Fonds vert pour le climat, Instrument de gouvernance, § 16 (2011) (approuvé par la CCNUCC et annexé à la décision 3/CP.17), www.greenclimate.fund/document/governing-instrument

²⁴ Voir aussi CIEL (2021), Funding our Future. Five Pillars for Advancing Rights-Based Climate Finance, www.ciel.org/wp-content/uploads/2021/03/FundingOurFuture_5PillarsForRightsBasedClimateFinance_CIEL_mar2021.pdf

nature des activités du fonds pour les pertes et les préjudices, l'adaptation de normes pourra être nécessaire, notamment en s'inspirant des garanties prévues dans le secteur humanitaire et dans le domaine de la réduction des risques de catastrophes pour les activités en lien avec la réponse à apporter après une catastrophe. De même, il sera possible de s'appuyer sur les garanties élaborées dans le cadre du Fonds vert pour le climat, du Fonds pour l'adaptation et d'autres normes reconnues par la communauté internationale en ce qui concerne les activités de restitution, réadaptation et réponse à apporter aux événements à situation lente.

> Mécanismes d'obligation de rendre des comptes, de suivi et de réclamation

La mise en place de garanties ne suffit pas à assurer une mise en œuvre réussie ou l'absence de conséquences néfastes. Le fonds pour les pertes et les préjudices doit disposer de mécanismes efficaces de suivi et de contrôle, qui font progresser sa mise en œuvre et apportent des réponses aux problèmes qui surviennent. Cela suppose également de disposer de mécanismes efficaces et indépendants pour traiter les réclamations et préoccupations soulevées par des personnes qui demandent réparation au niveau local, national et mondial. Pour être efficaces, ces mécanismes de réclamation et de réparation doivent être légitimes, accessibles, prévisibles, équitables, transparents et compatibles avec les droits humains, et constituer une source d'apprentissage permanent²⁵. Il importe également de pouvoir compter sur un suivi participatif et d'y impliquer des acteurs non gouvernementaux, dont des institutions nationales de défense des droits humains.

3. Financement

Pour protéger les droits humains dans le contexte des pertes et préjudices causés par le changement climatique, des financements nouveaux, supplémentaires, adaptés aux besoins, respectueux des droits humains et tenant compte des questions de genre sont requis. Conformément aux obligations des États au regard du droit international relatif aux droits humains et aux principes fondamentaux entourant l'action mondiale sur le changement climatique, tels que l'équité, les responsabilités communes mais différenciées et les capacités respectives, les nations historiquement responsables de la crise climatique doivent prendre en charge une part importante du financement. Aux termes de l'Accord de Paris, « un appui international renforcé est fourni en permanence » aux pays en développement dans le cadre de leurs obligations en matière d'action pour le climat, dont l'apport de ressources financières par les pays développés²⁶. De même, le droit international relatif aux droits humains reconnaît la nécessité de coopérer sur le plan international en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits sociaux, économiques et culturels²⁷. En 2019, cinq organes de suivi des traités sur les droits humains ont précisé que cette obligation juridique impliquait dans le contexte du changement climatique la coopération de bonne foi des États aux réponses mondiales à apporter aux pertes et préjudices des pays vulnérables, en veillant à garantir les droits des personnes risquant particulièrement de subir des préjudices liés au changement climatique²⁸. Par ailleurs, des sources innovantes de financement peuvent permettre de fournir des financements à l'échelle nécessaire.

²⁵ *ibid*

²⁶ Accord de Paris, article 7.13, article 9.1,

²⁷ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, article 2.1, <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

²⁸ HCDH, « 5 UN Treaty Bodies issue a joint statement on human rights and climate change », 16 septembre 2019, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24998

> Financements adéquats suivant le principe du pollueur payeur

Les financements requis pour couvrir les pertes et les préjudices sont immenses, mais des exemples récents ont montré qu'il était possible en période de pandémie et de guerre de mobiliser des ressources à grande échelle dans des délais courts. Comme indiqué plus haut, les ressources du fonds doivent être nouvelles et supplémentaires, et il est de la responsabilité des pollueurs historiques de contribuer de façon importante au financement du fonds pour les pertes et les préjudices, conformément aux obligations en matière de droits humains et principes d'équité. De plus, des sources innovantes de financement devraient permettre d'assurer le financement des pertes et des préjudices à l'échelle nécessaire. De nombreux acteurs ont proposé et étudié de telles sources de financement, fondées notamment sur le principe du pollueur payeur, comme les taxes internationales s'appliquant aux passagers des vols commerciaux et aux émissions découlant des expéditions à l'international, la redirection des subventions aux énergies fossiles ou une taxe sur les préjudices climatiques ainsi qu'une annulation et un allègement de la dette²⁹. Les sources innovantes doivent être équitables et la charge doit incomber en grande partie aux acteurs ayant la plus lourde responsabilité et étant les plus aptes à payer. Le rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte des changements climatiques a proposé au secrétaire général des Nations unies d'établir un groupe d'experts pour étudier ces nouvelles sources de financement³⁰. Un tel groupe de haut niveau doit inclure des experts d'horizons divers, de la société civile et d'organes de défense des droits humains notamment, et alimenter les discussions sur le fonds pour les pertes et les préjudices tout en établissant des ponts avec d'autres processus pertinents des Nations unies. Concernant le caractère adéquat des financements, les États doivent cesser de subventionner les pollueurs, notamment au moyen d'exonérations et d'avantages fiscaux nuisibles, et doivent contribuer équitablement par l'impôt. En mobilisant des sources innovantes de financement, les États peuvent répondre à leurs obligations en matière de droits humains d'allouer collectivement le maximum de ressources disponibles afin d'assurer la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels.

> Financements publics, fondés sur des subventions, pour éviter de créer de la dette

Un grand nombre de pays exposés à la crise climatique ont un niveau d'endettement important, qui a des répercussions négatives sur la prestation de services publics, et, de ce fait, sur la réalisation et la protection des droits économiques, sociaux et culturels. Le coût économique des pertes et préjudices liés au changement climatique contribue à cette crise de la dette. Parallèlement, le financement climatique des mesures d'adaptation et d'atténuation s'opère principalement sous la forme de prêts, dont une part importante est non concessionnelle³¹. C'est très problématique, car le financement climatique ne devrait pas endetter encore plus les pays du Sud. En outre, comme c'est le cas avec les mesures d'adaptation³², les prêts ne permettent pas de remédier aux pertes irréversibles, car les emprunteurs ayant besoin d'argent après avoir subi des pertes et des préjudices ne généreront pas de revenus à partir des fonds reçus et ne pourront pas rembourser les prêts. Les financements des pertes et des préjudices doivent être principalement publics

²⁹ Voir, par exemple, Boyd et Keene (2021), *Air Travel and Maritime Shipping Levies: Making Polluters Pay for Climate Loss, Damages and Adaptation*, A Policy Brief from the UN Special Rapporteur on Human Rights and the Environment, octobre 2021 ; CAN International, Christian Aid, Heinrich Böll Stiftung, Practical Action and Stamp Out Poverty (2022), *The Loss and Damage Finance Facility. Why and How*, climatenetwork.org/resource/ldff-paper/ ; Stamp Out Poverty (2018), *The Climate Damages Tax, A guide to what it is and how it works*, www.stampoutpoverty.org/live2019/wp-content/uploads/2019/06/CDT_guide_web23.pdf

³⁰ Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte des changements climatiques, Promotion et protection des droits humains dans le contexte de l'atténuation des changements climatiques, des pertes et préjudices et de la participation, A/77/226, undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol

³¹ Oxfam (2022), *Les faux-semblants des financements climat. La valeur réelle de l'engagement de 100 milliards de dollars pour 2019-2020*, oxfamlibrary.openrepository.com/bn-climate-finance-short-changed

³² Timperley, J. (2021), *The broken \$100-billion promise of climate finance—and how to fix it*, *Nature*, 598(7881), 400-402

et fondés sur des subventions. Ils peuvent inclure des taxes et des prélèvements imposés à certaines entreprises et certains secteurs selon le principe du pollueur payeur (voir plus haut).

> Appropriation locale et accès direct des populations en première ligne

L'appropriation locale et l'accès direct des groupes marginalisés sont essentiels pour faire en sorte que les activités du fonds pour les pertes et les préjudices touchent les populations en première ligne de la crise climatique. L'appropriation locale permet de s'assurer que les financements correspondent aux priorités locales et nationales, dont celles des populations autochtones, et que les populations aux niveaux local, infranational et national, ainsi que les institutions nationales de protection des droits humains et les organes qui travaillent sur les questions de genre participent à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des activités. Cela va de pair avec les évaluations fondées sur les droits humains et participatives des besoins découlant des pertes et des préjudices mentionnées plus haut. Le fonds doit aussi prévoir des systèmes nationaux de distribution des financements relatifs aux pertes et aux préjudices, en s'appuyant sur des instruments existants tels que les mécanismes nationaux de gestion des catastrophes et les dispositifs de protection sociale afin d'apporter un soutien immédiat, en temps voulu, et proposer d'autres modèles que les modèles de financement climatique axés sur les projets d'atténuation et d'adaptation, qui ne sont pas adaptés aux financements des pertes et des préjudices ou qui ont déjà montré leurs limites³³. Des mécanismes d'accès direct pour les groupes marginalisés, tels que les mécanismes innovants du Fonds pour l'adaptation³⁴, doivent également être pensés.

CONTRIBUTIONS POUR LE DIALOGUE DE GLASGOW ET LES ATELIERS

À la lumière de ce qui précède, il apparaît essentiel que le dialogue de Glasgow et les ateliers qui alimentent les discussions sur les dispositifs de financement des pertes et des préjudices, dont le fonds pour les pertes et les préjudices, intègrent pleinement les obligations et les principes relatifs aux droits humains et comprennent des sessions et des modalités axées spécifiquement sur les droits humains. Vous trouverez pour cela des suggestions concrètes ci-après :

1. Processus/Structure

Comme indiqué au chapitre 2 du présent document, une **participation publique effective** est essentielle dans le cadre du dialogue de Glasgow, des ateliers et de l'ensemble du travail et des actions en lien avec le comité de transition. Cela est particulièrement important pour les femmes, les populations autochtones, les enfants, les personnes âgées, les personnes en situation de handicap, les paysan-ne-s et autres personnes travaillant dans les zones rurales, ainsi que les personnes ayant subi des pertes et des préjudices liés aux conséquences du changement climatique.

De plus, le dialogue de Glasgow et les ateliers doivent **prendre en compte le droit et les obligations relatifs aux droits humains, et les institutions et responsables de la protection des droits humains doivent être invités** à apporter une contribution efficace en ce sens. Parmi ces institutions et responsables se trouvent, par exemple, le rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme

³³ Shawoo, Z., Maltais, A., Bakhtaoui, I. et Kartha, S. (2021), Designing a fair and feasible loss and damage finance mechanism, SEI brief, Stockholm Environment Institute, Stockholm, doi.org/10.51414/sei2021.024

³⁴ www.adaptation-fund.org/about/direct-access

dans le contexte des changements climatiques, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et les institutions nationales de défense des droits fondamentaux. Les parties doivent créer des synergies structurelles avec ces institutions pour concevoir, mettre en œuvre et suivre les activités liées au fonds pour les pertes et les préjudices.

2. Sujets

Les deuxième et troisième dialogues de Glasgow et les ateliers qui éclaireront le travail du comité de transition doivent inclure des discussions axées sur les droits humains, entre autres sur les sujets suivants :

> Tirer des enseignements du financement du développement, du financement climatique et des activités humanitaires et de réduction des risques de catastrophes applicables à des actions portant sur les pertes et les préjudices respectueuses des droits humains et tenant compte des questions de genre

Questions pour guider la réflexion :

- Quelles sont les modalités nécessaires pour garantir l'accès direct des populations en première ligne, dont les femmes, les populations autochtones, les enfants, les personnes âgées, les personnes en situation de handicap, les paysan·ne·s et autres personnes travaillant dans les zones rurales, ainsi que les personnes ayant subi des pertes et des préjudices liés aux conséquences du changement climatique ?
- Quelles garanties sociales, environnementales et relatives aux droits humains sont requises pour que le fonds pour les pertes et les préjudices ne nuise à personne et pour faire en sorte que les populations en première ligne obtiennent des bénéfices aussi élevés que possible ?
- Comment garantir que les financements issus du fonds pour les pertes et les préjudices respectent les principes de non-discrimination, d'inclusion et d'égalité réelle ?
- Quelles bonnes pratiques et quels enseignements tirés du financement du développement, du financement climatique et des activités humanitaires et de réduction des risques de catastrophes peuvent alimenter le travail du fonds pour les pertes et les préjudices ?

> Garantir l'appropriation locale et des évaluations des besoins fondées sur les droits

Questions pour guider la réflexion :

- Au-delà d'une approche axée sur les projets, comment le fonds pour les pertes et les préjudices peut-il soutenir le développement et la mise en œuvre de systèmes locaux et nationaux pour traiter les pertes et les préjudices, et utiliser ces systèmes pour distribuer les financements ?
- Comment le fonds pour les pertes et les préjudices, en synergie avec le Réseau de Santiago, peut-il compléter les évaluations fondées sur les droits humains, participatives, inclusives des besoins découlant des pertes et des préjudices au niveau local et national ? Comment les normes et approches existantes en matière de droits humains, ainsi que les cadres de recours, peuvent-ils éclairer ces évaluations et les activités du fonds pour les pertes et les préjudices, et faire en sorte qu'elles répondent aux besoins des personnes les plus affectées par la crise climatique ?
- Quels rôles les mécanismes de protection des droits humains à l'échelle nationale, tels que les institutions nationales de défense des droits fondamentaux, et les organes travaillant sur les questions de genre peuvent-ils jouer dans ces évaluations et dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des activités du fonds pour les pertes et les préjudices ?

> Fournir des financements publics, sous la forme de subventions, à l'échelle nécessaire

Questions pour guider la réflexion :

- Quelles sont les obligations actuelles des États concernant le financement du fonds pour les pertes et les préjudices ? Qu'est-ce que cela signifie en termes de contributions ?
- Comment des sources innovantes et équitables de financements reposant sur le principe du pollueur payeur peuvent-elles permettre d'accroître de façon significative le capital du fonds pour les pertes et les préjudices ? De quoi a-t-on besoin dans le cadre de la CCNUCC et en dehors de ce cadre pour y parvenir ? Quel lien est-il possible d'établir avec les politiques nationales et les stratégies de coopération internationale en matière fiscale ?
- Quel rôle peuvent jouer l'annulation et l'allègement de la dette dans le contexte des pertes et des préjudices ? Comment les discussions sur les dispositifs de financement peuvent-elles donner lieu à des avancées en la matière ?