



LA COP28 EST UNE OPPORTUNITÉ CRUCIALE POUR L'OPÉRATIONNALISATION D'UN FONDS POUR LES PERTES ET DOMMAGES POUR LE PEUPLE ET PAR LE PEUPLE

RÉSUMÉ DE L'ÉTAT DES NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES SUR LES PERTES ET DOMMAGES

Le coût économique des pertes et dommages causés par le changement climatique dans les pays en développement a été estimé à 671 milliards US\$ d'ici 2030. Il est important de noter que ce coût augmente non seulement en fonction de la fréquence et de l'intensité des catastrophes naturelles et des dommages climatiques, mais aussi en raison du fait que la production et l'utilisation de combustibles fossiles continuent sans relâche.

Au cours des trois dernières décennies, les pays en développement ont plaidé en faveur d'un fonds mondial pour les "pertes et dommages" afin de fournir une assistance financière aux nations pauvres frappées par les catastrophes climatiques. Mais ce n'est que l'année dernière, lors du sommet sur le climat COP27 en Égypte, que les parties sont parvenues à un accord sur un mécanisme de financement mondial pour les pertes et dommages.

Depuis lors, un Comité Transitoire composé de 24 membres issus de pays développés et de pays en développement, et dirigé par les co-présidents finlandais et sud-africain s'est réuni afin de formuler des recommandations pour l'opérationnalisation du fonds. Cette tâche s'est avérée extrêmement difficile et ce n'est que le 4 novembre qu'ils sont parvenus à un consensus sur une proposition de cadre permettant de fournir des fonds aux pays "particulièrement vulnérables" confrontés à des pertes et à des dommages dus au changement climatique.

Cette proposition qui sera soumise au vote lors du sommet COP28 sur le climat recommande que le Fonds pour les pertes et dommages soit temporairement hébergé par la Banque mondiale pendant quatre (4) ans, sous certaines conditions, après quoi il pourra être réexaminé et localisé ailleurs. Cette décision a été prise en dépit de l'opposition farouche des pays en développement, qui ont objecté que la Banque mondiale est une banque multilatérale de développement dominée par les pays développés, qui n'est pas régie par la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et ses principes d'action climatique équitable.

Le Fonds pour les pertes et dommages aura son propre Secrétariat et un Conseil d'administration composé de 12 membres issus des pays développés et de 14 membres issus des pays en développement, aucun siège n'étant attribué à la société civile ou aux communautés de première ligne affectées par la crise climatique. La proposition laisse également au Conseil d'administration le soin de décider de questions essentielles telles que le montant du financement nécessaire, l'identité des contributeurs et les critères d'éligibilité des bénéficiaires.

QUESTIONS CLÉS POUR LES NÉGOCIATIONS SUR LES PERTES ET DOMMAGES LORS DE LA COP28

QUEL MONTANT POUR LE FONDS PERTES ET DOMMAGES ?

En l'état actuel, la proposition se contente d'"exhorter" les pays développés parties à "prendre l'initiative" et à "continuer à fournir un soutien" pour les pertes et dommages, tout en "encourageant" les autres parties à contribuer sur une base volontaire. Cette approche a été adoptée sur l'insistance de groupes de pays développés comme les États-Unis, qui se sont opposés à la quantification de l'ampleur du fonds et ont déclaré qu'ils n'étaient pas obligés d'y contribuer. De leur côté, des experts et des organisations de la société civile suggèrent que le financement nécessaire pour les pertes et dommages pourrait atteindre 400 milliards d'USD par an d'ici à 2030.

- Il est clair que les discussions sur le financement des pertes et dommages devraient utiliser 400 milliards de dollars par an comme plancher, et reconnaître que les besoins de financement devront être revus à la hausse au fil du temps.
- La poursuite de la production et de l'utilisation des combustibles fossiles entraîne une augmentation des pertes et des dommages. La COP28 doit créer un fonds pour les pertes et dommages fondé sur les droits de l'homme et s'engager en faveur d'une élimination progressive, complète, équitable et rapide des combustibles fossiles afin d'éviter encore plus de pertes et dommages irréparables.
- Les ressources nécessaires devraient provenir des pays développés, mais peuvent également être mobilisées par le biais de taxes innovantes sur le commerce et les subventions des combustibles fossiles, sur les bénéfices exceptionnels de l'industrie fossile, sur le transport aérien et maritime, ainsi que par une part des recettes des pays développés provenant des taxes sur le carbone.

QUI DEVRAIT CONTRIBUER AU FONDS POUR LES PERTES ET DOMMAGES ?

- Les questions de justice et de droits de l'homme devraient occuper une place plus importante dans le processus de la COP28 ainsi que dans le texte des négociations, afin d'indiquer clairement que les États ayant une responsabilité historique et actuelle plus importante dans le changement climatique doivent mobiliser davantage de ressources pour réparer les préjudices causés aux droits de l'homme par les pertes et les dommages qui en résultent.
- La COP28 doit donc indiquer clairement que l'approvisionnement du Fonds pour les pertes et dommages promis lors de la COP27 est une obligation pour les principaux pollueurs, aussi bien les pays industrialisés que les grandes entreprises.
- Un Fonds pour les pertes et dommages joue un rôle essentiel dans la protection des communautés vulnérables à travers le monde face à la crise climatique, et doit s'ajouter aux autres formes de financement de la lutte contre le changement climatique.
- L'endettement des pays en développement pour les pertes et dommages est une double injustice. Les prêts ne peuvent pas réparer ce que les victimes de la crise climatique ont perdu, et le Fonds pour les pertes et dommages doit être alimenté par des subventions.

QUEL CADRE INSTITUTIONNEL ?

- La Banque mondiale n'est pas l'institution appropriée pour accueillir le Fonds pour les pertes et dommages.
- L'opérationnalisation d'un Fonds pour les pertes et dommages adéquat et correctement financé nécessite une institution indépendante sous l'égide de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, avec une structure de gouvernance démocratique et des mécanismes solides pour l'implication des communautés affectées et des organisations de la société civile.
- Une participation publique significative est cruciale pour l'opérationnalisation du Fonds pour les pertes et dommages. Au minimum, les peuples autochtones, les femmes et les filles, les enfants et les jeunes, les autres groupes affectés et la société civile devraient être représentés au Conseil d'administration du Fonds pour les pertes et dommages.
- Toute décision sur le développement d'un mécanisme de financement pour les pertes et dommages devrait inclure des dispositions sur les politiques et les orientations visant à rendre les financements directement accessibles aux groupes affectés au niveau local, en particulier les femmes rurales.

PERTES ET DOMMAGES A MADAGASCAR

En 2022, le pays a été frappé par cinq catastrophes naturelles, dont deux cyclones qui ont tué 200 personnes et causé 460.000 sinistrés. Le passage des deux cyclones au mois de février 2022 a eu un impact significatif sur toutes les spéculations de la zone et sur l'économie agricole globale en raison des inondations, qui ont touché les parcelles de riz, de manioc et de maraîchage, et des vents violents qui ont causé des dégâts aux cultures pluviales et pérennes, entraînant une perte de 60% des surfaces agricoles et une perte de production de cultures vivrières d'une valeur de 61 millions d'USD (1).

Les pertes de production pour l'agriculture de rente sont estimées à 78 millions d'USD. Dans le secteur de l'élevage, les pertes de production sont estimées à 1,5 million d'USD, dont un tiers dans le secteur avicole. En outre, la sévérité des sécheresses durant ces dernières années a causé la famine chez plus d'un million de Malgaches. Rien que dans l'échantillon de 104 communes ciblées par l'enquête faite par la FAO (2), plus de 75 400 ménages sont considérés comme ayant besoin d'assistance pour la relance agricole et la protection de leurs moyens d'existence.

Alors que Madagascar est régulièrement victime d'un nombre croissant de catastrophes naturelles dues au dérèglement climatique, le changement climatique et ses impacts ne sont pas pris en compte dans les projections macroéconomiques et budgétaires. Avec un niveau d'endettement s'élevant à près de 56% de son PIB à l'heure actuelle, il est évident que le pays manque cruellement de ressources pour répondre aux besoins essentiels de sa population, y compris en matière de mesures à prendre face à la crise climatique.

En l'absence de financement adéquat pour faire face aux pertes et dommages subis, Madagascar serait donc contraint d'emprunter pour couvrir les coûts de reconstruction et de redressement. D'après le FMI, « dans le cadre d'un scénario macroéconomique ajusté au climat qui inclut tous les besoins humanitaires et de reconstruction après une catastrophe, et en supposant que le gouvernement couvre entièrement ces besoins, la dette deviendrait rapidement insoutenable et dépasserait 85 % du PIB d'ici 2040 (3) ».

France 24, 2022 ; FAO, 2022. Madagascar : Évaluation des dommages et des pertes causés par les cyclones Batsirai et Emnatisur le secteur agricole dans le Grand Sud-Est de Madagascar (Juin 2022).

AUTRES QUESTIONS CONNEXES À ABORDER AU COURS DES NÉGOCIATIONS

Transformer le financement de l'action climatique

- Le processus actuel de la COP visant à fixer un nouvel objectif collectif quantifié pour le financement climatique (NCQG) représente une occasion cruciale de transformer le système de financement climatique défaillant qui, jusqu'à présent, a dramatiquement échoué à répondre aux besoins ou à prendre en compte les voix des Africains.
- La COP28 devrait attirer davantage l'attention de la communauté mondiale sur la nécessité urgente d'aligner les flux financiers mondiaux sur les objectifs climatiques mondiaux, comme indiqué dans l'Accord de Paris.
- Conformément à la clause 2.1 de l'Accord de Paris, la COP28 doit prendre les engagements décisifs suivants :
 - Consacrer au moins 50 % du financement climatique à l'adaptation.
 - S'assurer que le financement climatique pour les pays en développement est nouveau et additionnel à l'aide publique au développement, et prend principalement la forme de subventions et d'autres instruments non générateurs de dettes.
 - Mobiliser de nouvelles ressources publiques pour aider à couvrir les besoins annuels estimés à 1,2 à 1,7 trillions d'USD pour l'action climatique dans les pays émergents et en développement d'ici à 2030.
 - Créer des institutions plus démocratiques et inclusives pour gouverner le financement climatique. Il s'agit non seulement de donner aux voix des pays en développement une part équitable dans les instances décisionnelles, mais aussi d'associer les communautés touchées et la société civile à tous les niveaux de prise de décision, du niveau mondial au niveau local.
 - inclure des dispositions relatives aux droits, aux besoins et aux priorités des femmes rurales dans le nouvel objectif collectif quantifié sur le financement climatique.

Une action climatique menée localement et par les communautés

- Madagascar et les dirigeants africains participant à la COP28 devraient approuver les huit principes pour une adaptation menée localement, qui est souvent plus efficace et moins coûteuse que les initiatives imposées d'en haut.
- Comme le préconise également le groupe des PMA dans sa Vision 2050, ils devraient fixer pour objectif que, d'ici 2030, au moins 70 % des financements soutiennent l'action climatique au niveau local, avec la pleine participation des communautés et des groupes les plus vulnérables au changement climatique (y compris les femmes, les jeunes et les groupes autochtones) pour décider de la manière dont ces fonds sont dépensés.

Une transition énergétique équitable et respectueuse de l'égalité entre les hommes et les femmes

À l'approche de la COP28, les principaux pays pollueurs adoptent une fois de plus des tactiques de diversion et de retard dans l'élimination progressive des combustibles fossiles, alors même que l'objectif de 1,5 degré Celsius est en jeu. Ce sont les pays africains qui risquent de perdre le plus si le réchauffement de la planète s'accélère au-delà de 1,5°C. Il est donc essentiel que les dirigeants africains appellent à un arrêt immédiat de l'expansion de l'industrie des combustibles fossiles - qu'il n'y ait plus de financement public et privé, de licences et de construction de nouveaux projets de combustibles fossiles (exploitation minière et production d'électricité).

Les investissements dans les combustibles fossiles devraient plutôt être réorientés vers une élimination progressive, maîtrisée et juste de la capacité en énergie fossile existante, et vers le triplement de la capacité en énergie renouvelable.

Il faut se concentrer davantage sur la promotion et l'intégration de systèmes d'énergie renouvelable équitablement distribués et décentralisés qui tiennent compte de la dimension de genre. Cela permettra non seulement de combler le déficit d'accès à une énergie abordable d'ici 2030, mais aussi de contribuer de manière significative à l'autonomisation des femmes, à la réduction de la pauvreté et à la création d'emplois par le biais de micro et petites entreprises.

(1) France 24, 2022 ; FAO, 2022. Madagascar : Évaluation des dommages et des pertes causés par les cyclones Batsirai et Emnatisur le secteur agricole dans le Grand Sud-Est de Madagascar (Juin 2022).

(2) FAO 2022, Ibid

(3) FMI, 2022. RÉPUBLIQUE DE MADAGASCAR. RAPPORT D'ASSISTANCE TECHNIQUE—PROGRAMME D'ÉVALUATION MACROÉCONOMIQUE DU CLIMAT



COP28 IS A CRITICAL OPPORTUNITY FOR THE OPERATIONALIZATION OF A LOSS AND DAMAGE FUND FOR THE PEOPLE AND BY THE PEOPLE

SUMMARY OF THE STATUS OF INTERNATIONAL NEGOTIATIONS ON LOSS AND DAMAGE

The economic cost of loss and damage caused by climate change in developing countries has been estimated at US\$671 billion by 2030 (1). It is important to note that this cost is increasing not only in correlation with the frequency and intensity of natural disasters and climate damages, but also with the continuation of fossil fuels production and combustion.

Developing countries have advocated for a global fund for “loss and damage” to provide financial assistance to poor nations stricken by climate disaster over three decades. But a breakthrough only came last year, at the COP27 climate summit in Egypt where parties reached an agreement on a global funding arrangement for loss and damage.

Since then, a Transitional Committee composed of 24 members from both developed and developing countries led by co-chairs from Finland and South Africa, had been meeting in order to come up with recommendations for the operationalization of the fund. This proved extremely difficult, and it was only on November 4 that they reached a consensus about a framework to provide funds to “particularly vulnerable” countries faced with losses and damages due to climate change.

This draft proposal that will be put up for a vote at the COP28 climate summit recommends that the loss and damage Fund be temporarily hosted by the World Bank for four (4) years, under certain conditions, after which it can be reviewed and located elsewhere. This was decided in spite of the fierce opposition from developing countries, who objected that the World Bank is a multilateral development bank dominated by developed countries, which is not governed by the United Nations Framework Convention on Climate Change and its principles of equitable climate action.

The Loss and Damage Fund will have its own Secretariat and a Board comprising 12 members from developed countries and 14 members from developing ones, with no seat allotted to civil society or frontline communities. The draft proposal also leaves critical matters for the Board to decide, such as the amount of funding that is needed, who the contributors should be, and the eligibility criteria for recipients.

KEY ISSUES FOR NEGOTIATIONS ON LOSS AND DAMAGE AT COP28

HOW MUCH FUNDING FOR THE LOSS AND DAMAGE FUND?

- As it stands, the draft proposal merely “urges” developed country Parties to “take the lead” and “continue to provide support” for loss and damage, while “encouraging” other Parties to contribute on a voluntary basis. This was on the insistence of developed party groups like the US, who objected to quantifying the scale of the fund, and said they were not obligated to contribute. Against this background, experts as well as civil society organisations suggest funding required for losses and damages could reach \$400 billion a year by 2030.
- It is clear that discussions on financing for loss and damage should use US\$400 billion per year as a floor and acknowledge that financing needs will have to be revised upward over time.
- Unabated fossil fuels production and use mean more loss and damage. COP28 must set up a human rights-based Loss and Damage Fund and commit to a full, fair & fast phase out of fossil fuels to avoid even more irreparable losses and damages.
- The necessary resources would have to come from developed countries, but can also be mobilized through innovative levies on fossil fuel trade and subsidies, fossil industry windfall profits, aviation and maritime transport; and a share of developed countries’ revenues from carbon taxes.

WHO SHOULD CONTRIBUTE TO THE LOSS AND DAMAGE FUND?

- The issues of justice and human rights should be given a more prominent place in the COP28 process as well as in the negotiating text, so as to make it clear that States with higher historical and present responsibilities for causing climate change have greater responsibilities to mobilize resources to address human rights harms caused by the resulting losses and damages.
- Thus, the COP28 must make it clear that resourcing the Loss and Damage Fund promised at COP27 is an obligation for major polluter nations and corporations.
- A Loss and Damage Fund plays an essential part in protecting vulnerable communities across the world in the face of the climate crisis and must be additional to other forms of climate financing.
- Debt for loss and damage is double injustice. Loans cannot repair or redress what is lost by the victims of the climate crisis, and the Loss and Damage Fund must be grants-based.

**Research and Support Center for Alternatives Development—Indian
Ocean (RSCDA-IO)**

Address: Lot VF 60 Mahamasina Nord – Antananarivo 101, Madagascar
Tél. +261 32 60 343 61

E-mail: craad.madagascar@mail.com

Site Web: www.craadoimada.com

(1) Update to 2023 USD from Markandya, A and González-Eguino, M. (2019).

WHICH INSTITUTIONAL FRAMEWORK?

- The World Bank is not the appropriate institution to host the Loss and Damage Fund.
- The operationalization of an adequately and properly financed Loss and Damage Fund requires an independent institution under the guidance of the UN Framework Convention on Climate Change, with a democratic governance structure, and robust mechanisms for the involvement of affected communities and civil society organizations.
- Meaningful public participation matters in shaping the Loss and damage Fund. At a minimum, Indigenous Peoples, women & girls, children & youth, other affected groups, and civil society should have representation on the Board of the Loss and Damage Fund.
- Any decision on the development of a financing mechanism for loss and damage should include provisions for policies and guidance on making the funds directly accessible to the groups affected at the local level, especially rural women.

LOSSES AND DAMAGES IN MADAGASCAR

In 2022, the country was hit by five natural disasters, including two cyclones that killed 200 people and affected 460,000 others. The passage of the two cyclones in February 2022 had a significant impact on all speculations in the area and on the overall agricultural economy, due to flooding which affected rice, cassava and market gardening plots; and, violent winds which caused damage to rainfed and perennial crops, resulting in a loss of 60% of agricultural land and a loss of food crop production worth USD 61 million.

Production losses in cash crops are estimated at USD 78 million. In the livestock sector, production losses are estimated at USD 1.5 million, a third of which is in the poultry sector. In addition, the severity of droughts in recent years has caused famine among more than a million Malagasy people. In the sample of 104 communes targeted by the FAO survey alone, over 75,400 households are considered to be in need of assistance to revive agriculture and protect their livelihoods.

While Madagascar regularly suffers from a growing number of natural disasters due to the climate crisis, climate change and its impacts are not taken into account in macroeconomic and budgetary projections. With debt levels currently standing at about 56% of GDP, it is clear that the country is sorely lacking in resources to meet the essential needs of its population, including measures to tackle the climate crisis.

In the absence of adequate financing to cope with the losses and damage suffered, Madagascar would therefore be forced to borrow to cover reconstruction and recovery costs. According to the IMF, "under a climate-adjusted macroeconomic scenario that includes all humanitarian and post-disaster reconstruction needs, and assuming that the government fully covers these needs, debt would rapidly become unsustainable and exceed 85% of GDP by 2040".

OTHER RELATED ISSUES TO BE ADDRESSED DURING NEGOTIATIONS

Transforming climate finance

- The current COP process to set a New Collective Quantified Goal for climate finance (NCQG) represents a crucial opportunity to transform the failed climate finance system that has so far dramatically failed to meet the needs or consider the voices of Africans.
- COP28 should draw more attention from the global community to the urgent need to align global financial streams with the global climate goals, as stated in the Paris Agreement.
- In line with Clause 2.1 of the Paris Agreement, COP28 must make decisive commitments on:
 - Dedicating at least 50% of climate finance to adaptation.
 - Ensuring climate finance for developing countries is new and additional to official development assistance and primarily takes the form of grants and other non-loan instruments.
 - Mobilizing new public resources to help cover the estimated USD \$1.2-\$1.7 trillion needed annually for climate action in emerging and developing countries by 2030.
 - Establishing more democratic and inclusive institutions to govern climate finance. This means not only giving developing country governments a fair say, but also bringing affected communities and civil society to the table at all levels of decision-making, from global to local.
 - Including provisions for the rights, needs and priorities of rural women in the new collective quantified target on climate finance.

Locally-led and community-driven climate action

- Madagascar and African leaders attending COP28 should endorse the Eight Principles for Locally Led Adaptation, which is often more effective and less costly than top-down initiatives.
- As further advocated by the LDC group in their 2050 Vision, they should set a target that by 2030 at least 70% of finance will support local-level climate action, with full participation of communities and the groups most vulnerable to climate change (including women, youth, and Indigenous people) in deciding how such funds are spent.

Equitable and gender-responsive energy transition

In the run-up to COP28, major polluter nations are once again adopting tactics of diversion and delay on the phase-out of fossil fuels, even as the 1.5-degree Celsius target hangs in the balance. African nations stand to lose the most if global warming accelerates beyond 1.5°C. It is therefore vital that African leaders call for an immediate stop to the expansion of the fossil fuel industry – no more public and private financing, licensing, and construction of new fossil fuel projects (mining and generation).

Fossil-fuel investment should instead be diverted towards a managed and just phase-out of existing fossil capacity and the tripling of renewable capacity. Much greater focus is needed on promoting and integrating gender-responsive, equitably distributed, and decentralized renewable energy systems. This will not only close the affordable energy access gap by 2030, but also contribute significantly to women's empowerment, poverty reduction, and job creation through micro and small enterprises.