HAL
open science

La transparence de la finance climat : de la circulation du principe à la circulation de ses modalités d'application

Anne-Sophie Tabau

To cite this version:

Anne-Sophie Tabau. La transparence de la finance climat : de la circulation du principe à la circulation de ses modalités d'application. Maljean-Dubois, Sandrine. Circulation de normes et réseaux d'acteurs dans la gouvernance internationale de l'environnement, pp.163–183, 2017. hal-01507748

HAL Id: hal-01507748

https://hal.univ-reunion.fr/hal-01507748v1

Submitted on 1 Feb 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CHAPITRE 3
La transparence de la finance climat : de la circulation du principe à la circulation de ses modalités d'application

Anne-Sophie Tabau[1]

Résumé

Cette contribution démontre que les efforts en faveur de la circulation du principe de transparence de la finance climat induisent des effets ambivalents, dans la mesure où s'ils favorisent la précision de ses modalités d'application, en apportant une réponse aux défis techniques de la transparence de la finance climat, voire au-delà de la finance climat, ils aboutissent également à déplacer le centre de gravité de la gouvernance dans ce domaine, du régime climat entendu au sens strict vers un complexe de régimes au périmètre moins défini, sous-estimant peut-être les enjeux politiques et sociaux de cette question, ce qui est de nature à soulever des interrogations en termes de légitimité et de responsabilité (*accountability*).

Introduction

Le régime international de lutte contre les changements climatiques, tel qu'il s'est développé au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et du Protocole de Kyoto (PK), a constitué le support d'un effort de transparence particulièrement sophistiqué.

De manière générale, la notion de « transparence » apparaît dès l'adoption de la CCNUCC, mais de façon relativement bornée : « Le mécanisme financier est constitué sur la base d'une représentation équitable et équilibrée de toutes les Parties, dans le cadre d'un système de gestion transparent »[2]. En vertu du Protocole de Kyoto, le concept est de nouveau utilisé, mais cette fois-ci, en lien avec les informations que les parties visées à l'annexe I (pays développés) doivent communiquer pour faire état des mesures adoptées en vue d'atteindre leur objectif de réduction d'émission de gaz à effet de serre (GES) (communications nationales)[3] et permettre d'évaluer leur niveau d'émission de GES (inventaires)[4] ou encore pour garantir le bon fonctionnement du mécanisme pour un développement propre[5]. La notion ne sera toutefois définie qu'en 1999, dans une décision de la COP spécifiquement

1 Professeur de droit public, Université de la Réunion, membre du CRJ et membre associée du CERIC.

2 Article 11 CCNUCC.

3 Art. 2(1)(b) : « Chacune des Parties visées à l'annexe I, pour s'acquitter de ses engagements chiffrés en matière de limitation et de réduction prévus à l'article 3, de façon à promouvoir le développement durable (…) coopère avec les autres Parties visées pour renforcer l'efficacité individuelle et globale des politiques et mesures adoptées (…). A cette fin, ces Parties prennent des dispositions en vue de partager le fruit de leur expérience et d'échanger des informations sur ces politiques et mesures, notamment en mettant au point des moyens d'améliorer leur comparabilité, leur *transparence* et leur efficacité. » *Nous soulignons.*

4 Art. 3 (4) : la COP/MOP devra arrêter des lignes directrices en matière d'inventaires de GES compte tenu de la « nécessité de communiquer des données transparentes et vérifiables ».

5 Art. 12(7) : « La Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Protocole élabore à sa première session des modalités et des procédures visant à assurer la transparence, l'efficacité et la responsabilité grâce à un audit et à une vérification indépendants des

relative aux inventaires d'émissions de GES : « La transparence signifie que les hypothèses et les méthodes utilisées pour un inventaire doivent être *clairement expliquées* afin que celui-ci *puisse être facilement reconstitué et évalué* par les *utilisateurs des données* notifiées. La transparence des inventaires est *indispensable* au bon déroulement du processus de communication et d'examen des informations »[6].

Jusqu'à récemment, cet effort de transparence ne concernait toutefois pas véritablement la finance dédiée à la lutte contre les changements climatiques. Ça n'est, en effet, qu'à partir du Plan d'action de Bali (2007) que l'accent a réellement été mis sur la nécessité de rendre la finance climat « mesurable, rapportable et vérifiable » (MRV), dans un contexte de renforcement de l'ambition et d'élargissement du régime international de lutte contre les changements climatiques. Lors de la Conférence de Copenhague de 2009, l'engagement collectif des pays développés de fournir aux pays en développement un soutien financier de l'ordre de 100 milliards de dollars par an d'ici 2020 n'a fait qu'accentuer les attentes en termes de transparence dans ce domaine.

Si la nécessité d'une transparence accrue de la finance climat a été justifiée, au cours des négociations internationales, afin d'en favoriser l'effectivité et à l'efficacité, cette question est au cœur d'enjeux politiquement sensibles. Au-delà du nécessaire « renforcement des capacités » de certains pays pour leur permettre de participer à l'effort collectif (que ce soit en termes d'atténuation, d'adaptation ou de transparence de leur action), des considérations d'équité, ou encore de justice climatique, soulèvent de délicates interrogations sur la prévention et la réparation des dommages liés aux changements climatiques, vis-à-vis desquelles la finance climat n'est forcément pas étrangère.

Sous l'impulsion de certaines parties[7], le concept de transparence figure désormais en bonne place au sein de l'Accord de Paris. Un article spécifique y est consacré (Article 13), qui concerne à la fois les actions des parties et le soutien fourni. Or, la mise en œuvre de cet article ne soulèvera pas les mêmes difficultés dans un cas et dans l'autre. En effet, la transparence des actions des parties pourra s'appuyer sur les lignes directrices développées au titre du PK, quitte à en permettre une application plus flexible de manière à tenir compte de l'élargissement des acteurs concernés par cet effort de transparence, notamment pour y inclure les parties qui n'étaient pas visées par l'annexe I du PK et de la CCNUCC. En revanche, les lignes directrices en matière de transparence du soutien, et en particulier du soutien financier, restent encore très largement à construire.

Les lignes directrices encadrant la soumission des rapports des parties en matière de finance climat, adoptées lors des conférences de Cancun en 2010 et de Durban en 2011, ont certes prévu que les pays industrialisés fournissent des informations sur les soutiens financiers versés aux pays en développement, tandis que ces derniers étaient également invités à faire état du soutien financier reçu ou encore nécessaire. Toutefois, l'encadrement international est resté très faible, si bien qu'en pratique les informations communiquées à ce jour varient nettement entre les parties.

Néanmoins, ce système, maintenu au titre de l'Accord de Paris, a vocation à être amélioré au fil du temps. En effet, la Conférence de Cancun a également mis en place le Comité permanent sur le

activités ».

6 FCCC/CP/1999/7, p. 4. *Nous soulignons.*

7 Brésil, Chine, Inde, Japon, UE, Suisse au nom du Groupe de l'intégrité environnementale - FCCC/ADP/2012/MISC.3.

financement (*Standing committee on finance* - SCF), avec pour mandat, renouvelé lors de la COP 21[8], de renforcer le système de MRV de la finance climat, notamment en procédant à l'estimation périodique et globale des flux financiers dans ce domaine, à partir de toutes les sources d'informations disponibles.

Or, les travaux conduits jusqu'à présent dans le cadre du SCF ont démontré qu'un important degré d'incertitude demeurait dans ce domaine[9]. En effet, la gouvernance de la finance climat est très fragmentée, en dépit de la mise en place du Fonds vert pour le climat (FVC), destiné à la centraliser autant que possible[10]. Elle fait, de surcroît, intervenir une grande variété d'entités, de natures diverses et à différents niveaux. C'est d'autant plus vrai que, pour l'heure, les parties ne sont pas parvenues à s'entendre sur une définition commune de la « finance climat ». Les débats qui opposent les débiteurs et les bénéficiaires de ce soutien financier concernent, en particulier, le caractère public et/ou privé de la finance prise en compte, son caractère « nouveau et additionnel », notamment par rapport à l'aide publique au développement, ainsi que l'attribution de cette finance à l'atténuation ou à l'adaptation.

Pour autant, diverses méthodologies de « traçage » de la finance climat ont émergé, notamment dans le cadre d'une initiative commune des banques multilatérales de développement, mais aussi des travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Plusieurs organisation non gouvernementales (ONG) ou *think tanks* se sont également penchées sur la question. Le rapport publié en octobre 2015 par l'OCDE (en collaboration avec le *think tank Climate policy initiative*), sur la base d'informations communiquées par les principaux pays contributeurs et les institutions financières, à la demande de la présidence péruvienne de la COP 20 et de la présidence française de la COP 21, tend même à démontrer que cet exercice de transparence a désormais principalement lieu en dehors de la CCNUCC, sans pour autant fonctionner de manière autonome vis-à-vis des négociations multilatérales ayant conduit à l'adoption de l'Accord de Paris ou de celles qui devront avoir lieu pour en permettre la mise en œuvre.

Ce constat témoigne d'une circulation normative qu'il s'agit de mieux comprendre. Dans cette perspective, deux clarifications sémantiques doivent d'emblée être opérées.

Tout d'abord, il est nécessaire de concevoir la transparence de la finance climat comme une « métanorme »[11], afin de ne pas baser l'analyse sur une notion trop étroite qui conduirait à exclure certains espaces juridiques sous un prétexte rigide et purement formel lié à l'absence d'appellation mot pour mot. Néanmoins, il faut aussi admettre que cette « ouverture » présente ses propres limites dans la mesure où tant la nature juridique que le contenu de cette « métanorme » peut prêter à discussion[12]. Ainsi, le recours à la notion apparemment générique de « transparence » correspond, en réalité, à la prise en compte d'idées reçues à propos de la bonne administration, la confiance, la

8 Décision 1/CP.21, §64.
9 Voir, en particulier, SCF, Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows report, 2014.
10 Voir le diagramme (non exhaustif) de l'architecture globale de la finance climat, annexé à cette contribution.
11 S. Maljean-Dubois, M. Wemaere, « L'accord à conclure à Paris en décembre 2015 : une opportunité pour « dé »fragmenter la gouvernance internationale du climat ? », *RJE*, n° 4, 2015.
12 A. Peters, « The Transparency Turn of International Law », *The Chinese Journal of Global Governance*, n° 1, 2015, pp. 3-15.

légitimité, l'intelligibilité, la clarté ou encore la publicité[13]. Plus largement, des liens de causalité sont présupposés entre la transparence, l'efficacité et l'effectivité du soutien fourni, mais aussi entre la transparence et la responsabilité (ou l'*accountability*) des acteurs de la finance climat[14].

En outre, si l'approche adoptée entend repérer les espaces juridiques concernés par la circulation de la transparence de la finance climat et évaluer leurs liens afin de s'interroger sur les implications de cette circulation normative, l'ordre juridique de référence reste celui constitué par les traités internationaux spécifiquement relatifs au climat (CCNUCC, PK et Accord de Paris) et par le droit qui en est dérivé (décisions COP et COP agissant comme Réunion des Parties au PK (COP/MOP), recommandations des organes subsidiaires, ...)[15].

Il ne s'agit donc pas tant de cartographier le complexe de régimes de la transparence de la finance climat, en envisageant l'évolution subie par chaque ordre juridique concerné, que de déterminer si la circulation de la transparence de la finance climat aboutit à atteindre les objectifs poursuivis par le « régime climat » en la matière.

Pour répondre à cette question, il convient tout d'abord de s'interroger sur la singularité de la circulation de la transparence de la finance climat (1), avant de se pencher sur ses effets (2).

1. Les caractéristiques de la circulation de la transparence de la finance climat

Il existe diverses typologies permettant de mieux appréhender les circulations normatives au sein d'un complexe de régimes[16]. Certaines d'entre elles mettent l'accent sur le caractère fortuit ou intentionnel de cette circulation[17]. Au titre de la transparence de la finance climat, il semble clair que la circulation s'inscrit dans la deuxième catégorie (1.1.), et se manifeste à de nombreux égards (1.2.).

1.1. L'impulsion de la circulation normative par le « régime climat »

L'espace juridique de référence, c'est à dire le « régime climat », accompagne la circulation de la transparence de la finance climat, à la fois implicitement et explicitement. En effet, d'une part,

13 *Ibid.*

14 Voir à cet égard, d'une manière plus générale, les travaux initiés par B. Kingsburry, R.B. Stewart, N. Krisch, « The Emergence of Global Administrative Law », *Law and Contemporary Problems*, vol. 68, n° 3, 2005, pp. 15-62, et en particulier les développements sur la « transparence » comme norme du droit administratif global.

15 Ci-après désigné comme constituant le « régime climat ».

16 Pour une présentation d'ensemble par des juristes, voir notamment, L. Gradoni, « Systèmes juridiques internationaux : une esquisse », *in* L. Gradoni, H. Ruiz-Fabri (Dirs.), *La circulation des concepts juridiques : le droit international de l'environnement entre mondialisation et fragmentation*, Société de Législation comparée, 2009, pp. 27-51 ; M. A. Young, « Regime Interaction in Creating, Implementing and Enforcing International Law », *in* M. A. Young (Ed.), *Regime interaction in International Law : Facing Fragmentation,* Cambridge University Press, 2012, pp. 85-110 ; H. van Asselt, *The Fragmentation of Global Climate Governance : Consequences and Management of Regime Interactions*, Edward Elgar, Cheltenham, 2014, pp. 44-60.

17 Ainsi, O. R. Young, *The Institutional Dimension of Environmental Change : Fit, Interplay and Scale*, Cambridge, MIT Press, 2002, p. 25, distingue les « interdépendances délibérées » (« *deliberate interdependencies* ») des « liens fonctionnels » (« *functionnal linkages* ») spontanés. Dans le même ordre d'idée, T. Gehring et S. Oberthur, « Conceptual Foundations of Institutional Interaction », *in* T. Gehring, S. Oberthur (Eds.), *Institutional Interaction in Global Environmental Governance : Synergy and Conflict among International and EU Policies*, Cambridge, MIT Press, 2006, pp. 19-52, distinguent, d'une part, les interactions résultant d'une « demande d'assistance » (« *request for assistance* ») par une institution et, d'autre part, la diffusion de « modèle politique » (« *policy model* ») qui ne suppose pas une telle démarche en provenance du régime de référence.

le manque de précision pour rendre cette norme pleinement opérationnelle au sein du « régime climat » aboutit à laisser une grande marge de manœuvre favorable à une circulation normative selon une dynamique ascendante ou *bottom-up* (a). Toutefois, d'autre part, le besoin de circulation de la transparence de la finance climat est expressément reconnu et même organisé (b).

a. Une imprécision des lignes directrices favorable à la circulation normative ascendante

Alors qu'en vertu de la CCNUCC et du PK des règles particulièrement sophistiquées ont été développées pour favoriser la transparence des informations relatives aux actions des parties visées à l'annexe I, par le biais de décisions de la COP et de la COP/MOP se référant aux méthodologies « commandées » au GIEC, force est de constater que l'encadrement est moins strict s'agissant de la transparence de la finance climat.

En effet, si depuis de nombreuses années, les pays développés se sont engagés à faire le rapport du soutien financier qu'ils fournissent aux pays en développement dans le domaine des changements climatiques[18], en l'absence de définition internationale communément admise, les pays contributeurs bénéficient d'une large marge d'appréciation sur ce qu'ils incluent au sein de la finance climat. Cette indétermination est favorable à la circulation normative, dans la mesure où elle permet l'émergence « par le bas » des données prises en compte, mais aussi des modalités en permettant l'établissement.

Les lignes directrices actuellement applicables en matière de rapport sur la finance climat[19] ont été adoptées par la COP en 2011 à Durban et en 2012 à Doha. Par rapport à la pratique antérieure au sein de la CCNUCC, l'encadrement résultant de ces lignes directrices a incontestablement été accru. Avant leur adoption, les pays développés étaient simplement tenus de rapporter leur soutien financier aux pays en développement dans les communications nationales, qu'ils remettaient tous les quatre ans au Secrétariat de la CCNUCC. En comparaison, les lignes directrices actuelles exigent des parties visées à l'annexe II qu'elles rapportent leur soutien financier à la fois dans leurs communications nationales et dans leur rapports biennaux qui, comme leur nom l'indique, sont remis plus fréquemment. En outre, depuis 2012, les parties visées à l'annexe II doivent faire état de ce financement climat sous la forme d'un tableau standardisé (« *common tabular format* »).

Les pays bénéficiaires de ces soutiens financiers (pays non visés à l'annexe I), doivent, pour leur part, soumettre dans leurs communications nationales des informations relatives à leurs besoins de soutien financier, mais aussi des données relatives au soutien reçu de la part du Fonds pour l'environnement mondial, des parties visées à l'annexe II de la CCNUCC ou d'autres institutions bilatérales et multilatérales. En outre, les parties non-visées à l'annexe I doivent mettre à jour ces informations sur une base biannuelle[20].

18 Décision 4/CP.5, décision 2/CP.17, décision 19/CP.18.

19 Ces lignes directrices sont celles applicables pour que les pays développés fassent la démonstration de leur respect de l'objectif collectif de 100 milliards de dollars par an d'ici 2020 et même au-delà, puisque ce montant plancher ne sera pas réévalué avant 2025. La décision 1/CP.21 prévoit toutefois que la révision de ces lignes directrices devra être achevée au plus tard en 2018 (§98).

20 Décision 2/CP.17 (§39-42).

En dépit de ces progrès, les lignes directrices actuelles ne constituent pas un cadre suffisamment robuste pour rendre compte de manière fiable et comparable du soutien financier en matière climatique au titre de la CCNUCC. Elles ne fournissent toujours pas de méthodologie pour le rapport financier ou pour déterminer ce qui constitue une finance spécifique au climat. Les parties visées à l'annexe II doivent certes fournir, dans leur rapport, une description de l'approche retenue pour suivre (« *tracking* ») le soutien financier. Elles doivent également indiquer le montant des ressources financières « nouvelles et additionnelles » qu'elles ont fournies[21], en clarifiant la façon dont elles ont déterminé que ces ressources étaient effectivement « nouvelles et additionnelles ». Toutefois, l'étude des rapports remis jusqu'à présent conduit à constater que de nombreuses parties développées n'ont pas fourni d'information complète, que ce soit s'agissant des méthodologies de comptabilisation ou de la définition du caractère nouveau et additionnel de la finance climat. En outre, les données fournies ne sont pas actualisées. En effet, il y a un écart de plusieurs années entre le moment où ces informations sont communiquées et la période sur laquelle porte le rapport : les premiers rapports biennaux, qui étaient dus pour le 1er janvier 2014, ne concernaient ainsi que les années 2011 et 2012.

S'agissant des rapports des parties non visées à l'annexe I, il convient aussi de relever qu'il n'existe pas de format standard concernant la finance climat reçue. En outre, seuls 15 États ont effectivement remis leurs rapports biennaux mis à jour au Secrétariat.

Ce faible encadrement international favorisant potentiellement l'émergence de la transparence de la finance climat « par le bas » n'a pas encore réellement porté ses fruits. Si plusieurs parties ont utilisé les mêmes référentiels, existant par ailleurs, pour rapporter leur finance climat[22], certaines d'entre elles ont développé leur propre méthodologie, ce qui n'a fait qu'amplifier les difficultés de comparaison. Parmi les paramètres qui varient d'une partie à l'autre, se trouve par exemple le moment auquel est comptabilisé la finance climat, ce qui peut alternativement être le cas au stade de sa promesse ou à celui de sa délivrance effective. Ces variations concernent aussi les sources de financement prises en compte qui peuvent se limiter à l'aide publique au développement ou s'étendre à d'autres flux financiers officiels, comme à la finance privée. Les données rapportées peuvent aussi, selon les parties, concerner une activité ou être agrégées. La façon dont chaque partie détermine la part d'un projet dédiée spécifiquement à la lutte contre les changements climatiques est loin d'être transparente. Enfin, certaines parties utilisent leur propre définition de l'adaptation. Le rapport sur la finance climat transitant par des fonds multilatéraux soulève également des interrogations quant à son « double comptage »[23]. Tout ceci semble donc indiquer qu'un encadrement plus strict de la transparence de la finance climat est souhaitable.

21 Article 4(3) de la CCNUCC.
22 Voir développements *infra*, notamment sur les marqueurs de Rio.
23 Voir développements *infra* sur ce point spécifique qui soulève la question d'une nécessaire obligation de rapport de la finance climat par les fonds climat et les institutions financières internationales qui en gèrent, ainsi que celle de la comparabilité de ces différents rapports.

b. Des lignes directrices ayant vocation à être précisées grâce à une circulation normative organisée

Ce bilan peu concluant a vocation à s'améliorer au fur et à mesure que les lignes directrices encadrant la transparence de la finance climat seront précisées. La tâche, en la matière, revient principalement à deux organes subsidiaires de la CCNUCC, l'organe subsidiaire de conseil scientifique et technique (SBSTA) et le SCF, soutenus par le Secrétariat. Or, pour ce faire, l'un comme l'autre sont invités, au-delà d'une coordination interne au « régime climat », à s'ouvrir vers l'extérieur, c'est-à-dire y compris en dehors du « régime climat »[24].

Ainsi, au-delà des parties, les organisations (organisations internationales – OI et ONG) bénéficiant du statut d'observateur, et même plus largement toutes les personnes intéressées, ont été, à plusieurs reprises, invitées à soumettre des contributions sur la transparence de la finance climat. Par ailleurs, des *workshops* « ouverts » ont été organisés. Les contenus des rapports du SCF sur les flux financiers en matière climatique ont été établis sur la base de « toutes les informations disponibles » et non pas seulement à partir des informations fournies par les parties dans leurs rapports biennaux. Le SCF comme le Secrétariat ont également régulièrement dressé l'état de l'art des méthodologies relatives à l'évaluation et à la notification de la finance climat.

Pour autant, cela n'a pas suffi pour faire émerger une méthodologie, ni même des définitions communes au cœur de la transparence de la finance climat. En outre, le rapport du SCF (*Biennal assessment review*) de 2014, n'a pas été jugé suffisant par les présidents de la COP 20 et de la COP 21 pour instaurer la confiance nécessaire entre les parties dans la perspective de la conclusion d'un accord à Paris. Ils ont ainsi décidé de demander en urgence, seulement cinq mois avant la tenue de la COP 21, un rapport à l'OCDE évaluant le montant des soutiens fournis par les pays développés aux pays en développement. L'objectif affiché était alors clairement de fournir une information claire et rassurante en la matière.

Il s'agissait notamment de faire en sorte que ces derniers, et parmi eux, en particulier les pays émergents, participent à l'effort global de lutte contre les changements climatiques. Or, à cet égard, la délivrance effective, et donc la transparence de la finance climat, constituait depuis la Conférence de Copenhague, une condition *sine qua non* de l'engagement de ces pays[25].

Le rapport de l'OCDE, publié le 7 octobre 2015, présente l'indéniable atout de mettre en évidence les différentes méthodes utilisées par les pays contributeurs pour comptabiliser leur finance climat. En outre, le rapport décrit les difficultés méthodologiques qui continuent de se poser en la matière. Si cet effort de mise à plat de l'état de la transparence de la finance climat est utile, il semble aussi venir remplacer le travail du même ordre opéré par le SCF.

---

24 La décision 2/CP.17 a ainsi invité le SBSTA à développer les méthodologies de rapport du soutien financier compte tenu des méthodologies internationales existantes (§19). Le mandat était censé s'achever en 2014 lors de la COP 20, mais a été prolongé d'un an à cette occasion. La décision 11/CP.20 réaffirme même le besoin d'ouverture à l'extérieur à cette occasion en indiquant, dans son §2, que les parties et les organisations observatrices sont invitées à soumettre leur vue sur les méthodes de notification de l'information financière.

25 A.-S. Tabau, M. Lemoine, « Willing Power, Fearing Responsibilities : Basic in Climate Negotiations », *CCLR*, vol. 6, n° 3, 2012, pp. 197-208.

Cela apparaît de manière d'autant plus frappante, qu'en dépit de la reconnaissance de l'inadéquation des méthodologies de comptabilisation de la finance climat, le rapport de l'OCDE annonce des chiffres (52 milliards de dollars en 2013 et 63 milliards de dollars en 2014), là où le SCF annonçait, plus prudemment, des fourchettes. Le rapport de l'OCDE manque également de clarté sur la façon dont ont été produits les résultats auxquels il aboutit. Par exemple, la question de savoir si l'accroissement des financements publics en matière climatique entre 2011 et 2014 est lié à une augmentation des budgets correspondants ou simplement à un changement dans la méthode de comptabilisation reste sans réponse. Il n'en demeure pas moins que la médiatisation de ces chiffres a été bien plus grande que lors de la publication de l'évaluation du SCF. Cela s'explique sans doute à la fois en raison du calendrier, à un mois de la COP 21, et de leur caractère plus simple à comprendre pour le grand public.

Or, au-delà de cette « concurrence » institutionnelle, et en dépit d'un mandat confié par les présidences péruvienne et française des COP 20 et 21, la légitimité de l'OCDE est moindre que celle du SCF, du moins en termes de représentativité des intérêts en présence[26]. Si cette pratique d'un nouveau genre témoigne de l'importance du rôle que peut jouer un président de COP en terme de circulation normative, et si son effet a été indéniable sur les résultats de la COP 21, elle mérite tout de même d'être questionnée.

1.2. Les manifestations de la circulation de la transparence de la finance climat

Les manifestations de la circulation normative qui résultent de l'impulsion donnée par le « régime climat » en matière de transparence de la finance climat peuvent être appréhendées de deux points de vue : du point de vue intra-systémique (a) et du point de vue inter-systémique (b). Le premier renseigne sur la circulation normative de la transparence de la finance climat à partir de l'espace juridique de référence et de son point de vue. Ce qui met en évidence la circulation normative est alors l'obligation pour les parties de faire rapport sur le soutien fourni ou reçu[27]. En cela, la circulation normative correspond à la mise en œuvre d'une obligation laissant une marge de manœuvre importante à ceux qui doivent la respecter[28]. L'adoption de cette perspective explique également que les compilations-synthèses du SCF et du Secrétariat mettent en exergue seulement certaines manifestations de la circulation normative. La seconde perspective renseigne sur l'état des lieux de l'enchevêtrement des espaces juridiques concernés par la circulation de la transparence de la finance climat. Il est alors plus difficile – et sans doute aussi plus arbitraire – de mettre en évidence les manifestations de cette circulation normative. À cet égard, néanmoins, le recours à la notion de transparence, pour désigner la « métanorme » qui circule, plutôt qu'à un régime juridique déterminé,

26 Voir développements *infra*.

27 Cf. « interaction through commitment » dans la typologie de S. Oberthur, T. Gehring, (eds.), *Institutional Interaction in Global Environmental Governance. Synergy and Conflict among International and EU Policies*, MIT Press, 2006.

28 Pour des conclusions en ce sens, voir A.-S. Tabau, *La mise en oeuvre du Protocole de Kyoto en Europe, interaction des contrôles international et communautaire*, Bruylant, 2011.

s'avère d'un certain secours. Cette notion, aux contours plus flous, permet, en effet, de mettre en évidence non plus seulement les connexions institutionnelles ou opérationnelles entre l'obligation de transparence de la finance climat issue du « régime climat » et ses modalités d'application, mais aussi les proximités politiques ou encore conceptuelles entre les espaces juridiques considérés[29].

a. Une circulation normative au soutien de l'obligation de rapporter la finance climat fournie ou reçue

En considérant, comme point de départ de l'analyse, que le « régime climat » constitue l'espace juridique de référence, la transparence de la finance climat représente avant tout une obligation à la charge des parties développées, complétée par une « obligation »[30] des parties en développement. Toutefois, la mise en œuvre de cet engagement suppose, en amont, l'implication d'autres acteurs et d'autres espaces juridiques.

Ainsi, tout d'abord, jusqu'à présent, la plupart des pays développés se sont principalement, si ne c'est exclusivement, basés, pour établir leur rapport en matière de finance climat, sur les données collectées à partir du système des marqueurs de Rio mis au point par le Comité d'aide au développement (DAC) de l'OCDE. Ces données, qui sont notifiées à l'OCDE par les pays donateurs, et rendues publiques en ligne, sont, en effet, de l'avis des Secrétariats des Conventions concernées, les seules données comparables et harmonisées au niveau international concernant l'aide visant l'atteinte des objectifs des Conventions de Rio[31]. Depuis 1998, l'OCDE a ainsi suivi l'aide visant un objectif d'atténuation des émissions de GES à travers son « Système de notification des pays créanciers » (« *Creditor Reporting System* » – CRS), utilisant la méthodologie des marqueurs de Rio, qui a été étendu, à partir de 2010, à l'objectif d'adaptation. Ces données et ces marqueurs jouent donc un rôle important dans la compréhension actuelle – et donc la transparence – de la finance climat.

S'agissant plus spécifiquement des données concernant la finance climat transitant par des fonds multilatéraux, de nombreuses parties se sont fondées, du moins pour leur 2e rapport biennal, sur les données que le DAC de l'OCDE impute lui-même aux contributions multilatérales. Celles-ci sont calculées à partir de l'estimation de la part dédiée au climat des activités de chaque agence multilatérale et de la participation de chaque pays au budget de cette organisation, ce qui permet *in fine* d'estimer la part de finance climat de chaque pays transitant par l'agence multilatérale considérée. Pour certaines agences multilatérales, cette part de leur activité dédiée au climat est estimée à partir des marqueurs de Rio : le coût total des projets ayant pour objectif principal le climat y est comptabilisé. Toutefois, depuis 2012, les sept plus importantes banques multilatérales de développement, rejointes en 2015 par les 20 membres de l'*International Development Finance Club*, qui réunit des banques de développement nationales et infrarégionales, utilisent une autre méthodologie[32]. Or, c'est à celle-ci

29 Cf. « Cognitive interaction » dans la typologie de S. Oberthur et T. Gehring, *op. cit.*

30 L'usage des guillemets se justifie ici par le caractère peu contraignant de cette obligation.

31 OCDE, « Évolution de l'aide en faveur de l'environnement, une composante du financement du développement durable (1991-2011) », *Coopération pour le développement 2012 : Comment intégrer durabilité et développement*, OCDE, 2012, p. 67.

32 http://www- wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/06/16/090224b082f3a601/2_0/Ren dered/PDF/20140joint0rep0nks00climate0finance.pdf

que se sont ralliées certaines parties, dans la mesure où elle semble plus rigoureuse et plus précise que les marqueurs de Rio.

Enfin, à la suite du rapport d'experts de haut niveau sur la finance climat mandaté par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU)[33], insistant sur la nécessité de prendre en compte toutes les sources de financements pour atteindre l'objectif de 100 milliards de dollars par an d'ici 2020, les parties visées à l'annexe II ont cherché à mentionner dans leur rapports à la CCNUCC des données relatives aux financement provenant d'acteurs privés. Or, il n'existe pas, à l'heure actuelle, de méthodologie pour cela, y compris en dehors du « régime climat ». En outre, la collecte des données est bien souvent difficile, celles-ci étant généralement confidentielles. Cela n'a pas empêché certaines ONG, comme *Climate Policy Inititiative*, de publier chaque année depuis 2012 un rapport (« *Global Landscape of Climate Finance* ») visant à faire état des flux financiers aussi bien d'origine publique que privée en matière climatique. Toutefois, la variation des résultats d'une année sur l'autre n'est pas claire : là aussi, résulte-t-elle d'un changement de méthodologie ou d'une variation dans les montant investis par les acteurs privés ?

Pour résoudre ces difficultés, une « recherche collaborative sur le suivi de la finance climat privée » (« *Research Collaborative on Tracking Private Climate Finance* ») a été mise en place, sous la coordination du Secrétariat de l'OCDE. C'est un réseau ouvert aux gouvernements intéressés, aux institutions de recherches pertinentes et aux institutions financières internationales, dont l'objectif est de favoriser à court terme le partage des « meilleures données disponibles » et à plus long terme le développement d'une méthodologie plus complète pour mesurer les flux financiers d'origine privée en matière climatique. En outre, ce réseau entend devenir le lieu d'établissement des données correspondantes.

Du côté des pays bénéficiaires de la finance climat, les examens des dépenses publiques en matière climatique (CPEIRs pour « *Climate Public Expenditure Reviews* ») du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) fournissent un outil pour mesurer la finance climat reçue, lors des exercices de planification budgétaire générale au niveau national, dont les résultats sont enregistrés depuis 2012 dans une base de données. Pour déterminer la part d'une dépense publique qui relève du climat, le PNUD utilise deux méthodes : l'indice de pertinence climatique et l'approche par bénéfices. La première s'appuie sur les marqueurs de Rio pour traduire l'objectif déclaré d'un programme ou d'une dépense en pourcentage de pertinence climatique, ce qui permet ensuite de quantifier les dépenses publiques affectées au climat. L'approche par les bénéfices, quant à elle, traduit la sensibilité d'un programme donné vis-à-vis des changements climatiques, liant les bénéfices attendus de l'action aux impacts des changements climatiques. Cette seconde méthodologie permet de comparer les résultats escomptés d'un programme en cas de réalisation des changements climatiques et en cas d'évitement de ceux-ci.

33 http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF_reports/AGF%20Report.pdf

Si ces différentes manifestations de la circulation de la transparence de la finance climat n'ont pas toujours été développées pour répondre à une attente du « régime climat », celui-ci a pris note de leur existence, notamment à travers les travaux du SCF. Or, tel n'est pas le cas d'autres manifestations de la circulation normative, qui ne parviennent pas encore à « rétroagir » sur le « régime climat ».

b. Une circulation normative témoignant d'une influence conceptuelle plus diffuse

D'autres manifestations de la circulation normative de la « métanorme » de transparence de la finance climat s'avèrent pertinentes, même si elles relèvent aussi, voire principalement, d'autres complexes de régimes que celui du climat.

Ainsi, par exemple, depuis 2009, la question des subventions aux énergies fossiles est inscrite à l'agenda de plusieurs institutions internationales (G20, objectifs d'Aïchi, Déclaration issue du Sommet de Rio + 20,…). Afin d'améliorer la transparence dans ce domaine, les membres du G20 se sont entendus au Sommet de Saint-Pétersbourg en septembre 2013 sur une méthodologie permettant un examen par les pairs sur la base du volontariat. Les discussions à cet égard dans le cadre du G20 se sont tenues en collaboration avec l'OCDE, l'Agence internationale de l'énergie, le Fonds monétaire international et l'Organisation des pays exportateurs de pétrole. Cette collaboration a permis une circulation normative du même ordre que celle relative à la transparence de la finance climat, faisant passer la question du stade de l'engagement politique à celui de sa mise en œuvre.

Or, des liens conceptuels existent entre la finance climat et les subventions aux énergies fossiles. Cela a notamment été souligné par certaines ONG, concluant que ces dernières étaient 40 fois plus élevées que la première et suggérant une réaffectation des ressources subventionnant les énergies fossiles vers la finance climat[34]. Si les chiffres avancés pour parvenir à ce résultat peuvent être discutés, ils contribuent en toute hypothèse à démontrer une circulation de type « cognitif » ou encore de nature politique entre le principe de la transparence de la finance climat et celui des subventions aux énergies fossiles, dans la mesure où ce diagnostic n'aurait pas été possible sans l'une ni l'autre.

Une version intermédiaire de la décision 1/CP.21 envisageait d'ailleurs d'en prendre acte[35], à travers une disposition favorable au désinvestissement dans les énergies fossiles, mais la version finale du texte ne contient plus de disposition expresse à cet égard. Pour autant, la question pourrait ressurgir dans la mesure où la COP a décidé « d'engager, à sa vingt-deuxième session, un processus visant à recenser les informations que doivent communiquer les Parties [sur les ressources financière fournies aux pays en développement] en vue de formuler des recommandations pour examen

34 http://priceofoil.org/2015/11/11/empty-promises-g20-subsidies-to-oil-gas-and-coal-production/

35 Tandis que le §62 du draft Paris outcome, dans sa version n° 2 du 10 décembre 2015 à 21h00, énonçait l'idée (« *Urges* Parties to reduce international support for high-emission investments ; »), le §63 l'intégrait directement au titre de la transparence de la finance climat : « *Decides* that, when communicating information on a biennial basis to be provided in line with Article 6, paragraph 6 [i.e. quantitative and qualitative information related to financial ressources to assist developing country Parties], Parties shall consider, as appropriate, the following : (…) (h) Information on efforts to reduce international support for high emission investments ; ».

et adoption par la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris à sa première session »[36].

Dans le même ordre d'idée, les débats au sein du « régime climat » sur la transparence de la finance climat se sont tenus, jusqu'à présent, en parallèle et de manière relativement cloisonnée par rapport à ceux qui se tenaient en matière de transparence du financement de la coopération au développement, en dépit de la proximité, voire du chevauchement entre ces deux thématiques. Cela s'explique notamment en raison des revendications récurrentes des pays bénéficiaires pour que la finance climat soit « nouvelle et additionnelle » par rapport à celle consacrée à d'autre objectifs de développement. Ces États ont, dès lors, régulièrement plaidé pour le cloisonnement de ces deux thématiques, craignant que le « régime climat » ne vienne « polluer » les débats relatifs au développement. Or, l'expérience acquise en matière de transparence du financement de la coopération au développement pourrait profiter au développement de la transparence de la finance climat, sans pour autant que les fonds attribués au climat ne soient amputés sur ceux consacrés aux seconds.

Si la question de l'évaluation de l'aide au développement est ancienne, elle a pris un tournant nouveau à partir de la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide, consacrant, parmi les engagements de partenariat entre contributeurs et bénéficiaires, l'objectif de transparence de l'aide. L'opérationnalisation de cet engagement s'est accéléré à la suite du 3e forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui s'est tenu à Accra en 2008 et au cours duquel il a été convenu de mettre en place l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IITA ou en anglais IATI – *international aid transparency initiative*). L'IITA fournit aux donateurs disposés à faire connaître leurs dépenses d'aide actuelles et futures, un format commun de publication des données en temps opportun, de manière comparable et fiable. Les flux de financement, budgets, résultats, lieux, calendriers et descriptifs de projet sont introduits dans un gisement de données en ligne, accessible à tous les usagers qui cherchent à savoir où, quand et comment l'aide a été déboursée.

Au cours d'un évènement parallèle organisé en marge d'une négociation inter-session de la CCNUCC à Bonn en 2012, plusieurs ONG ont ainsi recommandé que l'IITA soit utilisée au service de la transparence de la finance climat[37], au prix, de quelques ajustements dans son fonctionnement. Ces ONG soulignaient à cet égard que « *given that IATI is still in its early stages there is also an opportunity to influence its design to accommodate issues related to climate finance from the outset, whereas the costs of retrofitting IATI for climate finance needs later would be high* ». Bien que ni les travaux du SCF, ni la compilation synthèse du Secrétariat ne fassent mention de l'IITA, cet effort d'ajustement semble avoir été réalisé, puisque le fonds pour l'adaptation y a adhéré[38].

La circulation normative apparaît également dans les résultats du 4e forum de haut niveau

36 §56, décision 1/CP.21.

37 http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/events-documents/4904.pdf. Voir en particulier l'étude des ONG Publish What You Fund et Aidinfo : M. Fostater, « Towards Climate Finance Transparency », 2012, http://www.publishwhatyoufund.org/files/Towards-Climate-Finance-Transparency_Final.pdf

38 http://www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2015/01/AFB.B.19.Inf_.7%20IATI%20background%20documents.pdf

sur l'efficacité de l'aide, qui s'est tenu à Busan en 2014, lorsqu'il a été décidé de « promouvoir la cohérence, la transparence et la prévisibilité de l'ensemble de nos approches de la finance climatique et de la coopération au développement au sens large, ce qui inclut de : a) continuer à soutenir les politiques et la planification visant à parer au changement climatique en tant que partie intégrante des plans nationaux de développement des pays en développement, et faire en sorte – le cas échéant – que ces mesures soient financées, mises en œuvre et *suivies de façon transparente via les systèmes des pays en développement* ; b) continuer à *partager les enseignements dégagés en matière* d'efficacité du développement avec les entités traitant des activités *liées au climat* et faire en sorte que la coopération au développement au sens large bénéficie aussi des innovations provenant de la finance liée au climat »[39]. Néanmoins, la 3e conférence sur le financement du développement, d'Addis-Abeba de juillet 2015, a renvoyé la question de la transparence de la finance climat au « régime climat »[40], ne favorisant pas l'établissement de tels liens.

Il n'est pas exclu qu'à l'avenir la transparence de la finance climat bénéficie des avancées réalisées au titre de la transparence de l'aide au développement « en général ». C'est d'autant plus probable que ni la décision 1/CP.21, ni l'Accord de Paris ne mentionnent plus la nécessité du caractère « nouveau et additionnel » de la finance climat. Ce silence traduit le consensus croissant autour de l'idée que la vulnérabilité face aux impacts des changements climatiques doit être appréhendée de manière contextuelle, en tenant compte de considérations sociales et économiques. Ainsi, la finance climat, notamment en matière d'adaptation, ne doit-elle pas seulement permettre la mise en place de solutions techniques (ex. construction de digues), mais aussi augmenter la capacité de résilience des sociétés à travers un soutien plus large au développement.

Ces deux exemples témoignent de ce que la circulation normative de la transparence de la finance climat va au-delà de l'élaboration de normes permettant sa mise en œuvre mais concerne également les contours même de cette « métanorme ». L'analyse n'est d'ailleurs pas exhaustive et des réflexions pourraient également être engagées par exemple s'agissant des liens entre la transparence de la finance climat et la lutte contre la corruption[41].

2) Les effets de la circulation normative

Sous leurs abords techniques, ces manifestations de la circulation de la transparence de la finance climat, recèlent en réalité des enjeux politiques importants, tandis qu'au fur et à mesure de sa circulation la norme mute (2.1.), et laisse apparaître des acteurs centraux dont la légitimité pour s'emparer de cette question globale peut être questionnée (2.2.).

39 Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement, §34. *Nous soulignons.*

40 « Nous sommes conscients de la nécessité de se doter de méthodes transparentes d'établissement de rapports sur le financement dans le domaine du climat et nous nous félicitons des travaux en cours dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques » (§60). L'ODD 13, quant à lui, se contente de réitérer l'objectif de 100 milliards de dollars par an pour la finance climat mais n'évoque pas la question de la transparence.

41 https://www.transparency.org/programmes/detail/cgip.

2.1. Les mutations de la norme

Au cours de sa circulation, la « métanorme » de transparence de la finance climat évolue et se précise. C'est le cas, aussi bien sur le plan substantiel, à travers l'influence que cette circulation produit sur les résultats de cet effort de transparence, que s'agissant d'aspects procéduraux. Deux questions nouvelles surgissent alors : qui doit participer à cet effort de transparence ? Et pourquoi ?

a. Sur le produit de la transparence de la finance climat

L'information qui résulte de tout processus de transparence contribue à conférer du pouvoir à certains acteurs. Dès lors, les arbitrages qui consistent à déterminer l'information qui doit être fournie sont décisifs. Or, en matière de transparence de la finance climat, ces arbitrages s'opèrent au fur et à mesure de la circulation normative, dans la mesure où ils étaient trop controversés pour être réglés, en amont, par le « régime climat ». Quelques exemples le démontrent de manière parlante.

Si les marqueurs de Rio sont très largement utilisés par les parties pour faire état de leur soutien financier en faveur des pays en développement, mais aussi par d'autres acteurs participant à l'effort de transparence de la finance climat, il faut relever que cette méthodologie n'a pas été initialement élaborée pour contrôler des engagements financiers, mais plutôt pour permettre la production de données permettant de suivre l'intégration des objectifs des Conventions de Rio au sein de la coopération au développement. Dès lors, les informations qui résultent de leur utilisation sont davantage de nature qualitative que quantitative. Or, cela a très probablement contribué à ce que l'Accord de Paris prévoie que l'information transmise présente ces deux dimensions, là où les lignes directrices actuellement applicables prévoient la transmission d'information principalement quantitative et liée à l'établissement d'un objectif chiffré en matière de finance climat, lors du Sommet de Copenhague.

Par ailleurs, comme cela a déjà été souligné, l'exigence du caractère « nouveau et additionnel » de la finance climat n'apparaît plus dans l'Accord de Paris. Or, il s'agissait là d'un aspect que les marqueurs de Rio ne permettaient justement pas d'identifier. Dès lors, des critiques ont pu être adressées à l'encontre de leur utilisation, dans la mesure où ils ne permettaient pas d'éviter une simple « re-labélisation » des projets de développement en projet climat. Cela a été reconnu par l'OCDE elle-même, ce qui l'a conduite finalement à interroger la pertinence d'une distinction entre finance climat et aide publique au développement[42]. Dans son rapport d'octobre 2015, l'OCDE a d'ailleurs fait l'arbitrage d'éluder cette question pour la définition de la finance climat, écartant de fait une préoccupation exprimée par les pays bénéficiaires, dès la conférence de Rio en 1992 et systématiquement réitérée depuis, du moins jusqu'à la COP 21. L'absence de mention du caractère « nouveau et additionnel » de la finance climat dans l'Accord de Paris peut donc surprendre, mais deux explications sont envisageables. La première tient aux méthodes de travail et au pouvoir de persuasion de l'OCDE. La seconde explication tient au jeu des concessions réciproques qui gouverne toute négociation multilatérale. Si le « caractère nouveau et additionnel » n'apparaît plus en tant que tel, il

42 OECD, *Initial roadmap for improved DAC measurement and monitoring of external development finance*, DCD/DAC(2013)12, 2013, p. 10.

est tout de même indiqué que la mobilisation des ressources par les pays développés au profit des pays en développement doit s'opérer « dans la continuité de leurs obligations au titre de la Convention »[43]. Par ailleurs, l'accent est mis sur la « progression par rapport aux efforts antérieurs »[44] et sur l'« équilibre entre l'adaptation et l'atténuation »[45], qui constituaient deux autres revendications centrales des parties bénéficiaires, même si ces expressions peuvent encore faire l'objet d'interprétations divergentes.

Ainsi, l'Accord de Paris ne définit pas précisément les projets susceptibles d'entrer dans la catégorie de ceux financés au titre de l'adaptation. Or, sur ce point également, la circulation normative a abouti à certains arbitrages, que ce soit de la part de l'OCDE ou de la part des banques multilatérales de développement. Plus exactement, si les marqueurs de Rio et l'initiative des banques multilatérales de développement adoptent une définition comparable de l'adaptation, les deux méthodologies diffèrent sur certains points importants[46]. La seconde exige, en effet, plus de documentation et d'analyse avant qu'un projet ne soit considéré comme dédié à l'adaptation au changement climatique : tout d'abord le contexte de chaque programme ou projet est établi en termes de risques, de vulnérabilités et d'impacts liés au changement climatique, ensuite chaque programme ou projet est analysé à partir de son intention de prendre en charge ces risques, vulnérabilités et impacts, enfin un lien direct entre les risques, vulnérabilités et impacts identifiés et les activités financées par le programme ou le projet doit être établi. Dès lors, l'approche retenue par les banques multilatérales de développement est plus restrictive que celle adoptée par l'OCDE, ce qui ne correspond pas à la logique de l'inflexion politique consentie par les pays en développement quant au caractère « nouveau et additionnel » de la finance climat.

b. Sur le processus même de la transparence de la finance climat

La transparence étant un mode de gouvernance en soi[47], le processus importe presqu'autant en lui-même que les résultats auxquels il aboutit. La détermination des acteurs qui doivent être transparents et celle de l'objectif poursuivi par cette transparence confèrent toute sa justification, et son intérêt, au processus. Or, sur ces points fondamentaux également, il est possible de constater que la circulation de la transparence de la finance climat conduit à certaines évolutions par rapport à ce qui était initialement envisagé par le « régime climat ».

Le système des marqueurs de Rio a toujours soulevé des difficultés, les États membres de l'OCDE ne les appliquant pas de la même manière pour catégoriser les projets. Cela ne dérive pas tant d'une lacune du système en lui-même que d'une disparité dans son application à travers les pays membres de l'OCDE. D'ailleurs, le SCF a reconnu qu'il y avait une marge d'interprétation dans la façon dont les marqueurs de Rio sont appliqués, laissant certes une certaine flexibilité mais pouvant

43 Article 9(1) de l'Accord de Paris.
44 Article 9(3) de l'Accord de Paris.
45 Article 9(4) de l'Accord de Paris.
46 Pour une analyse détaillée, voir OECD, *OECD workshop with international financial institutions (IFIS) on tracking climate finance*, DCD/M(2013)1, 2013.
47 A. Peters, « The Transparency Turn of International Law », *op. cit.*

également conduire à des difficultés en termes de comparaison entre les données des différents financeurs[48]. L'OCDE elle-même reconnaît également que la méthodologie des marqueurs de Rio ne permet pas de comparer et de synthétiser les données provenant des différents donateurs. Dès lors, la circulation de la transparence de la finance climat aboutit à préciser l'ambition des objectifs de la transparence de la finance climat. L'Accord de Paris reflète cette difficulté en indiquant que « le cadre de transparence de l'appui vise, (…) *dans la mesure du possible*, une vue d'ensemble de l'appui financier global fourni, pour étayer le bilan mondial »[49].

Plus encore, un autre parti pris du rapport de l'OCDE d'octobre 2015 est de ne pas avoir détaillé les contributions individuelles de chaque partie développée, ni d'ailleurs identifié les bénéficiaires individuellement. Or, cet enseignement de la circulation normative transparaît également dans l'Accord de Paris qui ne fixe qu'un engagement collectif en matière de finance climat et ce, bien que le cadre de la transparence de l'appui vise tout de même « à donner une image claire de l'appui fourni et de l'appui reçu par chaque Partie ». Il ne s'agira donc probablement pas de surveiller l'atteinte d'un engagement individuel, comme cela aurait pourtant été justifié si le raisonnement suivi avait été proche d'une logique de responsabilité individuelle.

La circulation de la transparence de la finance climat a également permis de révéler que celle-ci supposait l'implication proactive des agences multilatérales par lesquelles transitent une partie de ces fonds[50]. Si les fonds multilatéraux qui font partie du mécanisme financier du « régime climat » sont d'ores et déjà tenus de faire un rapport régulier à la COP sur les ressources mobilisées et dépensées, la façon dont ces rapports sont établis n'est pas harmonisée. Par exemple, seul le fonds pour l'adaptation utilise le système de l'IITA. Par ailleurs, une partie de la finance climat transite par d'autres fonds, qui fonctionnent de manière indépendante de la COP. Or, leur politique de transparence varie également. Enfin, certaines institutions financières internationales, comme la Banque mondiale, gèrent à la fois des fonds qui leurs sont propres et agissent en tant qu'entité opérationnelle d'autres fonds reliés au « régime climat », comme le Fonds vert pour le climat. Or, les données communiquées par ces institutions financières, dont l'activité va, de surcroît, au-delà de la lutte contre les changements climatiques, concernent l'ensemble de ces sources de financement, rendant difficile la dissociation de ces flux mêlés, ce qui peut conduire à les compter plusieurs fois. Lors de son exercice de synthèse sur les méthodologies existantes en matière de rapport sur la finance climat, le Secrétariat du « régime climat » a relevé que « *Since MDBs and other multilateral financial institutions do not report under the Convention, many Parties proposed that these institutions be invited in order to provide clarity on data information on how general contributions by Parties were used for climate activities in developing countries. In this regard, one Party proposed to request a relevant Convention body to collaborate with these institutions so as to discuss the development of an appropriate reporting avenue* »[51]. Si cette proposition n'a pas trouvé d'écho dans l'Accord de Paris, elle pourrait néanmoins être suivie à l'avenir.

48 SCF, Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows report, 2014.
49 Article 13(6) de l'Accord de Paris. *Nous soulignons.*
50 http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9359.pdf
51 FCCC/TP/2015/2, §74.

2.2. L'émergence d'acteurs centraux en dehors du « régime climat »

Si l'Accord de Paris a confirmé la tendance du « régime climat » à brouiller les catégories de parties, à travers des « contributions déterminées au niveau national », en matière de finance climat, la distinction traditionnelle entre pays développés et pays en développement a été globalement maintenue. Cela transparaît notamment en matière de transparence, dans la mesure où seuls les pays développés sont tenus de faire état de leur soutien versé ou prévu. Si un pays en développement entend participer au soutien financier, il devra également se soumettre à cet effort de transparence. Les bénéficiaires, quant à eux, sont clairement identifiés comme étant les pays en développement et, en particulier, les plus vulnérables. Or, la circulation de la transparence de la finance climat révèle des acteurs au cœur du processus normatif en la matière (a), dont l'autorité, la légitimité et l'accountability doivent être examinés compte tenu de ce contexte (b).

a. Les acteurs de la transparence de la finance climat révélés par la circulation normative

A l'image de la gouvernance de la finance climat elle-même[52], l'analyse de la circulation normative de la « métanorme » de transparence de la finance climat révèle que la gouvernance de cette transparence est fragmentée, multi-niveaux et non hiérarchisée. Il semble donc pertinent de parler à cet égard de « complexe de régimes »[53] de la transparence de la finance climat.

En effet, tout d'abord, la gouvernance de la transparence climat est fragmentée dans la mesure où de nombreuses entités sont impliquées dans la définition des lignes directrices et autres méthodologies, mais aussi dans la gestion des bases de données permettant cette transparence. En outre, sur le plan juridique, la nature de ces différentes entités au titre du droit international varie et demeure, de surcroît, dans certain cas, incertaine. Par exemple, il n'est pas sûr que les fonds multilatéraux en matière climatique puissent tous être qualifiés d'organisation internationale dotée d'une personnalité juridique. La gouvernance de la transparence de la finance climat est également multi-niveaux, dans la mesure où les institutions impliquées appartiennent à la fois à l'ordre juridique interne et international. Enfin, cette dernière caractéristique est liée au caractère non hiérarchisé de la gouvernance de la transparence de la finance climat. Autrement dit, il n'y a pas véritablement d'autorité centrale déléguant de manière cohérente et rationnelle les pouvoirs exécutifs en la matière ou les fonctions entre les différentes entités impliquées.

Il en résulte trois phénomènes. Tout d'abord, on constate un chevauchement fonctionnel entre les institutions impliquées. Par exemple, le travail de compilation-synthèse est effectué à la fois par le SCF et l'OCDE, la définition des projets compris dans le financement de l'adaptation émane à la fois des banques multilatérales de développement et de l'OCDE, etc. Or, une telle intersection entre

52 L. Boisson de Chazournes, « Is There Room for Coherence in Climate Financial Assistance ? », *Laws*, vol. 4, 2015, 541-558.

53 R.O. Keohane, D.G. Victor, « The Regime Complex for Climate Change », *Perspectives on Politics*, vol. 9, n° 1, 2011, pp. 7-23 ; A. Orsini, J.F. Morin, O. Young, « Regime Complexes : A Buzz, a Boom, or a Boost for Global Governance ? », *Global Governance : A Review of Multilateralism and International Organization*, vol. 19, n° 1, pp. 27-39.

les compétences de ces institutions ne favorise pas forcément l'émergence de règles communes mais peut, au contraire, aboutir à la coexistence de règles contradictoires ou empêchant la communication d'une information compréhensible par les bénéficiaires. Plus encore, le complexe de régimes de la transparence de la finance climat comprend des acteurs impliqués dans la définition des lignes directrices et méthodologies en la matière, qui jouent également un rôle dans la fourniture de la finance climat. Ces acteurs exercent, dès lors, un rôle double faisant apparaître un cumul de pouvoirs renforçant la place de ces institutions dans le complexe de régimes. En particulier, les banques multilatérales de développement, d'autres institutions financières régionales, le PNUE ou encore le PNUD sont à la fois des agences de mise en œuvre (*implementing agencies*) des différents fonds climat et à l'origine des modalités de définition et de rapport des flux financiers en matière de climat. Si un tel modèle peut favoriser une certaine intégration et flexibilité entre les acteurs, en même temps il peut générer des conflits d'intérêt. Enfin, la majorité des institutions impliquées dans la définition des modalités de transparence de la finance climat ne sont pas spécifiquement dédiées à la gouvernance des changements climatiques, mais incluent dans leur mandat cette question au sein d'autres préoccupations se rapportant plus largement au développement.

En fin de compte, ce bref panorama témoigne de ce que la structure institutionnelle actuelle en matière de transparence de la finance climat s'inscrit dans un modèle pluraliste, au sein duquel le droit international spécial – c'est à dire les traités internationaux en matières de climat ou établissant des organisations internationales - interagit avec d'autres systèmes normatifs, qui incluent le droit dérivé de certaines institutions internationales et des normes administratives nationales. Tandis que le fondement normatif peut être identifié au sein des traités internationaux relatifs au climat, leur mise en œuvre est, de fait, déléguée à des institutions internationales de différentes sortes et à des entités nationales agissant à travers des moyens internationaux (ex. accords bilatéraux de coopération internationale) ou transnationaux.

Or, ces institutions agissent en priorité à travers leurs propres règlementations et bénéficient d'une importante marge de manœuvre sur des questions sensibles politiquement, comme la définition du périmètre de la finance climat. Cela s'explique en raison de la faiblesse des obligations internationales en la matière et du caractère très général des lignes directrices établies par le « régime climat » selon un processus impliquant plus classiquement les États par voie de consensus.

Dans ce paysage très fragmenté, hétérogène et désorganisé, l'OCDE semble toutefois constituer aujourd'hui l'un des plus importants forums de discussion et d'exercice de la transparence de la finance climat. D'ailleurs le DAC ne s'en cache pas, au contraire : « *A main objective of the Secretariat's work on climate finance is to make the Development Assistance Committee's Rio markers the methodological reference point and main source of high-quality data for monitoring progress against international commitments to address climate change* »[54].

54 OECD, *Initial roadmap for improved DAC measurement and monitoring, op. cit., p.* 7.

Ainsi, et bien qu'il puisse paraître inapproprié de penser la gouvernance globale en termes de centralité dans la mesure où le principe même de la gouvernance est de reposer non pas sur la centralisation et la hiérarchie mais sur une nébuleuse de mécanismes de régulation, l'OCDE apparaît bel et bien comme un nœud de la circulation de la transparence de la finance climat. En d'autres termes, c'est un lieu où se rencontrent les différentes manifestations de cette circulation normative.

En effet, en dépit des lacunes identifiées, tout d'abord, les marqueurs de Rio élaborés par l'OCDE sont non seulement utilisés par une majorité de parties visées à l'annexe II pour faire état au « régime climat » de leur soutien financier au pays en développement, mais aussi par exemple par le PNUD pour l'examen des dépenses publiques climatiques. En outre, l'OCDE et les banques multilatérales de développement coopèrent afin de faire converger leurs méthodologies respectives d'évaluation de la finance climat. C'est encore sous les auspices de l'OCDE qu'a été constituée la recherche collaborative sur le suivi de la finance climat privée. Qui plus est, l'OCDE participe depuis l'origine aux efforts de transparence de l'aide au développement et a élaboré avec l'IITA un standard commun reprenant les bonnes pratiques en matière de notification et de publication des données[55]. L'OCDE travaille également, en relation avec le G20 sur la question de la transparence des subventions aux énergies fossiles.

Ce constat ne doit pas pour autant laisser entendre que l'OCDE est la seule enceinte dans laquelle s'élaborent les normes en matière de transparence de la finance climat. Elle est d'ailleurs clairement concurrencée par d'autres acteurs sans doute mieux armés en raison de leurs fonctions opérationnelles, comme les banques multilatérales de développement. Il n'en demeure pas moins que l'OCDE semble jouer un rôle utile en prenant la place inoccupée de « connecteur » dans le réseau de gouvernance de la transparence de la finance climat.

b. Des doutes sur la légitimité de l'OCDE en tant qu'acteur central à la question de l'accountability en matière climatique

Ces systèmes et méthodologies développés sous les auspices de l'OCDE sont indéniablement importants pour donner corps à la « métanorme » de transparence de la finance climat.

Néanmoins, la légitimité de l'OCDE, qui est essentiellement une organisation réunissant les pays donateurs, pour définir ce qui doit être pris en compte à cet égard peut prêter à la controverse, du moins si cette transparence de la finance climat vise l'objectif de renforcer la confiance entre les parties à la CCNUCC, dans la mesure où les pays bénéficiaires se trouvent *de facto* exclus de ces discussions.

Au-delà, l'OCDE n'a pas de lien « officiel » ou institutionnalisé, en dehors de son statut d'observateur, avec le « régime climat », contrairement, par exemple, aux banques multilatérales de

55 Ce standard commun combine trois systèmes et mécanismes complémentaires : le Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD et l'Enquête sur les dépenses prévisionnelles – deux instruments de notification de l'OCDE qui centralisent des données statistiques détaillées – et l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide, système où s'affichent les notifications à un registre fournissant les données courantes sur la gestion des activités des donneurs.

développement qui sont les administrateurs ou encore les entités opérationnelles de certains fonds du mécanisme financier du « régime climat ».

Enfin, ce rôle « d'orchestrateur »[56] a été donné par la CCNUCC au SCF que l'OCDE vient finalement remplacer dans son mandat, comme en témoigne d'ailleurs la démarche des présidents de la COP 20 et de la COP 21 consistant à se tourner vers elle plutôt que vers lui quand il s'est agi de faire un bilan dans l'urgence sur l'état de la finance climat afin d'éviter un échec à Paris.

Si différentes raisons expliquent l'attractivité de l'OCDE comme site de gouvernance de la transparence de la finance climat (son organisation, ses méthodes de travail, ses fonctions ou encore la pertinence de ses travaux)[57], la question mérite d'être posée – et l'a d'ailleurs été par certains États[58] – de savoir si cette Organisation qui ne réunit que 34 États peut prétendre organiser ou même seulement orchestrer une question non seulement globale mais qui est, de surcroît, fortement empreinte d'enjeux opposant pays en développement et pays développés, sur fond de considérations liées à la justice climatique, à l'équité ou encore à la responsabilité, en somme à l'*accountablity*.

Certes, l'OCDE n'impose rien à qui ne figure pas parmi ses membres ou à qui n'adhère pas volontairement à ses prescriptions normatives, lesquelles prennent d'ailleurs généralement simplement la forme de recommandations. Toutefois la légitimité de l'OCDE en matière de transparence de la finance climat ne pose pas simplement la question de savoir si elle exerce ses pouvoirs à l'égard de ceux qui lui en ont donné le mandat. Elle peut également être envisagée du point de vue de ceux qui bénéficient de cette « aliénation volontaire de liberté ».

Or, à cet égard, l'OCDE peut-elle prétendre à une légitimité sinon politique du moins fonctionnelle ? En d'autres termes, les modes collaboratifs de production des standards développés par l'OCDE en matière de transparence de la finance climat, leur qualité et leur caractère objectif permettent-ils d'asseoir la légitimité de l'OCDE en tant qu'acteur central du réseau normatif en matière de transparence de la finance climat, en favorisant l'*accountability* dans ce domaine ?

Cela ne pourra être évalué qu'à terme, au regard de l'influence normative qu'elle saura impulser sur le « régime climat », en favorisant non pas seulement l'amélioration de la transparence de la finance climat[59], mais aussi l'augmentation de cette finance climat, par exemple en établissant des liens entre la finance climat et la transparence des subventions aux énergies fossiles, sans pour autant que cela n'aboutisse à réduire les efforts poursuivant d'autres objectifs de développement, en continuant de soutenir la transparence de l'aide au développement.

Conclusion

Le complexe de régimes climat confirme l'existence d'une norme de transparence, dont les théoriciens du droit administratif global avaient posé l'hypothèse. Dans le cadre du complexe de régimes climat, cette norme de transparence peut, ainsi, servir de critère d'appréciation du processus déci-

56 K.W. Abbott and al., *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge University Press, 2015, 450p.

57 Voir N. Bonucci, J-M. Thouvenin, « L'OCDE, site de gouvernance globale ? », *in* SFDI, *Le pouvoir normatif de l'OCDE*, Paris, Pedone, 2013, pp. 28-34.

58 Voir, en particulier, la position critique de l'Inde et le document de discussion D. Dasgupta, *Analysis of a Recent OECD Report : Some Credible Facts Needed*, Climate Change Finance Unit, Department of Economic Affairs, Ministry of Finance, Government of India, 2015, 15p.

59 Pour une synthèse de ces efforts d'adaptation des marqueurs de Rio, voir la contribution de l'OCDE au SCF : http://unfccc. int/ les/documentation/submissions_from_ observers/application/pdf/500.pdf.

sionnel, des engagements et de leur mise en œuvre[60]. Le caractère relativement indéfini du contenu et de la nature de cette norme, qui répond néanmoins à des attentes sociales fortes face à la gouvernance globale, semble favoriser sa diffusion dans le complexe de régimes climat.

Pour apprécier les effets de cette circulation normative, il s'est avéré particulièrement intéressant de se pencher plus en détails sur l'expression de cette norme en matière de finance climat, dans la mesure où la circulation du principe de la transparence de la finance climat n'a pas produit les mêmes conséquences que la circulation de ses modalités d'application.

En effet, d'une part, la circulation du principe de la transparence permet de révéler les potentialités de la norme appliquée à la finance climat. Ainsi, la transparence de la finance climat a induit une comparaison entre la finance climat et la finance dédiée aux énergies fossiles ou à l'aide publique au développement, rendant plus objective la pression pour que les financements soient affectés au climat, sans pour autant que cela conduise à négliger d'autres enjeux de développement. Il s'agit là d'une manifestation de la défragmentation du droit international, qui ne dérive pas d'un support juridique unifiant, mais qui demeure impulsée par une exigence relativement souple issue du « régime climat ». Cette défragmentation n'en est pas moins susceptible de produire des impacts (juridiques, politiques ou sociaux), dans la mesure où la circulation du principe de la transparence met en évidence une cohérence matérielle d'un ensemble de normes, d'origines et de nature variées, vis-à-vis d'un ensemble homogène de destinataires et d'utilisateurs.

Toutefois, d'autre part, dès lors que le principe de transparence de la finance climat est rendu opérationnel, les choix effectués par les acteurs les plus influents (OCDE, banques multilatérales de développement) – en raison de leur anticipation d'un besoin normatif, de leur expertise ou encore de leur force de persuasion – se diffusent également. L'étude de cette circulation permet ainsi de mettre en évidence le processus d'élaboration d'une norme complexe (i.e. en l'occurrence, celle permettant la transparence de la finance climat), c'est-à-dire une norme composée d'une succession ou d'une juxtaposition de normes, et les acteurs qui y jouent un rôle central. Or, ces acteurs ne sont pas nécessairement ceux qu'une approche statique du droit international reconnaît comme les « législateurs » globaux, soulevant des questions en termes de légitimité, d'autorité et d'*accountability*. Plus largement, l'identification des étapes d'élaboration d'une norme complexe que permet l'étude de la circulation normative, contribue à mieux apprécier la rationalité de la norme produite, ce qui est utile à la fois pour son interprétation et son appréciation critique.

Au-delà du complexe de régimes climat, ces conclusions sont intéressantes pour « dé-complexifier » et donc mieux apprécier la gouvernance globale. Elles tendent à souligner la pertinence d'une approche dynamique des normes internationales, en révélant leur caractère global (au-delà des États), mais aussi quant à la capacité de cette circulation normative à dé-fragmenter le droit international et mieux identifier les contours d'un complexe de régimes.

60 A.-S. Tabau, « Evaluation de l'Accord de Paris à l'aune d'une norme globale de transparence », *RJE*, n° 1, 2016.