



Programme des Nations Unies pour le développement

GARDER LE CAP: FAIRE FACE AUX RISQUES DE CORRUPTION DANS LE CHANGEMENT CLIMATIQUE





Les opinions avancées dans ce rapport sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement celles de l'Organisation des Nations Unies, y compris le PNUD, ou ses états membres.

Ce rapport a été commissionné par les groupes Gouvernance Démocratique et Environnement et Énergie du PNUD et a été écrit par Amelia Thorpe and Lisa Ogle¹.

Il a bénéficié des contributions de Tim Clairs (PNUD), Estelle Fach (PNUD), Mihoko Kumamoto (PNUD), Pradeep Kurukulasuriya (PNUD), Angus Mackay (PNUD), Phil Matsheza (PNUD), Robert Onus (PNUD), Stefanie Scheliha (GTZ), Davyth Stewart (Global Witness), Asako Takimoto (PNUD), James Tee (PNUD), Jakob Werksman (World Resources Institute) et Aled Williams (U4).

Le PNUD est le réseau global de l'ONU pour le développement, travaillant pour le changement et connectant les pays au savoir, aux expériences et aux ressources pour aider les peuples à bâtir une vie meilleure. Le PNUD est sur le terrain dans 135 pays en développement, et travaille avec eux pour trouver leurs propres solutions aux défis de développement globaux et nationaux.

Éditeurs: Estelle Fach and Anga Timilsina
Design et mise en page: First Kiss Creative
Traduction: Mélanie Marx

Crédits Photos:
Couverture: image du haut – Curt Carnemark, 1993 / Banque Mondiale

¹ Amelia Thorpe est directrice des Programmes internationaux à l' Environmental Defender's Office (EDO) et peut être contactée à amelia.thorpe@edo.org.au. Lisa Ogle est consultante en droit de l'environnement et peut être contactée à lisa@lisaogle.net.

Avant-propos	2
Sigles et acronymes	3
Résumé exécutif	4
1 Introduction	6
1.1 Pourquoi la corruption et le changement climatique ?	6
1.2 Définir la corruption	8
1.3 Normes et standards internationaux	10
1.4 La lutte contre la corruption et le mandat du PNUD	11
2 Risques de corruption et mesures anti-corruption dans les activités d'adaptation	12
2.1 Le contexte	12
2.2 Planification et établissement de priorités dans l'adaptation	15
2.3 Mise en œuvre de l'adaptation	20
3 Risques de corruption et mesures anti-corruption dans la REDD+	26
3.1 Le contexte	26
3.2 Élaboration des cadres nationaux de la REDD+	34
3.3 Mise en œuvre de la REDD+	38
4 Conclusion et principales recommandations	49
Références	50
Annexe A : Liste des pays en développement participant au Programme ONU-REDD et au FPCF	57
Annexe B : Cartographie des risques de corruption dans l'adaptation au changement climatique à l'échelon national	60
Annexe C : L'UNCAC, un cadre anti-corruption pour l'adaptation	64
Annexe D : L'UNCAC, un cadre anti-corruption pour la REDD+	67
Annexe E : Synthèse des risques de corruption potentiels liés à la REDD+	69



La lutte contre la corruption et celle contre le changement climatique vont de pair

Les deux sont des obstacles majeurs qui fragilisent le progrès vers les Objectifs du millénaire pour le développement. La corruption détruit la confiance publique, sape les fondations des droits de l'homme et de l'autorité de la loi, exacerbe les conflits et affaiblit l'égalité des genres. Les effets négatifs du changement climatique - tels que l'éclatement des systèmes agricoles, la malnutrition, les manques en eau et des désastres naturels plus fréquents et plus violents - présentent des défis majeurs au développement durable et pourraient renverser les avancées accomplies à ce jour.

Une adaptation au changement climatique couplée à une forte atténuation peuvent détenir la clef du développement humain pour le 21^{ème} siècle et au-delà. Celles-ci ne sont pas sans défis, que la corruption peut aggraver en affaiblissant les mécanismes de veille sur le pouvoir et résultant en des processus de décision opaques.

La corruption a déjà un impact important sur les réponses au changement climatique. Par exemple, fermer l'œil sur les illégales déforestation et dégradation des forêts a pour résultat une augmentation des émissions de gaz à effet de serre ; la compétition pour des ressources raréfiées par les sécheresses de plus en plus sévères force certains à accéder à ces ressources par des moyens corrompus. Les plus pauvres et les plus vulnérables – ceux sans pouvoir ni influence, qui subissent tout le poids des effets du changement climatique – sont les premiers à en souffrir.

De nouveaux mécanismes internationaux pour soutenir l'adaptation et l'atténuation du changement climatique représentent des opportunités uniques pour les pays en développement, mais ils ne sont pas sans risques. Les pays en développement ont besoin d'un accès efficace et équitable à des ressources additionnelles de taille pour soutenir leurs efforts en matière d'adaptation, d'atténuation et développement humain durable, ainsi qu'une capacité renforcée à gérer ces ressources. Il faudra des processus de financement transparents et responsables, et l'expertise combinée en changement climatique et gouvernance du Programme des Nations Unies pour le développement sera un moyen important de soutenir ces efforts.

Renforcer les principes de reddition de comptes, de transparence, d'intégrité et d'autorité de la loi dans la réponse au changement climatique montrera la voie vers un futur plus équitable et plus pérenne pour tous. Le rapport opportun et de qualité et que vous avez entre les mains contribue à cet effort.

Geraldine Fraser-Moleketi
Directrice, Groupe Gouvernance démocratique
Bureau de la politique de développement
PNUD

Veerle Vandeweerd
Directrice, Groupe Environnement et énergie
Bureau de la politique de développement
PNUD



AGF	Groupe consultatif de haut niveau sur le financement de la lutte contre le changement climatique auprès du Secrétaire général des Nations Unies
MRV carbone	Mesure, rapportage et vérification du carbone
COP	Conférence des parties (à la CCNUCC)
ITIE	Initiative de transparence des industries extractives
FPCF	Fonds de Partenariat pour le carbone forestier (accueilli par la Banque mondiale)
CPLCC	Consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
GGM	Programme de bonne gouvernance dans le secteur pharmaceutique (Organisation mondiale de la Santé)
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
PMA	Pays les moins avancés
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
MRV	Mesure, rapportage et vérification
PANA	Programme d'Action National aux fins de l'Adaptation
NLDT	Groupe de travail national sur le développement du territoire
INR	Institut national de recherche
APD	Aide publique au développement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PACDE	Programme mondial anti-corruption du PNUD pour l'efficacité du développement
R-PP	Plan de préparation à la REDD
SBSTA	Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique
PEID	Petits États insulaires en développement
ONU-REDD	Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement
UNCAC	Convention des Nations Unies contre la corruption
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques



Le changement climatique pose un défi réel au développement durable ; les projections scientifiques estiment que des milliards de personnes seront confrontés à des pénuries d'eau et de nourriture, à une exposition accrue aux maladies, à la perte de leurs foyers, biens et modes de subsistance, et aux migrations forcées. La communauté internationale reconnaît l'urgence de la situation et s'est engagée à des financements importants pour l'adaptation au changement climatique et son atténuation dans les pays en développement, de telle sorte qu'une vaste gamme de mécanismes et d'institutions pour le financement de la lutte contre le changement climatique ("financement climatique") se met rapidement en place. Pour garder le cap et garantir les progrès vers les Objectifs du Millénaire pour le Développement – ou pour même maintenir les résultats actuels –, il est impératif que ces fonds soient dépensés de manière efficace et qu'ils ne soient pas réduits ou perdus du fait de la corruption.

L'efficacité du financement climatique ne sera maximisée que si elle comprend des mesures pour réduire les risques de corruption ; en effet, de larges flux de ressources couplés à un impératif de dépenser créent des conditions qui sont propices à la corruption. Ce rapport identifie donc les risques de corruption liés à deux éléments clefs de la réponse au changement climatique de toute importance pour les pays en développement : l'adaptation et la réduction des émissions provenant de la déforestation et de la dégradation des forêts dans les pays en développement (la REDD+).

L'adaptation est particulièrement importante pour les pays en développement au regard de leur vulnérabilité, leur capacité limitée à s'adapter et leur moindre responsabilité historique quant aux causes du changement climatique. Ce rapport identifie les risques majeurs de corruption pour l'adaptation au niveau national tels que :

- La captation de l'État et l'abus de discrétion lors du processus de planification de l'adaptation, ayant pour résultat la priorisation de projets et programmes qui favorisent les intérêts particuliers au détriment des zones de plus haute vulnérabilité.
- Les pots-de-vin, le clientélisme et le copinage lors de la conception et des acquisitions, conduisant à des projets et programmes d'adaptation de qualité médiocre, incomplets et potentiellement mal adaptés ;
- La petite corruption lors de la livraison des projets et programmes, augmentant le coût des activités d'adaptation et réduisant leur efficacité.

La REDD+, qui sera financée par les pays développés parties de la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (et potentiellement par les marchés) représente une source potentielle de revenus pour de nombreux pays en développement, mais comporte également d'importants risques de corruption. Ceux-ci sont identifiés dans ce rapport comme étant :

- Une corruption affectant la phase de préparation à la REDD+, qui peut être affectée par la capture de l'État, au travers d'une grande corruption et d'une corruption politique ; celle-ci consisterait à voir des groupes ou des individus puissants, tels que les politiques, les compagnies d'abattage et d'agro-business et peut-être l'armée chercher à influencer la conception d'un cadre national REDD+ de telle sorte que celui-ci mette en avant leurs intérêts privés ou consolide leur pouvoir politique. Ceci peut être une manière de "légaliser" la corruption².

2 PNUD (Mai 2008) Tackling corruption, transforming lives: Accelerating Human Development in Asia and Pacific, Asia-Pacific Human Development Report series, Macmillan Publishers India Ltd, at p. vii.



- Une corruption affectant la phase de mise en œuvre de la REDD+. Cette phase peut être tout autant affectée par la grande corruption et la corruption politique, mais s’y greffe un risque de petite corruption, où officiels de petit ou moyen échelon responsables de la mise en œuvre de la REDD+ se verraient offrir des pots-de-vins pour passer outre des infractions régulières des lois liées à la REDD+ (par exemple sur l’abattage illégal), ou pour créer des titres fonciers ou de carbone frauduleux.
- Une corruption affectant la distribution des revenus et des bénéfices de la REDD+, prenant la forme de soustractions de revenus et de mal-appropriation des revenus par des groupes puissants, tels que les compagnies d’abattage, l’armée et les développeurs de projets.

Bien que les risques de corruption dans le financement du changement climatique soient considérables, de nombreuses actions peuvent être menées pour les atténuer, ceci en adoptant des stratégies pour promouvoir la transparence, consolider les financements, engager les parties prenantes, assurer la participation des communautés locales, et garantir le monitoring, rapportage et vérification.

Ce rapport souligne un nombre de recommandations clefs pour réduire les risques de corruption dans l’adaptation et la REDD+, y compris :

- La nécessité d’éviter la fragmentation des financements, celle-ci pouvant créer des opportunités de corruption et envoyer des signaux mixtes aux pays en développement sur l’importance de prendre des mesures contre la corruption ;
- La nécessité d’encourager les pays en développement à ratifier et implémenter les instruments globaux et régionaux de lutte contre la corruption, tels que la Convention des Nations Unies Contre la Corruption (l’UNCAC), et utiliser l’UNCAC comme un cadre anti-corruption dans l’adaptation et la REDD+ ;
- L’importance de mener des évaluations des risques de corruption afin de déterminer de manière claire le cadre général de gouvernance dans le pays en question, et d’adapter les mesures anti-corruption aux circonstances nationales ;
- Les avantages liés aux mécanismes multi-parties prenantes pour améliorer la transparence et le rendu de compte dans l’élaboration, l’implémentation et le suivi des politiques et mesures d’adaptation et de REDD+ ;
- L’importance d’améliorer la capacité des pays en développement à administrer les fonds attendus pour l’adaptation et la REDD+, et de renforcer leurs systèmes de gestion des fonds publics et d’acquisition ;
- Le besoin de renforcer la capacité de la société civile à participer et jouer un rôle de “chien de garde”, et la nécessité de mettre en place des mécanismes indépendants de recours et de plaintes pour améliorer la transparence et le rendu de comptes ;
- La nécessité de soutenir les organes d’anti-corruption afin qu’ils développent leurs capacités à la sensibilisation, à mettre en place des mécanismes préventifs tels que des systèmes d’audits, et à enquêter et poursuivre les cas de corruption dans l’adaptation et la REDD+ ;
- La nécessité de renforcer la transparence et le rendu de comptes des institutions et systèmes de gouvernance locale.



1.1 Pourquoi la corruption et le changement climatique ?

Le changement climatique constitue un défi de taille pour le développement durable. Selon les projections scientifiques, des milliards de personnes connaîtront en effet de pénuries d'eau et de nourriture, seront plus exposés aux maladies, risqueront de perdre leur logement, leurs biens et leurs sources de revenus et seront contraints à l'immigration.³ Ressentis dans le monde entier, les effets du changement climatique toutefois seront plus dévastateurs pour les pays et les populations pauvres. Les pays en développement, largement dépendants de secteurs économiques liés au climat (tels que l'agriculture, la sylviculture et la pêche), connaissant des niveaux de pauvreté élevés et d'éducation bas ; dotés des capacités humaines, institutionnelles, techniques et financières limitées, ils subiront de plein fouet le choc du changement climatique, qui frappera plus particulièrement les femmes et les populations autochtones. Faute de mesures urgentes, le changement climatique entravera de façon significative la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Le problème du changement climatique a été reconnu au niveau international en 1992 avec la signature de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique ("CCNUCC" ou "la Convention"). L'objectif principal de la Convention est de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre à un niveau qui éviterait des interférences anthropiques dommageables pour le mécanisme du climat. C'est à cette fin que les parties ont convenu d'agir pour atténuer le changement climatique et adopter des mesures d'adaptation.⁴ La Convention confie en grande partie la lutte contre le changement climatique aux pays développés parties,⁵ tout en proposant des mesures significatives dans les pays en développement.

Conformément aux engagements pris sous l'égide de la Convention, et en réponse à des projections scientifiques de plus en plus alarmantes, de fortes sommes ont été annoncées par la communauté internationale pour contribuer aux mesures d'adaptation et d'atténuation dans les pays en développement.⁶ Afin de maintenir le rythme de progression – et les avancées actuelles – vers la réalisation des OMD, il est impératif que ces fonds soient déboursés de façon efficace et ne soient pas amputés ou perdus à cause de la corruption.

Assurer l'efficacité optimale du financement climatique suppose de prendre des mesures pour réduire des risques de corruption. Les importants flux d'argent et les impératifs de dépenses créent des conditions propices à la corruption. L'expérience de l'aide au développement montre que la corruption peut sérieusement compromettre les résultats du développement, en privant les bénéficiaires visés des fonds qui leurs sont destinés et en freinant le développement des connaissances, des compétences, de la gouvernance et des capacités institutionnelles.⁷

3 GIEC (2007) Quatrième rapport d'évaluation : Changement climatique 2007, disponible sur : www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.htm.

4 Les mesures d'atténuation dans le cadre de la Convention comprennent la limitation des émissions anthropiques de gaz à effet de serre et accroissement des puits et réservoirs de gaz à effet de serre ; l'adaptation suppose des mesures pour répondre aux conséquences négatives du changement climatique et augmenter la capacité de résilience aux incidences futures.

5 Cette responsabilité découle de la reconnaissance du fait que les pays développés sont à l'origine de la plupart des émissions de gaz à effet de serre passées et actuelles.

6 Bien que les montants en jeu soient importants (dans le cadre de l'accord de Copenhague, par exemple, les pays développés se sont engagés à fournir de nouveaux financements additionnels approchant les 30 milliards de dollars américains pour la période 2010–2012, partagés équitablement entre l'atténuation et l'adaptation) il est important de préciser qu'ils sont très en deçà des sommes nécessaires aux pays en développement. Ces problématiques sont abordées plus loin, dans le chapitre 2

7 Fritz, Verena and I Kolstad (2008) Corruption and aid modalities, Bergen, Norway: U4; Transparency International (2007) Poverty, Aid and Corruption TI Policy Position #01/2007; OCDE Development Cooperation Report (2010), Report by Eckhard Deutscher, Chair of the Development Assistance Committee; PNUD (2008) , Primer on Corruption and Development, New York, USA.



Dans certains cas, l'aide au développement peut même aggraver la corruption, susciter de nouvelles opportunités de recherche de rente et bouleverser les normes sociales.⁸

Dans les pays en développement, la corruption a des répercussions démesurées sur les populations marginalisées et vulnérables, telles que les femmes et les populations autochtones. Lorsqu'elle touche les activités d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, la corruption peut avoir des conséquences graves. Ainsi, là où la question du financement à long terme n'est pas résolue, la corruption pourrait entamer la confiance des donateurs et partant, faire obstacle à l'attribution pérenne et à long terme de fonds aux pays les plus vulnérables au changement climatique.

Le présent rapport traite des risques de corruption, et de la façon de les aborder, à la fois dans le cadre de l'adaptation et dans celui de la REDD+. L'adaptation aux effets nuisibles du changement climatique est une problématique commune à l'ensemble des pays, et toutes les parties à la CCNUCC se sont engagées à entreprendre des activités d'adaptation. Pour les pays en développement plus vulnérables, moins aptes à s'adapter et historiquement moins responsables des causes du changement climatique, la question revêt toutefois une plus grande importance.

Ce rapport met également en avant un facteur d'atténuation particulièrement crucial pour de nombreux pays en développement : la réduction des émissions provenant de la déforestation et de la dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD+)⁹. La REDD+, qui doit être financée par les pays développés parties (et éventuellement par le marché), peut constituer une nouvelle source de revenus pour un certain nombre de pays en développement. L'objectif de la REDD+ est de mettre en place un système d'incitations financières à grande échelle afin d'encourager les pays en développement à fort couvert forestier à réduire leurs niveaux de déforestation et de dégradation des forêts, et à augmenter leurs stocks de carbone. Cependant, si la REDD+ peut contribuer à atténuer les émissions, à soutenir l'adaptation,¹⁰ à améliorer les moyens d'existence et à conférer des avantages significatifs en matière de biodiversité, tout mécanisme REDD+ futur est aussi propice aux risques de corruption.

L'objectif de ce rapport est :

- d'identifier les risques majeurs de corruption dans les domaines de l'adaptation et de la REDD+, et
- de formuler des recommandations, y compris au PNUD, afin d'aider les pays en développement parties à identifier des mesures pour minimiser ces risques.

Ce rapport examine les risques de corruption dans les secteurs publics et privés.

8 S'il existe de nombreux exemples où l'aide a permis de réduire la corruption, certaines études montrent que l'aide peut constituer une aubaine qui, dans certains cas, favorise la corruption du pouvoir, crée de nouvelles opportunités d'activités rémunératrices et pervertir l'ordre interne des responsabilités. C'est d'ailleurs un risque spécifique à la REDD. La distribution d'aides peut aussi rendre plus vulnérable à la corruption. Les systèmes parallèles et les conditions structurelles, comme la privatisation et la réduction des effectifs, peuvent diminuer la surveillance et la capacité de distribution au sein du gouvernement ; le comportement des donateurs et l'existence de privilèges, tels que les exonérations de taxes dans les pays récipiendaires, peuvent mettre à mal la réglementation sociale et empêcher la mise en conformité.

9 Le terme "REDD+" est défini dans la section 3.1.1 ci-dessous.

10 Par exemple, la déforestation a été identifiée comme l'un des principaux facteurs ayant contribué à aggraver les répercussions des récentes inondations au Pakistan, l'envergure de la déforestation engorgeant les voies navigables et rendant le Pakistan plus vulnérable aux orages : Gronewold, N. "Climate change, Deforestation and Corruption Combine to Drown a Region", The New York Times, 13 octobre 2010, sur <http://www.nytimes.com/cwire/2010/10/13/13climatewire-climate-change-deforestation-and-corruption-90465.html>. Sur le débat concernant les synergies éventuelles entre la REDD, l'atténuation et l'adaptation, voir von Schellha, S., Hecht, B., and Christophersen, T., (2009), Biodiversity and Livelihoods: REDD Benefits, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) and CBD.

1.2 Définir la corruption

Le PNUD définit la corruption comme un abus d'autorité pour un profit personnel.¹¹ Il en découle que le phénomène de corruption est commun aux secteurs public et privé et peut prendre la forme d'interactions malhonnêtes entre les deux sphères. En outre, cette définition est suffisamment large pour couvrir la corruption impliquant les acteurs non gouvernementaux. Les formes les plus fréquentes de corruption auxquelles se réfère ce rapport sont définies dans l'encadré 1.

Encadré 1 : les formes de corruption¹²

Un *pot-de-vin* (ou *paiement occulte*) désigne le fait de proposer de l'argent, des services ou d'autres faveurs en échange d'une action en retour. On parle aussi de dessous-de-table, prix du silence ou racket.

Le *copinage* et le *clientélisme* désignent le traitement de faveur dont bénéficient amis et associés dans l'attribution de postes ou de revenus, indépendamment de leur qualification objective.

Le *détournement de fonds* est l'appropriation frauduleuse de fonds légalement confiés à un individu du fait de ses fonctions officielles de gestionnaire ou de tuteur.

L'*extorsion* est le fait de solliciter ou de recevoir de façon illicite des biens, de l'argent ou des informations sensibles, pour obtenir un concours par la force ou la menace.

L'*escroquerie* désigne une déclaration intentionnellement fausse en vue d'obtenir un avantage injuste, en fournissant ou en recevant des informations fausses ou trompeuses.

La *grande corruption* concerne le versement de pots-de-vin ou le détournement d'énormes sommes d'argent par des individus aux plus hauts échelons du gouvernement.

Le *népotisme* est une forme de favoritisme impliquant les relations familiales. Il s'agit le plus souvent de se servir de son pouvoir et de son autorité pour procurer un emploi ou tout autre faveur à des membres de sa famille.

Le terme de *parrainage* est utilisé pour qualifier l'appui ou le parrainage d'un protecteur (fortuné ou influent), par exemple pour des nominations au sein du gouvernement ou pour l'attribution de contrats.

La *petite corruption*, aussi appelée corruption administrative, implique des contacts de bas étage entre citoyens, hommes d'affaires et employés, le plus souvent dans la mise en œuvre des politiques publiques. C'est une pratique courante dans les prestations liées au service public, tel que la santé.

11 PNUD (décembre 2008) Corruption and Development: Anti-corruption Interventions for Poverty Reduction, Realization of the MDGs and Promoting Sustainable Development, Primer on Corruption and Development, New York, USA, at p 7. Avant 2008, le PNUD définit la corruption comme " l'abus de pouvoir, de fonction ou d'autorité publics, à des fins privées – se traduisant par pot-de-vin, extorsion, trafic d'influence népotisme, escroquerie, ou détournement de fonds". C'était une définition semblable à celle de la Banque mondiale "l'abus de fonction publique pour un bénéfice personnel" (Banque mondiale, 1997: 8). Ces deux définitions faisaient du secteur public le cœur du problème. Depuis 2008, le PNUD a étendu sa vision de la corruption.

12 PNUD (décembre 2008) Corruption and Development: Anti-corruption Interventions for Poverty Reduction, pp. 7-9; sauf la captation de l'état qui est défini dans PNUD (2008) Tackling Corruption, Transforming Lives, p 23



Encadré 1 : les formes de corruption (suite)

La *corruption politique* est l'exercice abusif du pouvoir politique à des fins de profit ou d'enrichissement personnels et/ou dans le but de préserver ou de renforcer son pouvoir.

La *captation de l'État* désigne le fait pour un État d'être sous la coupe d'individus, groupes ou entreprises qui influencent l'élaboration des lois, règles et réglementations pour servir leurs intérêts privés. Il s'agit d'une forme de corruption "légalisée".

Il convient également d'établir certaines distinctions pour mieux appréhender la corruption : entre les risques liés à l'élaboration et ceux liés à la mise en œuvre, entre les risques de la petite corruption et ceux de la grande corruption, et entre les risques de corruption au niveau de l'offre et ceux au niveau de la demande.

Avec la mutation des acteurs et des activités impliqués dans l'adaptation et dans la REDD+, les formes de corruption susceptibles de survenir évoluent également. Au cours de la phase actuelle de planification, tandis que progressent les négociations sous l'égide de la CCNUCC, que les pays en développement élaborent politiques et législations pour la planification des mesures d'adaptation, de l'énergie renouvelable, de la REDD+ et d'autres activités, que les institutions locales et régionales bâtissent elles aussi leurs cadres politiques et législatifs, des risques se font jour de corruption politique et à grande échelle, ainsi que de captation de l'État. Alors que les mesures d'adaptation et de REDD+ entrent dans leur phase de mise en œuvre, les opportunités de corruption et les acteurs changent, et la petite corruption peut prendre de plus en plus d'importance. Les législations, politiques et institutions étant sans cesse précisées et amplifiées, ces phases ne sont pas complètement hermétiques.

Bien que la distinction entre petite corruption et grande corruption soit sans doute galvaudée, les deux phénomènes sont néanmoins préoccupants. La grande corruption, très répandue dans les périodes de grandes dépenses, peut affecter la conception et la mise en œuvre de la législation et des politiques, touchant ainsi un grand nombre d'individus. La petite corruption, qui prospère dans les périodes de difficultés économiques marquées par une pénurie de biens et de services, a beau se dérouler à plus petite échelle, elle a des répercussions plus immédiates sur les pauvres, rarement en position de refuser de petits pots-de-vin, et encore moins d'en verser.¹³

La distinction entre offre et demande indique que la corruption implique rarement un acteur unique,¹⁴ mais il faut également souligner que les relations de pouvoir peuvent varier considérablement. De nombreuses mesures anti-corruption se sont focalisées sur la demande en renforçant la surveillance dans le secteur public ; or, le pouvoir n'est pas forcément du côté de l'employé "corrompu", qui peine parfois à échapper à la pression d'acteurs corrompus, en particulier lorsque la captation de l'État est un phénomène répandu.¹⁵ La même situation pourrait se produire dans le contexte de la REDD+, où un déséquilibre peut exister entre puissantes sociétés forestières internationales, multinationales et fonctionnaires de bas et moyen échelon.

13 UNODC 2004, PNUD 2008 Tackling Corruption, Transforming Lives.

14 Les risques au niveau de l'offre concernent généralement une activité malhonnête de la part de l'"utilisateur" ou "client" de services, et peuvent entraîner le versement de pots-de-vin pour obtenir des agréments en dehors du cadre légal. Les risques au niveau de la "demande" concernent la corruption par une personne investie de l'autorité compétente, tel qu'un agent du secteur public qui quémande des pots-de-vin, et peut entraîner abus de pouvoir, favoritisme, népotisme dans la distribution des fonds. Pour toute activité malhonnête au niveau de l'offre, il est courant d'identifier une activité malhonnête au niveau de la demande – l'abus de pouvoir des employés est souvent lié au versement de pots-de-vin par les utilisateurs ou clients de services.

15 PNUD 2008 Tackling Corruption, Transforming Lives, p18.



On ne peut aborder les risques du point de vue de l'offre et de la demande, sans faire remarquer que la corruption ne concerne pas uniquement les pays en développement bénéficiaires des financements climatiques. La corruption est souvent perçue comme mettant en jeu d'un côté (celui de la demande) les gouvernements des pays en développement et de l'autre (celui de l'offre) les entrepreneurs chargés des projets gouvernementaux, ou les citoyens usagers des services publics. Les donateurs nationaux et internationaux, les consultants, les fournisseurs, les sociétés commerciales et les organisations non gouvernementales (ONG) ont aussi partie liée avec la corruption.

Il est aussi important de marquer la distinction entre corruption et défaut de capacité ou mauvaise gestion. L'absence de capacités peut constituer un terrain propice à la corruption (faute de ressources pour le suivi, par exemple, il est impossible de contenir la corruption) mais ne se confond pas avec elle. De la même façon, des résultats d'activité médiocres sur le plan environnemental ou économique peuvent être imputables à des systèmes législatifs mal conçus plutôt qu'à la corruption (par exemple, l'exploitation forestière légale mais non pérenne découlant d'incitations contradictoires).

1.3 Normes et standards internationaux

Le principal instrument juridique international en matière de corruption est la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC) de 2003, entrée en vigueur le 14 décembre 2005 et largement ratifiée.¹⁶ Elle repose sur quatre piliers : la prévention, la répression pénale de la corruption, la coopération internationale et le recouvrement d'avoirs. Deux traités régionaux sont également applicables dans la lutte contre la corruption : la Convention interaméricaine contre la corruption de 1996 et la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption de 2003 ("Convention africaine sur la prévention de la corruption").¹⁷ L'UNCAC et ces deux conventions régionales, qui présentent une structure de gouvernance complète pour contenir la corruption, peuvent servir de base à l'élaboration et à la mise en œuvre de mesures anti-corruption dans le contexte des activités d'adaptation et dans les cadres nationaux de la REDD+.¹⁸ On trouvera dans l'annexe A une liste des pays REDD+ ayant ratifié l'une ou l'autre de ces conventions.

La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption des agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales de 1997 ("Convention anti-corruption de l'OCDE") fixe également un cadre pour contenir la corruption dans les mesures d'adaptation et dans la REDD+. Cette convention exige des États signataires que leur législation interne reconnaisse comme un délit le fait pour un individu menant des transactions commerciales internationales de soudoyer, ou de tenter de soudoyer, un agent public étranger afin d'obtenir un marché.¹⁹ Plus important, c'est la seule convention ciblant la corruption dite "du côté de l'offre" (ou "active"). Dans le cas de l'adaptation et de la REDD+, elle constituerait une base pour poursuivre les individus ou les sociétés des pays en développement cherchant à soudoyer les agents publics afin de s'assurer des contrats ou des financements de la REDD+.

16 Au 22 octobre 2010, l'UNCAC comptait 140 signataires et 148 parties.

17 La Convention interaméricaine contre la corruption de 1996 est entrée en vigueur le 6 mars 1997, elle a été ratifiée par 34 pays. La convention africaine sur la prévention de la corruption de 2003 est entrée en vigueur le 5 août 2006. Sur les 53 pays d'Afrique, 45 sont signataires de la convention, mais seuls 31 l'ont ratifiée (au 5 octobre 2010). L'UE dispose également d'un traité sur la corruption, la convention de l'Union européenne relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires européens ou des fonctionnaires des États-membres de l'Union européenne. Cependant, la convention de l'UE a une portée limitée puisqu'elle ne traite que du comportement des fonctionnaires de la communauté européenne et de ses États membres.

18 En lien avec la REDD+, sur les 46 pays actuellement engagés dans le programme ONU-REDD et/ou dans le Fonds de partenariat pour le carbone forestier, seuls neuf n'ont pas encore ratifié l'UNCAC (voir l'annexe A)

19 Cette convention est entrée en vigueur le 15 février 1999, et compte 38 pays signataires, dont 33 membres de l'OCDE plus l'Argentine, le Brésil, la Bulgarie, l'Estonie et l'Afrique du Sud.



1.4 La lutte contre la corruption et le mandat du PNUD

Le mandat du PNUD, en tant qu'agence de développement des Nations Unies, est de réduire la pauvreté, de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement et de promouvoir le développement durable. Les travaux du PNUD sur l'environnement en général et sur le changement climatique en particulier sont au cœur de sa vocation.

De la même façon, depuis l'avènement de l'UNCAC et des instruments régionaux de lutte contre la corruption au milieu des années 1990, le PNUD s'est employé à soutenir les pays membres dans l'application de ces normes internationales naissantes, et renforcer ainsi l'efficacité du développement. L'action anti-corruption du PNUD se concentre sur l'aide aux pays membres pour établir les mesures préventives exposées dans l'UNCAC. Cela implique de proposer une politique de lutte contre la corruption et des conseils sur les programmes, de renforcer le rôle dénonciateur des médias et de la société civile, et d'enrichir les connaissances sur la lutte contre la corruption, tel que le précis du PNUD sur la corruption et le développement.²⁰ S'appuyant sur ses bureaux de pays, le PNUD fournit une assistance technique pour accompagner l'élaboration de lois et des stratégies de prévention de la corruption, pour établir et renforcer les institutions nationales – y compris les institutions de lutte contre la corruption – et pour concevoir et mettre en place des interventions anti-corruption adaptées.²¹ En sus des programmes spécifiques tels que le Programme mondial anti-corruption du PNUD visant l'efficacité du développement (PACDE)²², un des éléments clés de la lutte du PNUD contre la corruption consiste à intégrer les initiatives anti-corruption dans ses axes d'intervention existants, comme le changement climatique, la réduction de la pauvreté, la reconstruction d'après conflit, l'accélération des OMD, etc.



- 20 PNUD (décembre 2008) Corruption and Development: Anti-corruption Interventions for Poverty Reduction, Realization of the MDGs and Promoting Sustainable Development, Primer on Corruption and Development, New York, USA.
- 21 PNUD (décembre 2008) Mainstreaming Anti-Corruption in Development: Anti-corruption practice note, at <http://www.pogar.org/publications/finances/anticor/undp-AC-Guidance-Note-08e.pdf>
- 22 PNUD (2008), Thematic Programme on Anti-Corruption for Development Effectiveness (PACDE), Project Document 2008-2013.



2 RISQUES DE CORRUPTION ET MESURES ANTI-CORRUPTION DANS LES ACTIVITÉS D'ADAPTATION

2.1 Le contexte

2.1.1 L'adaptation

L'urgente nécessité d'adaptation aux effets nocifs du changement climatique a été soulignée en 2007 par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), et attestée depuis par plusieurs études.²³ Le changement climatique limitera fortement l'aptitude des pays en développement à atteindre les OMD – selon les projections du GIEC, des milliards de personnes connaîtront en effet des pénuries d'eau et de nourriture, une vulnérabilité accrue aux maladies, la perte de leur logement, de leurs biens et de leurs moyens d'existence et contraints à l'immigration.²⁴ Ces répercussions frapperont tout particulièrement les pays en développement et les communautés d'ores et déjà vulnérables, notamment les femmes et les enfants.²⁵

Les effets du changement climatique sont déjà visibles, et l'adaptation est indispensable pour réduire leurs conséquences sociales, économique et environnementales et pour renforcer les facultés de résistance. Jusqu'à présent, les pays en développement ont manqué de soutien financier pour l'adaptation ; il est urgent de dépasser les étapes de planification et de partage d'informations pour amorcer des activités concrètes d'adaptation, à la fois technologiques (renforcement ou déplacement, par exemple, des infrastructures situées dans des zones exposées à des phénomènes climatiques extrêmes), comportementales (économies d'eau, par exemple), gestionnaires (choix de variétés de cultures résistantes à la sécheresse et/ou au sel, par exemple) et politiques (en aménageant par exemple les territoires sujets à la montée du niveau des mers).²⁶

L'échelle et la diversité des activités d'adaptation ont pour corollaire des risques de corruption variés et étendus. L'adaptation revêt une telle urgence qu'il importe sans tarder d'identifier et de mettre en place des mesures pour réduire ces risques : la corruption peut ruiner les efforts consentis, et avoir des conséquences désastreuses pour les pays et les communautés les plus vulnérables. La corruption risque de détourner de leurs bénéficiaires des ressources déjà rares, en réduisant le rythme, l'échelle et l'efficacité de l'adaptation. La corruption peut aussi être à l'origine d'activités inadéquates, qui donneront des résultats positifs à court terme mais aggraveront la vulnérabilité à moyen ou long terme.²⁷ L'utilisation frauduleuse des sommes destinées au démarrage rapide de l'adaptation pourrait aussi contrecarrer les efforts faits pour garantir, à moyen et long terme, des sources de financement stables et durables, avec de graves conséquences pour de nombreuses populations vulnérables.

2.1.2 Financer l'adaptation

Selon les estimations, le coût de l'adaptation au changement climatique des pays en développement nécessite entre 30 et 100 milliards de dollars américains de nouveaux financements supplémentaires par an jusqu'en 2050.²⁸ Or, les fonds disponibles sont très en deçà.²⁹ L'écart entre le niveau de financements nécessaire à l'adaptation et les montants disponibles est tel que les dépenses doivent impérativement être engagées de façon efficace, et les risques de corruption réduits.

23 Voir, par exemple, NOAA (2010) State of the Climate 2009, NOAA, <http://www.cfr.org/publication/22732/noaa.html> qui indique que le rythme auquel monte le niveau de la mer est 50% plus élevé que les pronostics les plus pessimistes du GIEC

24 GIEC 2007

25 OMS (2009) Gender, Changement climatique and Health, WHO Draft Discussion Paper www.who.int/globalchange/publications/reports/gender_climate_change/en/index.html

26 CCNUCC (2007) Climate Change: Impacts, Vulnerabilities and Adaptation in Pays en développement, Bonn, Germany (hard copy version dated 2008), <http://unfccc.int/resource/docs/publications/impacts.pdf>

27 OCDE 2009.

28 Banque mondiale et Banque Internationale pour la reconstruction et le développement (2010) World Development Report 2010 http://publications.worldbank.org/index.php?main_page=product_info&cPath=0&products_id=23631. Les coûts seront même plus élevés si l'atténuation ne permet pas maintenir l'augmentation de température au-dessous de 2 degrés

29 L'accord de Copenhague comprenait une promesse de financement des pays développés à hauteur d'environ 30 milliards de dollars américains, entre 2010 et 2012, mais qui devait être équilibré entre l'adaptation et l'atténuation. À ce jour, la grande majorité a été attribuée à l'atténuation, et l'on peine à identifier dans quelle mesure les fonds complètent l'APD. www.climatefundsupdate.org



Dans le cadre de la CCNUCC, les pays développés parties se sont engagés à aider les pays en développement particulièrement vulnérables à acquitter les coûts de l'adaptation (art 4.4). L'un des plus grands succès de ce point de vue est le Programme de Travail pour les pays les moins avancés (PMA), financé par le fonds des PMA géré par le FEM.

Ce fonds a permis à des PMA d'élaborer des projets pour répondre aux besoins immédiats d'adaptation et, dans la plupart des cas, à commencer à mettre en œuvre des mesures prioritaires de gestion des risques liés au changement climatique, ainsi que des mesures de renforcement des capacités nationales et locales permettant de dissiper dans la durée les incertitudes liées au changement climatique.³⁰ Actuellement, le PNUD aide à lui seul plus de 30 pays parmi les 49 PMA par le biais de financements pour l'adaptation émanant de diverses sources, dont le fonds des PMA.³¹

Les pays et les communautés déjà vulnérables, en particulier les femmes et les enfants des pays en développement, seront les plus exposés aux répercussions du changement climatique.

Néanmoins, un effort supplémentaire de financement est requis pour les pays en développement, notamment pour les petits États insulaires en développement (PEID) et les États à faible revenu, hors PMA.

En 2007, les parties à la CCNUCC ont convenu d'œuvrer ensemble au renforcement des ressources financières et aux investissements en faveur de l'adaptation, dans le but de conclure un nouvel accord en 2009.³² Cependant, d'importantes divergences persistent sur les questions liées à la gouvernance, aux modalités d'accès et à l'importance des financements.³³ La lenteur des négociations au sein de la CCNUCC et la nécessité d'entreprendre sans attendre des activités d'adaptation sont telles que les débats portent de plus en plus vers un financement à "démarrage rapide" de l'adaptation entre 2010-2012 et sur les sources à solliciter en dehors de la CCNUCC.

Les principales sources de financement pour l'adaptation sont :

- le fonds de la CCNUCC (via le mécanisme financier de la convention : le fonds fiduciaire du FEM, le fonds des PMA, le fonds spécial pour les changements climatiques) et le fonds d'adaptation du protocole de Kyoto,
- les sources multilatérales (le programme pilote de la Banque mondiale pour la résilience climatique, le Fonds de l'alliance mondiale contre le changement climatique de la Commission européenne, le Fonds pour la réalisation des OMD du PNUD – fenêtre thématique relative à l'environnement et au changement climatique),
- les sources bilatérales (par exemple le Fonds de transformation de l'environnement du Royaume Uni, l'Initiative australienne d'adaptation au changement climatique, l'Initiative internationale allemande pour la protection du climat, l'Initiative japonaise), et
- les sources du secteur privé (fonds de placement, fondations et ONG).

30 Le programme de travail de la CCNUCC sur les pays les moins avancés est abordé dans la partie 2.2.

31 Le PNUD aide actuellement les PMA à accéder au financement à travers le fonds PMA, le fonds spécial pour le changement climatique, le fonds d'adaptation ainsi que les sources bilatérales du gouvernement du Danemark (à travers le programme UNEP-PNUD CCDARE) et du gouvernement du Japon (à travers le Programme d'adaptation en Afrique)

32 Decision 1/CP.13 (Bali Action Plan).

33 Voir l'actuel texte LCA, chapitre 2



2 RISQUES DE CORRUPTION ET MESURES ANTI-CORRUPTION DANS LES ACTIVITÉS D'ADAPTATION

Les structures actuelles du financement climatique, au niveau national et international, sont entravées par la prolifération des dispositifs, la priorité faite aux financements conditionnés par l'offre, la médiocrité des structures et capacités nationales, et le faible niveau d'investissement dans le renforcement des capacités. Pour résoudre ces problèmes, il faudra, entre autres, prendre des mesures pour améliorer les systèmes de surveillance des pays bénéficiaires. Néanmoins, une surveillance efficace des financements contre le changement climatique nécessite également d'investir dans les capacités propres au domaine du changement climatique et dans les structures de rendu des comptes au niveau international, national et local.

Par ailleurs, les sources de financement pour l'adaptation se multiplieront vraisemblablement. En décembre 2009, les pays développés parties ont annoncé le projet de créer le Fonds climatique vert de Copenhague, dont 30 millions de dollars seraient consacrés chaque année, entre 2010 et 2012, à l'adaptation, l'atténuation et autres activités dans les pays en développement. En février 2010, le Secrétaire général des Nations Unies a en outre mis en place un Groupe consultatif de haut niveau sur le financement de la lutte contre le changement climatique (AGF), chargé d'étudier les moyens d'intensifier le financement à long terme des stratégies d'adaptation (et d'atténuation) des pays en développement, en mobilisant les sources publiques et privées.

2.1.3 Problèmes clés : la corruption dans l'adaptation

Cette section présente un panorama des principaux risques de corruption liés à la planification et à la mise en œuvre des activités d'adaptation au niveau national.

Nombre des problèmes soulevés par l'adaptation sont semblables à ceux rencontrés dans le cadre de l'aide au développement. Le morcellement des fonds et la contrainte de les décaisser rapidement ont eu pour effet d'entamer l'efficacité des projets d'aide et d'augmenter leur vulnérabilité à la corruption. Les mêmes risques sont à craindre pour l'adaptation. Beaucoup des leçons tirées de l'efficacité de l'aide au développement pourront servir dans le cadre de l'adaptation, mais la nature particulière du changement climatique peut nécessiter un changement d'approche.

Le morcellement est préoccupant en ce qui concerne l'adaptation. Non seulement le nombre de sources de financement augmente, mais on constate aussi un chevauchement et une grande diversité de nature, d'objectifs et de gouvernance de ces fonds dédiés à la lutte contre les changements climatiques. Certains ne financent que l'adaptation ; d'autres prennent aussi en charge l'atténuation, en avantageant très souvent celle-ci par rapport à l'adaptation.³⁴Certains offrent des prêts ou une combinaison de prêts et de subventions, d'autres fournissent une assistance technique en plus du financement, et d'autres encore privilégient certains pays, régions ou types de projets.³⁵ Il faut aussi noter la divergence considérable entre les gouvernances des fonds : certains comportent des informations détaillées sur les opérations et offrent aux bénéficiaires des fonds d'adaptation et à la société civile l'occasion de participer ; d'autres sont moins transparents.³⁶ Certains fonds cherchent à coordonner leurs efforts, quand d'autres opèrent de façon très autonome.³⁷

34 Par exemple, le fonds PMA et le Fonds spécial pour le changement climatique de la CCNUCC, le Fonds d'adaptation du protocole de Kyoto, le programme pilote de la Banque mondiale pour la résilience climatique et l'initiative australienne d'adaptation au changement climatique, sont tous dédiés au financement de l'adaptation. En revanche, l'initiative japonaise finance à la fois l'adaptation et l'atténuation, avec une grosse majorité des fonds destinées à l'atténuation.

35 Par exemple, le Fonds amazonien du Brésil Fundo et le Fonds pour les forêts du bassin du Congo de la Banque africaine de développement financent exclusivement des projets sylvicoles dans certaines régions.

36 Le fonds d'adaptation du protocole de Kyoto, largement reconnu pour son haut niveau de transparence, prévoit la participation de la majorité des membres des pays en développement à son conseil d'administration (AFB), ainsi que des dispositions pour un accès direct et une disposition pour les observateurs de la société civile aux réunions de l'AFB.II

37 Il existe ainsi une coordination entre les fonds administrés par le FEM (SCCF, LDCF et Fonds spécial de priorité stratégique pour l'adaptation du FEM), alors que les fonds bilatéraux et ceux du secteur privé sont plutôt gérés de façon plus indépendante.



Le morcellement entre l'adaptation et les autres activités de développement pose aussi un problème, car de nombreux projets et programmes d'adaptation sont susceptibles d'être conduits parallèlement à des projets de développement. Compte tenu de la diversité des canaux d'information et en l'absence de base de comparaison permettant d'attribuer tels risques et tels coûts à la lutte contre les changements climatiques plutôt qu'à une norme de développement préexistante, les risques de corruption sont particulièrement accrus dans le cadre de l'adaptation.

De plus, les débats au sein de l'AGF et d'autres forums portent essentiellement sur la mobilisation de nouvelles ressources, sans garantie suffisante que celles existantes ne sont pas détournées par la corruption. Il importera d'appuyer la responsabilisation au niveau local si l'on veut à la fois optimiser l'efficacité de nouveaux fonds climatiques et maîtriser les ressources intérieures en réduisant les sorties illégales d'argent et augmentant des recettes perçues.

Les injonctions à décaisser rapidement les fonds posent également problème dans le cadre de l'adaptation. Les projections scientifiques de plus en plus alarmantes, associées à la lenteur des négociations de nouveaux accords au sein de la CCNUCC et du protocole de Kyoto, exercent une pression considérable sur les gouvernements et les institutions, multilatérales et autres, sommés de prouver que des mesures de lutte sont prises contre les changements climatiques. La pression exercée pour décaisser les fonds et/ou pour présenter des exemples de mises en œuvre réussies peuvent réduire le niveau de surveillance, créant ainsi des opportunités de corruption.

Les efforts faits pour améliorer l'efficacité de l'aide, notamment la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005 et le *Programme d'action d'Accra* en 2008 ouvrent la voie à plusieurs stratégies pouvant contribuer à réduire les risques de corruption dans le cadre de l'adaptation. Ainsi, l'adoption d'approches sectorielles, la consolidation des fonds et/ou de la prise de décision, le renforcement des systèmes nationaux et l'amélioration du rendu de compte par les donateurs et les pays partenaires peuvent faciliter la réduction des risques de corruption et d'accroître l'efficacité de l'adaptation.

Il importe néanmoins de distinguer clairement le financement climatique – en particulier pour l'adaptation – de l'aide au développement. Dans le cadre de la CCNUCC, les pays en développement maintiennent fermement que la responsabilité historique pour le changement climatique des pays développés doit se traduire par l'établissement de structures et systèmes distincts de ceux rencontrés dans l'aide et le développement. L'impératif de réduction de la corruption dans le cadre de l'adaptation n'est pas moindre que dans l'aide au développement, mais les stratégies adaptées à la réduction des opportunités de corruption dans le cadre de l'adaptation doivent refléter ces différences.

Les pages suivantes passent en revue les risques de corruption dans la planification et la mise en œuvre des activités d'adaptation au niveau national, et formulent des suggestions sur la façon de les réduire.

2.2 Planification et établissement des priorités dans l'adaptation

Pour limiter les répercussions sociales, économiques et environnementales du changement climatique dans les pays en développement, l'incidences et la vulnérabilité au changement climatique doit être évaluée avant d'identifier les stratégies et les priorités des mesures d'adaptation à mettre en place. À cette fin, toutes les parties à la CCNUCC se sont engagées à rédiger, publier et mettre en œuvre et à jour les programmes pour l'adaptation (art 4.1(b)).

Le programme de travail PMA de la CCNUCC fournit un appui technique et financier aux PMA afin qu'ils identifient dans leur Programme d'action national d'adaptation (PANA) les activités prioritaires répondant à leurs



2 RISQUES DE CORRUPTION ET MESURES ANTI-CORRUPTION DANS LES ACTIVITÉS D'ADAPTATION

besoins urgents et immédiats en matière d'adaptation.³⁸ Les PANA, axés sur les besoins urgents et immédiats, doivent se fonder sur les stratégies d'adaptation existantes plutôt que sur des modèles inspirés de simulations.

Le processus de préparation d'un PANA comprend :

- la synthèse des informations disponibles ;
- l'évaluation participative de la vulnérabilité aux variations actuelles du climat et aux phénomènes extrêmes, ainsi que des zones où les risques pourraient s'accroître en raison du changement climatique ;
- l'identification des mesures clés d'adaptation ainsi que des critères de sélection des activités prioritaires ;
- la présélection d'activités prioritaires, et
- la présentation succincte des projets et/ou des activités destinés à répondre aux besoins urgents et immédiats d'adaptation des PMA.

Une fois achevé, les PMA soumettent leur PANA au secrétariat de la CCNUCC, qui les met en ligne. Les PMA peuvent ensuite solliciter auprès du FEM une aide à la mise en œuvre, dans le cadre du fonds PMA.

Pour les pays en développement hors PMA parties à la convention, les procédures pour planifier l'adaptation sont moins claires. Les évaluations de la vulnérabilité et de l'adaptation font partie des communications nationales que les parties soumettent à la CCNUCC, mais leur fréquence et leur contenu varient considérablement.³⁹ Le défaut de capacité, en particulier pour recueillir des données et en matière d'expertise technique, a été identifié comme un obstacle majeur à la planification de l'adaptation dans les pays en développement.⁴⁰ Si certaines informations ont pu être dégagées grâce aux ateliers, méthodes et rapports mis en place par le programme de travail de Nairobi, les pays en développement ont critiqué leur portée et leur accessibilité limitées.⁴¹ De la même façon, l'appui à l'évaluation de la vulnérabilité et de l'adaptation, élément des communications nationales dans le cadre du Fonds fiduciaire du FEM, ne suffit pas à répondre aux besoins des pays en développement.⁴² La question de l'augmentation du soutien financier pour planifier l'adaptation et, notamment, pour parvenir à des mesures d'adaptation sur le terrain, est l'un des principaux points à l'ordre du jour des négociations en cours à la CCNUCC.

La corruption peut aggraver les problèmes posés par les capacités limitées des pays en développement. Plusieurs projets et programmes d'adaptation procureront des avantages particuliers à certains groupes. Par exemple, la restauration des mangroves sera particulièrement avantageuse pour les propriétaires terriens des côtes limitrophes et les usagers de la pêche littorale ; le développement des infrastructures et des réseaux

38 Les besoins spécifiques des PMA sont reconnus dans l'art. 4.9 de la convention. Les PMA sont identifiés selon trois critères : bas revenu, insuffisance des ressources humaines et vulnérabilité économique élevée. Les Nations Unies reconnaissent 49 PMA, dont 33 en Afrique, dix en Asie, un dans les Caraïbes et cinq dans le Pacifique. UNFCCC (2009) Least Developed Countries under the UNFCCC, Bonn, Germany, unfccc.int/resource/docs/publications/ldc_brochure2009.pdf

39 De nombreux pays en développement n'ont soumis qu'une seule communication nationale, pouvant dater de plus de dix ans, et quelques-uns n'en ont transmis aucune. CCNUCC (2009) "Information on financial support provided by the Global Environment Facility for the preparation of national communications from Parties not included in Annex I to the Convention", FCCC/SBI/2009/INF.5

40 CCNUCC(2007) Climate Change: Impacts, Vulnerabilities and Adaptation in Developing Countries, Bonn, Germany (hard copy version dated 2008) <http://unfccc.int/resource/docs/publications/impacts.pdf>, p 15.

41 CCNUCC (2010) Views and information on the effectiveness of the Nairobi work programme on impacts, vulnerability and adaptation to climate change in fulfilling its objective, expected outcome, scope of work and modalities, FCCC/SBSTA/2010/Misc.8 September 21, 2010.

42 Le FEM a fourni \$120 millions pour les communications nationales, mais une grande partie de ces fonds a été allouée à d'autres domaines que celui de l'adaptation GEF (2009) Financing Adaptation Action, <http://www.thegef.org/gef/node/12>, p. 9.



hydrauliques et énergétiques bénéficiera aux sociétés de construction, de même que la distribution de médicaments contre la prolifération des maladies profitera à certaines entreprises pharmaceutiques. La corruption dans le processus de planification et d'établissement des priorités pour l'adaptation peut impliquer des acteurs haut placés : les élites politiques, les services gouvernementaux (notamment responsables de la planification de l'exploitation des terres, des infrastructures, de la gestion des ressources naturelles et de la santé), les puissantes sociétés nationales et internationales (des industries, des services publics et des promoteurs de projets de premier plan), les propriétaires terriens et l'armée.

La corruption peut aggraver les problèmes posés par les capacités limitées des pays en développement.

La section suivante répertorie les principaux risques de corruption rencontrés au cours de la planification et de la hiérarchisation des activités d'adaptation.

2.2.1 La consultation des parties prenantes

Les différentes modalités de participation des parties prenantes au processus de planification auront d'importantes conséquences sur les résultats de l'adaptation. Parmi les pratiques malhonnêtes rencontrées lors de la consultation des parties prenantes, citons :

- la captation de l'État et le détournement de pouvoir – des individus poursuivant par exemple des intérêts particuliers et disposant de davantage d'informations et d'accès aux décisionnaires.
- les pots-de-vin, les sollicitations, le népotisme et le clientélisme – des employés recevant par exemple de l'argent liquide ou une hospitalité déplacée en échange d'informations, d'un accès aux décisionnaires et de promesses de décisions favorables.

Le fait d'impliquer un large éventail de parties prenantes à tous les niveaux – gouvernement, société civile, femmes, populations autochtones, milieux d'affaires, syndicats et autres – est déterminant pour optimiser l'efficacité des projets d'adaptation et leur mise en œuvre future. La corruption intervient lorsque certains groupes sont en position d'exercer une influence inéquitable et excessive : il est donc essentiel de garantir une prise en compte équilibrée des opinions de toutes les parties prenantes.

2.2.2 Identification et hiérarchisation des projets d'adaptation

Du fait de l'écart entre les besoins d'adaptation et les financements disponibles, de nombreux programmes et projets d'adaptation devront être différés. La hiérarchisation de certains programmes ou projets est de ce fait un processus primordial pour l'efficacité de l'adaptation. Cette démarche est d'autant plus impérative que certains plans d'adaptation peuvent proposer des solutions à des problèmes qui ne sont pas liés au changement climatique (mais plutôt à une mauvaise gestion environnementale ou à la corruption) ; de même, certains projets et programmes mal adaptés peuvent avoir des effets positifs à court terme, mais augmentent la vulnérabilité à moyen et long terme, ou comportent des coûts indirects qui l'emportent sur les avantages immédiats.⁴³

⁴³ Par exemple, une digue peut protéger une propriété particulière à court terme, mais augmenter l'érosion dans d'autres zones. À moyen et long terme, la digue peut ne pas suffire à protéger cette propriété elle-même, représentant un gaspillage des ressources.



2 RISQUES DE CORRUPTION ET MESURES ANTI-CORRUPTION DANS LES ACTIVITÉS D'ADAPTATION

La corruption pourrait limiter l'efficacité de la planification des mesures d'adaptation en poussant les pays à sélectionner et/ou hiérarchiser des programmes et projets inappropriés. Cela provoquerait une série de répercussions en matière de financement et de mise en œuvre des projets, avec de graves conséquences sur les groupes vulnérables.

Exemples de pratiques malhonnêtes au cours de l'identification et de la hiérarchisation des activités d'adaptation :

- les pots-de-vin, les sollicitations, le népotisme et le clientélisme, par exemple des employés recevant des espèces ou une hospitalité déplacée en échange de projets favorisant des groupes d'intérêt plutôt que des domaines ayant des besoins d'adaptation plus importants, tels que des propriétaires terriens cherchant à faire reconnaître comme prioritaires telle propriété ou région,
- le détournement de pouvoir afin de faciliter la recherche de rente lors de la mise en œuvre des fonds, par exemple en préférant les projets d'infrastructure plus propices au versement de pots-de-vin, plutôt que d'autres approches, telles que l'adaptation en fonction des écosystèmes, et
- l'escroquerie et la connivence des groupes recherchant un traitement de faveur, par exemple la communication d'informations inexactes par des groupes industriels pour garantir l'adoption de technologies ou de méthodes particulières. Cela peut également concerner des activités qui ne sont pas nécessairement malhonnêtes mais qui peuvent affaiblir la gouvernance, comme la création et le financement d'associations prétendument citoyens ("Astroturf"), des scientifiques chargés de produire des informations pour servir certaines opinions et le "journé-lobbying"⁴⁴

Dans les pays en développement, le manque de capacités pour entreprendre la planification de l'adaptation et, plus généralement, l'absence de contrôle par les organisations judiciaires, administratives et par la société civile, contribuent à ces risques. Ces facteurs sont aggravés par des asymétries dans l'information et par la nature originale et complexe de la science du changement climatique (les groupes industriels et les consultants comprennent parfois mieux que les employés les besoins d'adaptation et les interventions possibles). Les risques de corruption peuvent également être aggravés par la captation de l'État, ainsi que par le bas niveau de salaires de la plupart des employés, notamment quand on les compare aux gains potentiels (et/ou aux pertes) pour les propriétaires terriens, les entreprises de construction et les autres parties prenantes si certains choix d'adaptation sont privilégiés par rapport à d'autres.

2.2.3 Recommandations pour réduire les risques de corruption lors de la planification de l'adaptation

De nombreuses mesures peuvent être prises pour réduire les risques de corruption lors de la planification de l'adaptation. Plusieurs activités sont déjà mises en œuvre par le PNUD et d'autres organismes internationaux, nationaux et régionaux pour renforcer les capacités, améliorer la transparence et la surveillance lors de la planification de l'adaptation. En s'appuyant sur ces dispositifs, on peut fortement limiter les répercussions de la corruption sur l'efficacité de la planification pour les pays et les communautés vulnérables.

Il est crucial d'améliorer les capacités des employés et la transparence des processus de planification pour réduire les risques de corruption lors de la planification et de l'établissement des priorités pour l'adaptation au niveau national. En particulier, le renforcement des capacités des agents en charge de la planification peut être associé à un soutien financier et technique adapté à la planification de l'adaptation sur le court, long et moyen terme dans les PMA et dans tous les pays en développement. L'UNCAC constitue un cadre précieux pour

⁴⁴ Transparency International (2009) Controlling Corporate Lobbying and Financing of Political Activities TI Policy Position #06/2009, p.13. http://www.transparency.org/publications/publications/policy_positions/pp_6_2009_corp_lobbying

Avant d'entamer la planification de l'adaptation, il importe d'instaurer un système transparent d'élaboration et de mise en place des plans d'adaptation, comprenant des politiques et des procédures claires à tous les niveaux du gouvernement. L'évaluation de la corruption, menée en partenariat avec les parties prenantes locales, devrait permettre d'identifier les risques de corruption et de concevoir des stratégies nationales propres afin de les réduire. Cela doit faire partie du processus de création des systèmes de planification. Obtenir l'adhésion du public au début du processus peut aussi contribuer à réduire les risques de corruption.

La tenue d'une consultation des parties prenantes régulière et de grande ampleur tout au long du processus est déterminante pour limiter les risques de corruption. Les informations gouvernementales doivent être rendues publiques, par le biais des médias – radio, télévision et presse écrite –, des agences locales d'information et de rencontres avec les communautés, ainsi que des systèmes en ligne. Le partage d'information entre les parties prenantes et la société civile devrait aussi être favorisé. Il faut encourager l'évaluation et le suivi attentif par de solides processus multipartites afin de limiter les occasions de corruption lors de la planification de l'adaptation.

De nombreuses mesures peuvent être prises pour réduire les risques de corruption lors de la planification de l'adaptation, en s'appuyant sur les travaux du PNUD et d'autres pour améliorer la capacité des employés et la transparence des processus de planification.

Les processus multipartites joueront également un rôle important pour identifier les cas où la corruption a pesé sur la planification de l'adaptation, et pour y remédier. Ainsi, l'instauration de comités d'examen rassemblant des experts compétents et la société civile permettrait de vérifier les activités proposées dans les PANA et les plans d'adaptation. Il importerait également de renforcer les mécanismes de contrôle administratif et judiciaire indépendant, ainsi que les mécanismes permettant de faire cesser la corruption politique en général (tels que les registres des lobbyistes, des règles en matière de divulgation et de financement des campagnes électorales, des délais de réflexion, des codes de conduite, des lois sur la liberté d'information et sur les dénonciateurs, des pénalités en cas de pression induite).

Encadré 2 : Soutenir la planification de l'adaptation

Le PNUD a aidé plus de 100 pays à préparer leurs évaluations de vulnérabilité au changement climatique et leurs communications nationales à la CCNUCC. Le PNUD a élaboré des ressources analytiques (comme le Cadre des politiques d'adaptation, des profils de risque climatique et des méthodologies d'examen des portefeuilles) afin d'appuyer dans divers pays la planification de l'adaptation. L'objectif final est de promouvoir des stratégies d'adaptation dites "sans regrets", à court et long terme, afin de limiter les répercussions négatives sur les communautés et les pays vulnérables.⁴⁵

⁴⁵ PNUD (2008) Climate Change at UNDP: Scaling Up to Meet the Challenge, New York, PNUD Environment and Energy Group, www.undp.org/gef/documents/publications/CC_Strategy_WEB.pdf p. 14.



2 RISQUES DE CORRUPTION ET MESURES ANTI-CORRUPTION DANS LES ACTIVITÉS D'ADAPTATION

Encadré 3 : Soutenir la participation citoyenne

Dans le cadre de son programme sur le changement climatique, le PNUD insiste sur l'aide aux pays au niveau citoyen. Les activités doivent :

- Renforcer la capacité des communautés à élaborer et mettre en œuvre les mesures d'adaptation au changement climatique,
- Garantir un processus multipartite, fondé sur un débat ouvert entre la communauté, les échelons locaux et nationaux et les agences de développement,
- Soutenir la diffusion des savoirs autochtones dans la gestion des risques liés au climat, et
- Mettre en application les leçons et les pratiques issues des initiatives conduites par la communauté pour élaborer les politiques nationales.⁴⁶

2.3 Mise en œuvre de l'adaptation

À ce jour, les activités d'adaptation ont porté en priorité sur l'évaluation de la vulnérabilité et sur la planification. Si la nécessité de passer à la mise en œuvre est largement admise, les pays en développement manquent souvent des ressources essentielles.⁴⁷ Les pays développés doivent sans attendre apporter leur soutien aux pays en développement pour que soient décuplés les efforts d'adaptation permettant de garantir la réalisation durable de l'ensemble des OMD.⁴⁸

La gamme des répercussions, des vulnérabilités et des besoins d'adaptation varie considérablement selon les pays, les régions et les communautés locales. La mise en œuvre de l'adaptation impliquera donc un large éventail d'activités, y compris d'ordre technique, comportemental, gestionnaire et politique. L'adaptation devra être entreprise au niveau sectoriel (notamment en ce qui concerne l'agriculture et la sécurité alimentaire, les ressources en eau, les écosystèmes des zones littorales et maritimes, les écosystèmes terrestres, les domaines de la santé et de l'habitat humain) et transsectoriel. L'adaptation doit aussi être intégrée dans des projets de développement durable et des priorités plus larges.

Il sera essentiel de faire en sorte que les risques de corruption soient minimisés pour assurer l'efficacité de la mise en œuvre de l'adaptation. Les risques de corruption varient d'un secteur à l'autre ; ainsi, la confusion et la nécessité d'intervenir promptement dans les situations de catastrophes naturelles créent un terrain propice à la corruption.⁴⁹ Les secteurs à haut degré de technicité, tels que ceux de l'eau et de la santé, y sont particulièrement vulnérables. Dans ces secteurs, il est difficile de superviser les décisions ou d'y participer sans posséder des compétences en ingénierie ou en médecine – ce qui exclut les individus étrangers à ces secteurs de surveiller ou participer à la prise de décision et augmente ainsi les risques de corruption⁵⁰.

46 PNUD(2010) Advancing Climate Change Adaptation in Developing Countries: An Overview of the UNDP-GEF Portfolio, New York, UNDP Bureau for Development Policy, http://www.undp.org/gef/documents/publications/EFS_Adaptation.pdf

47 CNUCC (2010) Adaptation Assessment, Planning and Practice: An overview of the Nairobi Work Programme on Impacts, Vulnerability and Adaptation to Climate Change, unfccc.int/resource/docs/publications/10_nwp_adap_assess_en.pdf, p.71

48 PNUD (2010), What will it take to achieve the Millennium Development Goals? An international assessment, U.S., <http://content.undp.org/go/newsroom/2010/june/le-pnud-propose-un-programme-daction-en-huit-points.en>, p.17

49 Leeson, P.T. Sobel, R.S. (2008), "Weathering Corruption" 51 The Journal of Law and Economics 667, pp.667-669

50 Dans le secteur de l'eau, selon les chiffres de la Banque mondiale, 20 à 40 pour cent des fonds disparaissent du fait de malversations. Jacobson, Maria & Tropp, Håkan (2010) Addressing corruption in climate change water adaptation 8 Rev Environ Sci Biotechnology 81, <http://www.springerlink.com/content/153567m15k17074w/>. Dans le secteur de la santé, l'Organisation mondiale de la santé estime que la corruption absorbe jusqu'à 25 pour cent des dépenses de marchés publics, exacerbant la souffrance des patients, grévant les résultats sanitaires et augmentant les taux de mortalité. Organisation mondiale de la santé (2010) "Medicines: Corruption and Pharmaceuticals", WHO Factsheet, <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs335/en/index.html>



Les risques de corruption varieront également selon l'état d'avancement et la nature des projets et programmes individuels. Au stade de la planification et de la conception, les pratiques malhonnêtes peuvent impliquer des acteurs de haut niveau, à tous les échelons du gouvernement, des entreprises locales et multinationales, les fournisseurs d'infrastructures et les sous-traitants, les propriétaires terriens, les pays et institutions de financement et toutes les organisations intergouvernementales concernées. Durant la mise en œuvre des programmes et projets d'adaptation sur le terrain, la petite corruption par les organisations de moindre importance, les employés subalternes et les individus pourraient se généraliser.

Les risques de corruption varieront d'un secteur à l'autre. Ainsi, la confusion et la nécessité d'intervenir promptement dans les situations de catastrophes naturelles créent un terreau propice à la corruption

Les sections ci-dessous offrent un aperçu des risques de corruption dans la mise en œuvre des activités d'adaptation, en mettant en évidence les activités à entreprendre dans de nombreux secteurs et tirant les enseignements des expériences de corruption dans certains secteurs clefs.

2.3.1 Élaboration des projets et conception réglementaire

La majorité des programmes et projets d'adaptation exigera des efforts considérables de planification et de développement, en sus de la planification entreprise dans le cadre du PANA à haut niveau. Le succès de la mise en œuvre des projets d'adaptation imposera que soient résolues les questions telles que le niveau de ressources financières ou autre disponibles, l'emplacement spécifique et les bénéficiaires des projets, la nomination du personnel et la création de structures de gestion, le choix des technologies et des commandes publiques.

Les répercussions de la corruption peuvent se faire sentir dans tous les aspects de la conception des projets et des programmes, et pourront pénaliser les communautés vulnérables dans leur adaptation au changement climatique. La corruption dans la conception de projet pourrait renforcer les inégalités existantes, aggraver la vulnérabilité des femmes, des populations autochtones et autres groupes marginalisés. Les décisions relatives à l'exploitation des terres favorisant certains intérêts personnels et commerciaux, par exemple, peuvent aboutir au déplacement de communautés locales ou réduire l'accès aux vivres, à l'eau et à d'autres produits essentiels. Mise en œuvre sans rigueur, l'évaluation des répercussions environnementales et des autres réglementations pourrait donner lieu à des projets inadaptes et avoir un impact négatif sur l'environnement.

Dans la conception des projets, programmes et cadres réglementaires, les manœuvres malhonnêtes suivantes pourraient survenir :

- népotisme, clientélisme et copinage – le fait, par exemple, de privilégier des activités d'adaptation dans les zones où vivent les décideurs et leurs familles, plutôt que dans les zones les plus vulnérables,



2 RISQUES DE CORRUPTION ET MESURES ANTI-CORRUPTION DANS LES ACTIVITÉS D'ADAPTATION

- pots-de-vin et sollicitations – les responsables peuvent bénéficier de faveurs politiques à condition de sélectionner des programmes exécutables par certains prestataires particuliers,
- faible application de l'évaluation des effets environnementaux et des autres conditions réglementaires,
- obtention d'un double financement ou des fonds de plusieurs organismes pour divers programmes/projets d'adaptation, d'atténuation ou de développement aboutissant à un résultat identique,
- abus de pouvoir pour élaborer des règles propices à la recherche de rente – par exemple, des projets et systèmes réglementaires complexes, caractérisés par un haut pouvoir discrétionnaire aisément détourné afin d'obtenir des dessous-de-table auprès de fournisseurs ou de s'approprier des fonds à d'autres fins, et
- escroquerie et collusion par les acteurs de l'industrie, comme les entreprises pharmaceutiques, les équipementiers et les prestataires de soins de santé, désireux d'adopter des technologies et médicaments nouveaux.

2.3.2 Passation de marchés

La passation de marchés est particulièrement vulnérable aux risques de corruption, en particulier lorsqu'elle porte sur des projets complexes, de grande envergure et gourmands en investissements. Ainsi, les grands projets d'infrastructure énergétique et d'eau associant souvent de nombreux sous-traitants, les règles de passation de marchés sont difficiles à standardiser et sujettes aux manipulations. Ce phénomène est aggravé par la multiplicité des parties prenantes, organismes étatiques ou du secteur privé impliqués à l'échelon national, régional et local, et par les inégalités de pouvoir entre eux. Ces inégalités sont particulièrement sensibles entre les usagers de l'eau en amont et en aval.

Les malversations dans la passation des marchés pèsent lourdement sur les résultats des projets et des programmes ; elles peuvent ainsi affecter la qualité ou l'achèvement des activités, les projets demeurant mal adaptés, voire sans effet. Chaque étape des passations de marchés peut donner lieu à des actes de corruption, notamment :

- défaut de publicité, courts délais de soumission, cahier des charges taillé au besoins des soumissionnaires afin de permettre aux responsables de réclamer des pots-de-vin en échange d'informations et de l'adjudication de contrats,
- ententes entre acteurs de l'industrie afin d'exiger certains tarifs et conditions, en particulier dans les entreprises d'ingénierie et de construction,
- pots-de-vin, sollicitation, népotisme, clientélisme et copinage influençant l'adjudication des contrats,
- paiements occultes et dessous-de-table dans la gestion des contrats, par exemple en échange d'une application laxiste du cahier des charges ou des conditions réglementaires, et
- détournement des fonds destinés aux projets, avec pour conséquence des projets de qualité médiocre ou inachevés, la dissimulation de travaux ou l'usage de matériaux qui ne répondent pas aux normes, un contrôle partial des chantiers et des variations contractuelles.



2.3.3 Nomination des membres du personnel et des comités

Les individus responsables de la mise en œuvre des projets et des programmes joueront un rôle déterminant dans leur bon déroulement. Ainsi, les membres des conseils de surveillance et des comités de gestion des ressources, les fonctionnaires prélevant les redevances et les professionnels prestataires de soins de santé seront tous investis d'une autorité qui pourrait être détournée à des fins malhonnêtes. Les actes de corruption commis par les fonctionnaires responsables de l'exécution peut accroître le coût et réduire l'effectivité des projets et des programmes d'adaptation.

Quelques exemples d'actes de corruption dans la nomination des membres du personnel et des comités :

- népotisme, clientélisme et copinage – des fonctionnaires peuvent ainsi accorder un rôle favorable à des amis, des membres de leur famille et des partenaires d'affaires, et
- pots-de-vin et sollicitation – la cession, moyennant finance, de certains rôles particulièrement propices à la recherche de rente ; ce risque concerne tous les échelons, depuis les postes à responsabilité, par exemple d'administration des fonds émanant des donateurs avec la possibilité de détourner les fonds de leur destination (des projets d'adaptation), jusqu'aux niveaux inférieurs, dans le transport des aliments, de l'eau et des autres biens de consommation qui peuvent ainsi être soustraits aux communautés vulnérables.⁵¹

2.3.4 Prestation de services

La corruption dans la fourniture aux communautés locales de services de base, comme l'eau, l'alimentation et les soins de santé, peut gravement entraver la réalisation des OMD et accroître considérablement les coûts de l'adaptation. Alors que les ressources essentielles se raréfient déjà sous l'effet du changement climatique, la petite corruption dans la prestation des services d'adaptation et la fourniture de provisions pourrait avoir de graves incidences pour les communautés les plus vulnérables.

Parmi les actes de corruption susceptibles de se produire, citons :

- versement, extorsion et sollicitation de pots-de-vin – par exemple par des responsables du secteur de l'eau touchant des charges supplémentaires contre l'établissement de nouveaux raccordements, l'entretien du réseau, l'approvisionnement en eau, une sous-estimation des relevés de compteur, la réparation d'infrastructures défectueuses ou l'examen des demandes de licence,
- abus de pouvoir, par exemple par des professionnels de la santé qui préconisent des traitements ou des médicaments dispendieux en échange d'un dessous-de-table des distributeurs, ou qui limitent l'accès aux hôpitaux ou à certaines procédures afin d'obtenir des pots-de-vin ou d'autres avantages,
- vol et vente illicite de biens ou d'articles frauduleux, notamment d'eau, de denrées alimentaires et d'autres équipements, par exemple par les responsables de la distribution des secours d'urgence, et
- vol et escroquerie commis par les sous-traitants, par exemple livraison par les fournisseurs d'équipement médical et d'articles de mauvaise qualité, de médicaments dilués ou périmés, ou détournement ou non livraison des marchandises par les transporteurs.

51 Bruckner, T. and Entine, J. The American Enterprise Institute (2010) "The UN's World Food Program claims that allegations of a scandal in Somalia are overblown and isolated", 11 April, The Government Monitor, http://www.thegovmonitor.com/world_news/united_states/somalia-corruption-and-the-un-world-food-program-27692.



2 RISQUES DE CORRUPTION ET MESURES ANTI-CORRUPTION DANS LES ACTIVITÉS D'ADAPTATION

2.3.5 Recommandations pour réduire les risques de corruption dans la mise en œuvre de l'adaptation

Plusieurs mesures contre la corruption peuvent être proposées aux pays désireux d'intensifier leur démarche de mise en œuvre de l'adaptation. Le renforcement des capacités, une plus grande transparence et la participation des parties prenantes seront autant de facteurs déterminants pour l'efficacité des projets et programmes d'adaptation. Les efforts du PNUD et d'autres acteurs pour renforcer les capacités, la transparence et la participation citoyenne ouvrent la voie à de nombreuses solutions pour atténuer les risques de corruption dans l'application des mesures d'adaptation et pour consolider les effets des programmes et projets d'adaptation dans les pays et communautés vulnérables.

Il importera d'identifier les problèmes de corruption existant dans les secteurs concernés par l'adaptation, afin de limiter les possibilités de corruption dans l'adaptation. Le recours à l'UNCAC permet d'orienter les mesures préventives, et des outils supplémentaires, tels que les évaluations anti-corruption, devront être élaborés et employés en partenariat avec les parties prenantes locales. Le renforcement des capacités des responsables à tous les échelons de l'État peut également réduire les risques, surtout si des processus décisionnaires transparents et participatifs et des règles et procédures claires sont mis en œuvre conjointement. Des pactes anti-corruption entre parties prenantes se révéleront également utiles, notamment dans des secteurs comme ceux de l'eau, où les niveaux de corruption sont déjà élevés.⁵²

Il importe d'impliquer, dans la mesure du possible, des coopératives communautaires et des comités de gestion locaux.

Communautés locales, ONG et autres parties prenantes doivent être associées à la prise de décision, aux appels à la concurrence et à la gestion des programmes et projets d'adaptation. Avant d'apporter des réponses coûteuses, hautement technologiques et requérant une lourde ingénierie, il importe de favoriser la prise en compte de solutions de proximité, et d'impliquer, dans la mesure du possible, des coopératives communautaires et des comités de gestion locaux.⁵³

Il importe, chaque fois que cela est possible, de favoriser la coordination entre les institutions du financement climatique et d'autres activités de développement. L'application d'approches sectorielles et l'élaboration du cadre de financement climatique multipartite proposé par le PNUD⁵⁴ peut sensiblement réduire le risque de corruption dans la mise en œuvre de l'adaptation.

- 52 Un accord anti-corruption entre Transparence International Colombie et une association colombienne d'ingénieurs de l'eau a réussi à adresser la corruption endémique dans l'industrie des conduites d'eau, menant à des accords similaires signés en Argentine. Argentina. Swedish Water House (2006) Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform, (Swedish WaterHouse Policy Brief No. 4, SIWI) at <http://www.siwi.org/sa/node.asp?node=167>, p.9
- 53 La majorité des services d'eau urbains sont organisés en coopératives dans lesquelles les clients sont membres et propriétaires partiels avec droit de vote. La Banque Inter américaine de développement a rapporté que deux de ces coopératives ont été particulièrement efficaces à minimiser la corruption et offrir un service fiable, de haute qualité aux résidents. Paul Constance (2005) "Are Cooperatives a better way to solve Latin America's water problems?" IDB America; Holland, Ann-Christin Sjölander (2005) The Water Business:Corporations versus People, Zed Books, London, .174
- 54 Glemarec, Yannick, O. Waissbein and H. Bayraktar (2010) Human Development in a Changing Climate: A Framework for Climate Finance, Discussion Paper, New York, PNUD, <http://www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php?id=15710>



Encadré 4 : Coordonner adaptation et développement

Le PNUD aide les pays à accéder aux financements de la CCNUCC gérés par le FEM (le Fonds PMA, le Fonds spécial pour les changements climatiques et Fonds spécial de priorité stratégique pour l'adaptation du FEM), et à les classer et les combiner avec d'autres sources de financement, notamment nationaux et bilatéraux. Dans la conception de ses initiatives de lutte contre le changement climatique, le PNUD intègre ou complète les initiatives de développement en cours, dans le sens des stratégies nationales de réduction de la pauvreté et/ou de cadres globaux de développement au niveau national et infranational.⁵⁵

De même qu'en matière de planification de l'adaptation, les informations concernant la mise en œuvre doivent être rendues publiques, mises à jour régulièrement et diffusées sous divers formats. Afin de limiter les possibilités de corruption, il importera de promouvoir un suivi attentif et une évaluation fondés sur de solides processus multipartites. Le renforcement des mécanismes sous-tendant une supervision indépendante et un examen administratif et judiciaire sera tout aussi crucial. Aux mêmes fins de minimiser les risques de corruption, l'établissement de mécanismes multipartites de rendu des comptes est également souhaitable, afin de porter plainte contre les fonctionnaires et le secteur privé dans des domaines clés.

Encadré 5 : pour une meilleure gouvernance dans le secteur de la santé

Le Programme de bonne gouvernance dans le secteur pharmaceutique (GGM) de l'Organisation mondiale de la santé offre un modèle utile pour la réduction des risques de corruption soulevés par l'adaptation dans le secteur de santé. Adopté par quatre pays en développement lors de son introduction en 2004, le GGM en rassemble aujourd'hui vingt-six. Son application s'articule en trois phases :

Phase I : Évaluation nationale de la transparence et de la vulnérabilité potentielle du secteur pharmaceutique à la corruption.

Phase II : Consultation nationale parmi les principales parties prenantes de l'industrie pharmaceutique et élaboration d'un cadre national pour le GGM.

Phase III : Mise en œuvre du cadre national pour le GGM dans l'industrie pharmaceutique, renforcement général des capacités et sensibilisation.⁵⁶

55 PNUD (2010) Avancer la d'adaptation au changement climatique dans les Pays en développement: une vue du portefeuille PNUD-FEM, New York, UNDP Bureau for Development Policy, http://www.undp.org/gef/documents/publications/EFS_Adaptation.pdf

56 OMS (2010) "Good Governance for Medicines", WHO, <http://www.who.int/medicines/ggm/en/index.html> Adaptation Learning Mechanism (2010), "Integrated National Adaptation Plan: High Mountain Ecosystems, Colombia's Caribbean Insular Areas and Human Health", ALM, <http://www.adaptationlearning.net/project/integrated-national-adaptation-plan-high-mountain-ecosystems-colombias-caribbean-insular-are>



3 RISQUES DE CORRUPTION ET MESURES ANTI-CORRUPTION DANS LA REDD+

3.1 Le contexte

3.1.1 Qu'est-ce que la REDD+ ?

La réduction des émissions du secteur forestier mondial est un enjeu essentiel en termes, la fois pour l'atténuation et pour l'adaptation. La déforestation et la dégradation des forêts dues à l'extension des terres agricoles, à la conversion au pâturage, au développement des infrastructures, à l'exploitation destructrice du bois, aux incendies, etc sont responsables, au niveau mondial, de 17% des émissions de gaz à effet de serre, soit 5,8 gigatonnes de CO₂ par an, devant le secteur des transports (14%) et juste derrière celui de l'énergie.⁵⁷

En 2005, en réponse à une proposition conjointe des gouvernements de Papouasie-Nouvelle-Guinée et du Costa Rica, la CP11 de la CCNUCC a envisagé la possibilité d'adopter un mécanisme connu sous le nom de Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts. Ce soutien s'est encore accru en 2007, lors de la COP13 à Bali, le concept de REDD+ étant reconnu pour sa contribution possible à l'atténuation⁵⁸ (voir le tableau 1 pour une définition de la "REDD+"). La REDD+ a pour vocation l'établissement d'un système d'incitations financières à grande échelle, destiné à encourager les pays en développement à réduire leurs niveaux de déforestation et de dégradation des forêts, et à renforcer leurs stocks de carbone forestier. On estime que les sommes consacrées aux réductions des émissions de gaz à effet de serre, dans le cadre de la REDD+, pourraient atteindre 26 milliards de dollars d'ici 2030.⁵⁹

La REDD+ a pour vocation l'établissement d'un système d'incitations financières à grande échelle destiné à encourager les pays en développement à réduire leurs déforestation et dégradation des forêts, et à renforcer leurs stocks de carbone

La REDD+ a reçu un large appui de la communauté internationale et l'Accord de Copenhague a reconnu son rôle déterminant en matière d'atténuation. À ce jour, dix pays⁶⁰ ont annoncé une contribution de plus de 5 milliards de dollars pour la procédure accélérée (*fast track*) de la REDD+, bien que le mécanisme d'attribution de ces fonds soit encore en attente d'approbation. Néanmoins, l'architecture internationale de la REDD+ est encore à l'étude dans le cadre des négociations de la CCNUCC, dont la position actuelle est reflétée dans l'avant-projet du texte de négociation du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme (dit "texte de négociation")⁶¹. La question sera approfondie durant la COP16 de décembre, à Cancún (Mexique).⁶²

57 GIEC 2007

58 Plan d'action de Bali, Décision de la CCNUCC/CP.13; et Décision 2/CP.13. Bien que le terme "REDD+" n'ait été officialisé que l'année suivante lors de la COP 14 de Poznan (Pologne) en 2008

59 13 à 23 milliards d'euros - Voir le Rapport du Groupe de travail informel sur le financement intérimaire de la REDD, 2009. http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_details&Itemid=&gid=1096 (en anglais)

60 L'Australie, le Canada, la Belgique, la France, l'Italie, le Japon, la Norvège, la Suède, le Royaume Uni et les États-Unis.

61 CCNUCC version préliminaire, texte de négociation, Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention, 13 août 2010, (FCCC/AWGLCA/2010/14). <http://unfccc.int/resource/docs/2010/awglca12/fre/14f.pdf>

62 La COP-16 se réunira du 29 novembre au 10 décembre 2010.



Le mécanisme international de la REDD+, tel qu'il est actuellement proposé, se concentre sur cinq types d'activités forestières (voir le tableau 1).⁶³

Tableau 1: les cinq éléments de la REDD+ illustrés

	Activité	Exemple
Réduire les émissions de carbone	1. Réduire la déforestation	Ralentir le rythme des coupes à blanc ou de l'abattage à grande échelle
	2. Limiter la dégradation des forêts	Réduire la surface des forêts touchées par l'exploitation sélective, le pâturage, les incendies et la collecte du bois de chauffage
Augmenter l'absorption de carbone (le "plus")	3. Conserver les stocks de carbone forestier	Préservation des forêts existantes
	4. Gestion durable des forêts	Allongement des cycles d'exploitation de 10 à 30 ans pour permettre la production d'une plus grande quantité de carbone lors de la repousse.
	5. Renforcement des stocks de carbone forestier	Régénération et réhabilitation des forêts

3.1.2 Préparation à la REDD+

Le texte de négociation sur la REDD+ prévoit une approche échelonnée de la REDD+, en vertu de laquelle le pays entreprend d'abord des activités préalables de "préparation de la REDD+". Cette dernière désigne les efforts de renforcement des capacités consentis par le pays, avec le soutien d'initiatives bilatérales ou multilatérales, afin de se préparer à participer à un mécanisme REDD+. La deuxième phase porte sur la mise en œuvre de mesures et de stratégies nationales dans le cadre de la REDD+, et la troisième étape concerne les paiements (financements, crédits ou les deux) si et quand le pays a fait la preuve de réelles réductions d'émissions (soit des "paiements liés aux résultats").

63 Wertz-Kanounnikoff, S., and Angelsen, A., (2009), 'Global and national REDD++ architecture: Linking institutions and actions', in Angelsen, A., with Brockhaus, M., Kanninen, M., Sills, E., Sunderlin., W.D. and Wertz-Kanounnikoff, S. (eds)(2009), Realising REDD+: National strategy and policy options. CIFOR, Bogor, Indonesia, at pp 16-17.



3 RISQUES DE CORRUPTION ET MESURES ANTI-CORRUPTION DANS LA REDD+

Les deux plateformes multilatérales de préparation, le Programme ONU-REDD⁶⁴ et le Fonds de partenariat pour le carbone forestier⁶⁵ (FPCF, accueilli par la Banque mondiale), ont défini la “préparation à la REDD+” comme un vaste programme s’articulant en plusieurs volets :

- instauration des dispositions institutionnelles permettant la coordination des activités et l’engagement suivi et constructif des parties prenantes, en veillant en particulier à impliquer les populations autochtones et les autres communautés dépendant de la forêt.
- élaboration d’une stratégie REDD+ nationale complète, déclinant la politique du pays ainsi que son cadre de gouvernance pour la REDD+. Cette phase devrait comprendre l’élaboration d’un cadre juridique national pour la REDD+, avec le détail des lois, règlements et politiques permettant sa mise en œuvre,⁶⁶ ainsi que celle d’un système de répartition des avantages, stipulant les modalités de gestion des ressources attribuées à la REDD+ et de leur partage au niveau, national, régional et local.
- fixation des niveaux de référence à l’aune desquels sera mesurée à l’avenir toute réduction d’émissions ; et
- création des systèmes et de l’expertise permettant d’utiliser l’imagerie de télédétection par satellite et la validation au sol pour mesurer les stocks de carbone forestier actuels et évaluer leurs variations ultérieures, ainsi que des méthodes de restitution et de vérification.

La phase de préparation à la REDD+ bénéficie de l’appui de fonds de donateurs internationaux, transitant essentiellement par le Programme ONU-REDD et le FPCF (à travers le Programme d’investissement pour la forêt de la Banque mondiale (FIP), qui finance les activités de la phase 2). Le Programme ONU-REDD accompagne à ce jour⁶⁷ neuf pays pilotes et vingt pays partenaires dans l’élaboration de leurs stratégies nationales REDD+⁶⁸ et le FPCF aide 37 pays dans leurs propositions de préparation à la REDD (R-PP).⁶⁹ La liste de tous les pays participant au Programme ONU-REDD et/ou au FPCF se trouve dans l’annexe A.

64 Le Programme ONU-REDD est un partenariat entre la FAO, le PNUD et l’UNEP. Voir www.un-redd.org

65 Voir www.fcpf.org

66 Pour une analyse détaillée des cadres juridiques possibles pour la REDD+, lire “Background Analysis of REDD Regulatory Frameworks”, Programme ONU-REDD et Terrestrial Carbon Group, mai 2009, préparé par Covington & Burling LLP et Baker & McKenzie.

67 29 octobre 2010

68 À ce jour, seuls deux pays ont rendu publique leur stratégie nationale pour la REDD+. En septembre 2010, l’Indonésie a publié un avant-projet consultable en ligne, en indonésien et en anglais : <http://www.un.or.id/redd>, et les Philippines ont publié leur stratégie nationale finalisée, approuvée en septembre 2010 et disponible sur : <http://ntfp.org/coderedd/wp-content/uploads/2010/08/Philippine-National-REDD+-Strategy.pdf>

69 Ces procédures sont regroupées dans le document sous l’appellation “cadres nationaux pour la REDD+”. Il est à noter que les stratégies nationales pour la REDD+ et le Plan de préparation à la REDD ne sont pas des cadres “juridiques”. Cependant, les cadres nationaux pour la REDD+ nécessiteront à terme des cadres juridiques précis.



En plus de ces deux programmes multilatéraux, certains pays financent aussi le développement de la REDD+ dans le cadre de l'aide bilatérale. La Norvège a ainsi conclu des accords bilatéraux sur la REDD+ avec l'Indonésie, la Guyane, la Tanzanie et le Mexique,⁷⁰ l'Australie avec l'Indonésie et la Papouasie-Nouvelle-Guinée⁷¹, et l'Allemagne avec l'Équateur.

3.1.3 Le morcellement des financements

Le morcellement actuel des sources de financement des activités de préparation à la REDD+ risque de compromettre les premières initiatives anti-corruption, en raison de divergences dans les normes de transparence et de gouvernance (y compris concernant les garanties) entre les donateurs et les mécanismes (exemple des MAAN, voir ci-dessous). La documentation consacrée à l'efficacité de l'aide révèle qu'en cas de divergence de normes entre les donateurs, les pays bénéficiaires (et ceux qui espèrent obtenir une aide) risquent de recevoir des messages contradictoires sur la nécessité de prévenir les risques de corruption.⁷² Le morcellement peut également conduire à financer deux fois la même activité REDD+, une première fois au niveau national par exemple puis par une aide bilatérale, ou par des crédits sur le marché volontaire.

Il est donc nécessaire de coordonner les différents mécanismes de financement de la REDD+ afin de garantir une approche commune et d'éviter les doublons. Notons que les deux principales plateformes multilatérales pour la REDD+ – soit le FPCF et le Programme ONU-REDD – ont mis en place une bonne coordination, étayée par un haut niveau d'engagement⁷³. En plus d'une mise en œuvre conjointe dans des pays comme la République démocratique du Congo⁷⁴, le FPCF et le Programme ONU-REDD travaillent à l'harmonisation de leurs directives en matière d'engagement des acteurs, instaurant des principes sociaux et environnementaux communs pour la REDD+ ainsi que des principes de suivi de la gouvernance. Une base de données volontaire, élaborée par une équipe conjointe ONU-REDD/FPCF assurant des services de secrétariat dans le cadre du partenariat provisoire sur la REDD+ (encadré 6), a également été mise en place pour prévenir, en partie, le risque de doublon.⁷⁵

70 Par l'intermédiaire de son Initiative Forêt et Climat, la Norvège s'est engagée à verser 1 milliard de dollars américains à l'Indonésie en échange de réductions d'émissions liées à une moindre déforestation, signant une lettre d'intention le 26 mai 2010. Le PNUD est le gestionnaire fiduciaire de ces fonds. Une partie servira à financer la préparation à la REDD+. La Norvège a également signé un protocole d'accord sur la REDD+ avec la Guyane, et lui a promis 250 millions de dollars pour l'aider dans ses activités REDD+. Elle a aussi conclu des arrangements bilatéraux avec la Tanzanie et le Mexique : <http://www.regjeringen.no/en/dep/md/Selected-topics/climate/the-government-of-norways-international-/what-do-we-finance.html?id=557700> (en anglais)

71 Sous l'égide de son Initiative internationale sur le carbone forestier de 200 millions de dollars australiens, le gouvernement australien a conclu des accords bilatéraux avec l'Indonésie et la Papouasie-Nouvelle-Guinée afin d'apporter une aide financière aux activités de la REDD+ : http://www.ausaid.gov.au/hottopics/pdf/IFCI_factsheet_1_11Dec09.pdf (en anglais)

72 Voir le Rapport sur la coopération pour le développement de l'OCDE (2010), par Eckhard Deutscher, Président du Comité d'Aide au Développement, Rapport OCDE, p. 91.

73 Voir la lettre commune adressée au Premier ministre britannique par le Secrétaire général des Nations Unies et le Président de la Banque mondiale : http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1331&Itemid=53

74 Voir le livret conjointe du Programme ONU-REDD et du FPCF sur http://www.un-redd.org/Events/First_Joint_Meeting/tabid/5956/Default.aspx

75 Cette base de données est publique et consultable en ligne : <http://reddplusdatabase.org/>



Encadré 6 : Le partenariat provisoire pour la REDD+

Le partenariat provisoire pour la REDD+ 2010, établi en mai 2010 et que 69 pays ont intégré depuis, est en partie destiné à résoudre les problèmes soulevés par le morcellement du financement.

Le Partenariat vise à augmenter les activités de REDD+, à accélérer leur financement par les pays donateurs et à améliorer l'efficacité, la transparence et la coordination des initiatives et ressources pour la REDD+. ⁷⁶ On attend de chaque pays en développement, devenu partenaire, qu'il fournisse au Secrétariat les informations sur ses financements, ses politiques et ses mesures liés à la REDD+, pour qu'elles soient intégrées à la base de données collaborative sur la REDD+. Ce partenariat, s'il est établi de manière effective, contribuerait à fournir des moyens efficaces et responsables pour le suivi des différentes initiatives de financement de la REDD+, afin d'éviter les risques de doublon.

Conformément à l'accord de Copenhague, les pays en développement peuvent définir les mesures d'atténuation appropriées au niveau national (MAAN) qu'ils ont l'intention de mettre en œuvre, ⁷⁷ et nombre d'entre eux font figurer la REDD+, ou certains éléments de la REDD+, dans leur MAAN. ⁷⁸ Il y a là un risque de cumul, dans la mesure où un pays pourrait obtenir un financement de ses activités de REDD+ au titre de ses MAAN, tout en recevant, pour la même activité, une aide provenant d'autres sources (multilatérales, bilatérales ou du marché volontaire) – les dirigeants politiques ou les promoteurs de projets du pays engagés dans la REDD+ empochant ce financement dédoublé.

L'insertion des activités de la REDD+ au titre des MAAN fait naître un autre risque : celui de saper les efforts entrepris pour prévenir la corruption dans la REDD+. En effet, contrairement au mécanisme de la REDD+ proposé dans le texte de négociation, les activités de la REDD+ prises en charge dans le cadre des MAAN ne sont soumises à aucune garantie sociale ou environnementale. Il est nécessaire de s'assurer que le mécanisme et les activités de REDD+ proposés dans le cadre des MAAN soient coordonnés et soumis aux mêmes exigences de transparence et de rendu des comptes, afin d'éviter de délivrer des messages contradictoires aux pays engagés dans la REDD+ quant à l'importance de faire face aux risques de corruption.

3.1.4 Panorama des risques de corruption

Compte tenu de l'existence d'une corruption généralisée dans les secteurs sylvicoles de la plupart des pays susceptibles de participer à la REDD+, dont la gouvernance laisse par ailleurs bien souvent à désirer, il est raisonnable d'envisager que la corruption puisse toucher la REDD+. ⁷⁹ La Banque mondiale estime que l'exploitation forestière illégale dans les pays en développement entraîne une perte de capitaux et de revenus dépassant 10 milliards de dollars par an, auxquels s'ajoutent les 5 milliards de dollars de manque à gagner annuel pour les gouvernements du fait de l'évasion fiscale et du non-paiement des redevances. ⁸⁰ Il est à prévoir que les acteurs de la corruption impliqués dans ces activités d'exploitation illégales chercheront à protéger leurs revenus frauduleux.

76 Le programme de travail du Partenariat provisoire pour la REDD+ 2010 propose d'établir une base de donnée des financements, actions et résultats de la REDD+(volet 1) ainsi qu'une analyse des carences et des redondances de financement (volet 2). Le programme de travail 2010 est consultable sur <http://reddpluspartnership.org/22835-1-0.pdf>

77 Accord de Copenhague, para 5.

78 Répertoire dans La Vina, A. G. M., (2010) The Future of REDD-Plus : Pathways of Convergence for the UNFCCC Negotiations and the Partnership, Working Paper, Foundation for International Environmental Law and Development, Table 1.

79 Pour une analyse détaillée de la corruption dans le secteur sylvicole, voir Blundell, A.G., et Harwell, E.E. (2009) Manual : An analysis of corruption in the forestry sector, Transparency International and Natural Capital Advisors.

80 Banque mondiale (2006), Strengthening Forest Law Enforcement and Governance : Addressing a Systemic Constraint to Sustainable Development, Report No. 36638-GLB, Banque internationale pour la reconstruction et le développement / Banque mondiale, p. 1.



et se mettront en quête de nouvelles opportunités d'activités illégales, dans le cadre de la REDD+. En général, il faut préciser qu'étant donné que la REDD+ est un mécanisme relativement nouveau et non encore opérationnel, il n'est pas possible de cartographier les risques de corruption d'une façon aussi précise et exhaustive que cela a été fait pour le secteur forestier⁸¹.

Les risques de corruption pouvant affecter la REDD+ sont susceptibles de varier selon la phase envisagée, phase de préparation à la REDD+ ou phase de mise en œuvre.

Les risques de corruption pouvant affecter la REDD+ sont susceptibles de varier selon la phase envisagée, phase de préparation à la REDD+ ou phase mise en œuvre. Ainsi, la phase de préparation à la REDD+ est davantage susceptible d'être touchée par le phénomène de captation de l'État, porté par la grande corruption et la corruption politique, au sein desquels des groupes et des individus puissants – comme les politiques, les sociétés d'abattage, les agro-industries et éventuellement l'armée – pourraient chercher à peser sur l'élaboration du cadre national de la REDD+, et ce dans le but d'en tirer un bénéfice personnel ou d'asseoir leur pouvoir politique. Cela peut être une façon de "légaliser" la corruption.⁸²

La phase de mise en œuvre de la REDD+ peut également être touchée par la grande corruption et la corruption politique (par exemple, le versement de généreux dessous-de-table afin d'exclure de la REDD+ un grand nombre de zones boisées à haute valeur économique) mais elle comporte aussi un risque supplémentaire, celui de la petite corruption. Il s'agit de pots-de-vin versés à des fonctionnaires de petit et moyen échelon, chargés de la mise en œuvre de la REDD+, pour qu'ils ferment les yeux sur les infractions régulières aux réglementations de la REDD+ (par exemple l'exploitation forestière illégale), ou qu'ils délivrent des titres fonciers ou des droits carbone frauduleux. Il faut préciser que ce type d'infractions limiterait la diminution des émissions, et par voie de conséquence, amoindrirait les sommes attribuées la REDD+. À long terme, la REDD+, mécanisme de paiement lié aux résultats, ne favorisera pas ces pratiques corruptrices si elles affectent les performances de réduction des émissions et de stockage de carbone. En plus de la petite corruption, la phase de mise en œuvre est aussi davantage susceptible d'inciter au détournement de fonds, dès lors que les sommes attribuées à la REDD+ commencent à affluer. L'ensemble de ces risques sont résumés dans un tableau de l'Annexe E, et détaillés ci-dessous, dans les sections 3.2 et 3.3.

3.1.5 Incidence de la corruption dans la REDD+

La corruption risque de mettre à mal les avantages qu'un mécanisme de REDD+ bien conçu peut apporter, c'est-à-dire l'atténuation des émissions, la réduction de la pauvreté et l'amélioration des moyens d'existence.

Tout d'abord, en altérant la confiance, la corruption dans le cadre de la REDD+ peut faire échouer l'atténuation des émissions. Par exemple, si la répartition des avantages est confisquée – légalement ou non – par quelques élites, ou si le niveau de corruption est perçu comme élevé, les acteurs locaux ne prendront pas le risque de renoncer aux revenus qu'ils tirent actuellement de l'exploitation des ressources forestières. Inversement, donateurs et investisseurs pourraient se lasser d'un contexte peu sécurisant et de réductions d'émission incertaines, ce qui les dissuaderait d'investir dans la REDD+.

81 De nouveau, voir Blundell, AG., et al (2009).

82 PNUD (mai 2008), Tackling corruption, transforming lives: Accelerating Human Development in Asia and Pacific, Asia-Pacific Human Development Report series, Macmillan Publishers India Ltd, p. vii



3 RISQUES DE CORRUPTION ET MESURES ANTI-CORRUPTION DANS LA REDD+

En outre, si la REDD+ doit être dotée d'un volet d'échanges, la corruption qui touche les réductions d'émission aura une double incidence environnementale: non seulement l'occasion d'atténuer les émissions sera perdue, mais la prétendue compensation (crédit) obtenue autorisera la libération du même volume de gaz à effet de serre ailleurs dans le monde.

Les femmes des communautés traditionnelles sont aussi plus susceptibles d'être affectées de façon disproportionnée par la corruption dans le cadre de la REDD+.

Elles ont en effet souvent des droits plus faibles sur les titres coutumiers, et peu de prise sur la gestion des financements ou des avantages, et ont généralement un niveau d'alphabétisation moins élevé que les hommes.

Enfin, nombre de voix s'élèvent contre les éventuels effets négatifs de la corruption dans la REDD+ sur la vie des populations autochtones et des autres communautés dépendant de la forêt, et en particulier sur les femmes. On estime que près de 60 millions de personnes vivent dans les forêts tropicales d'Amérique du Sud, d'Asie du Sud-Est et d'Afrique centrale, auxquelles s'ajoutent les 350 millions qui vivent dans les forêts denses, ou aux abords, et dont elles tirent leur subsistance ou leur revenu.⁸³

Les populations autochtones sont particulièrement vulnérables face à la corruption, parce qu'elles vivent souvent dans des régions isolées, qu'elles sont pauvres et marginalisées, et généralement dans l'incapacité d'accéder au système de protection sociale et juridique dont bénéficient les autres membres de la société. Ces éléments en font également des cibles toute désignées de la corruption⁸⁴. Les femmes des communautés traditionnelles sont aussi plus susceptibles d'être affectées de façon disproportionnée par la corruption dans le cadre de la REDD+. Elles ont en effet souvent des droits plus faibles sur les titres coutumiers, et peu de prise sur la gestion des financements ou des bénéfices, et ont généralement un niveau d'alphabétisation moins élevé que les hommes.⁸⁵

3.2 Élaboration des cadres nationaux de REDD+

3.2.1 Risques de corruption dans l'élaboration

Cette partie du rapport traite des risques de corruption qui peuvent apparaître au niveau national au cours de la phase de préparation à la REDD+, durant laquelle sont conçus les cadres nationaux de REDD+⁸⁶. Les acteurs malhonnêtes de cette phase peuvent être des personnes haut placées, comme des élites politiques, des institutions, de puissantes sociétés nationales et internationales de la filière bois, les agro-industries (huile de palme, canne à sucre, soja et jatropha), les entreprises multinationales (qui peuvent anticiper le besoin d'achat de compensations carbone), les porteurs de projet et l'armée. Ces acteurs pourraient chercher à influencer l'élaboration des cadres nationaux de REDD+, la législation et les réglementations afin de s'assurer le maximum de chances de capter les sommes attribuées à la REDD+.

83 Aleman, A., et al (2010), Realising rights, protecting forests: An alternative vision for Reducing Deforestation – Case studies from the Accra Caucus, Accra Caucus on Forests and Climate Change, p.5.

84 Chene, M., (2010) Impact of corruption on populations autochtones, U4 Expert Answer, disponible à www.U4.no.

85 Sunderlin, From Exclusion to Ownership, p. 14-15

86 Le rapport n'évoque pas les risques de corruption et les mesures anti-corruption susceptibles d'être adoptées au niveau international dans le cadre du processus de la CCNUCC/COP.



Quelques exemples précis de risques propres à la phase d'élaboration sont examinés ci-après.

Aménagement du territoire

Dans le cadre du mécanisme international proposé pour la REDD+, cette dernière est supposée constituer une activité nationale à grande échelle, planifiée et coordonnée. L'approche du Mécanisme de développement propre (MDP) est différente, car à petite échelle et basée sur un projet. La phase de préparation à la REDD+ suppose que chaque pays réalise une étude approfondie de ses projets d'utilisation des terres (projets géographiques) et de ses projets sylvicoles afin d'identifier les zones forestières pertinentes pour la REDD+, et celles qui pourront être utilisées à d'autres fins, pour l'agriculture ou le boisement par exemple.

Exemples de pratiques de corruption dans le cadre de la planification de l'utilisation des terres :

- sociétés d'abattage cherchant à influencer l'élaboration des projets d'utilisation des terres en soudoyant des employés pour que soient exclues de la REDD+ les concessions forestières de grande valeur, tout en faisant pression pour que soient choisies des zones déjà dégradées (exploitation sélective du bois) ;⁸⁷
- promoteurs de projets, entreprises multinationales ou puissants dirigeants de l'agro-industrie soudoyant des fonctionnaires pour s'assurer que les terres qu'ils possèdent, ou auxquelles ils s'intéressent, soient affectées à la REDD+ ou, au contraire, en soient exclues.

Faute d'une surveillance suffisante, ces pratiques de corruption peuvent continuer à susciter des comportements similaires après l'établissement des projets initiaux d'utilisation des terres. En effet, il est possible que ces acteurs, qui détiennent les concessions forestières ou qui contrôlent les zones boisées, achètent des fonctionnaires pour obtenir que les zones soient redécoupées (redécoupage partiel) afin d'intégrer certains secteurs à la REDD+, ou au contraire les en exclure (voir partie 3.3.1.2 ci-après).

Pour garantir que la planification de l'utilisation des terres se fait en toute transparence, les cadres nationaux peuvent adopter un ensemble de critères objectifs: par exemple, déterminer les facteurs présidant à la prise de décision ou répertorier les éléments permettant d'identifier les risques de déforestation, l'adaptation du sol, le potentiel de séquestration du carbone et l'intérêt du point de vue de la biodiversité.⁸⁸ Il est également essentiel que les règles déterminant les prises de décision, ainsi que les projets initiaux d'utilisation des terres, soient rendues publiques sous une forme accessible et fassent l'objet de consultations de toutes les parties prenantes.

87 Tacconi, L., Downs, F., et Larmour, P., (2009) 'Anti-corruption policies in the forest sector and REDD+', chapitre 13 dans Angelsen, A avec Brockhous, M., Kanninen, M., Sills, E., Sunderlin, W.D., et Wertz-Kanounnikoff, S., (eds), Realising REDD+: National strategy and policy options, CIFOR, Bogor, Indonesia, p. 164.

88 Tacconi et al, (2010), p. 164



3 RISQUES DE CORRUPTION ET MESURES ANTI-CORRUPTION DANS LA REDD+

Régime foncier et droits sur les ressources naturelles

La façon dont les cadres nationaux de la REDD+ aborderont les questions de la propriété foncière et forestière sera déterminante pour les populations autochtones et les autres communautés dépendant de la forêt.

Dans de nombreux pays engagés dans la REDD+, les titres fonciers coutumiers et la maîtrise des ressources naturelles sont faibles, et il est nécessaire de prendre des précautions pour garantir que la REDD+ n'entraîne pas systématiquement le déplacement des populations autochtones et des communautés dépendant de la forêt ou la perte de leur terre coutumière.⁸⁹ Les communautés locales et autochtones ont ainsi souvent du mal à faire établir leur titre coutumier en raison du coût élevé et de la lourdeur des procédures d'inscription cadastrale.

La corruption peut influencer sur l'élaboration des règles du régime foncier et de la REDD+ en:

- empêchant la reconnaissance des droits concurrents du régime foncier coutumier, formelle ou informelle, en particulier dans les pays où les forêts sont déjà fortement nationalisées, et où les élites politiques peuvent donc "faire fi" des titres de propriété et capter les sommes attribuées à la REDD+; et
- adoptant un cadre de REDD+ apparemment conforme au régime foncier coutumier, par exemple parce qu'il reconnaît les titres fonciers coutumiers établis (là où la publicité foncière est possible, comme aux Philippines⁹⁰), tout en omettant d'apporter le soutien financier et administratif nécessaire au renforcement des capacités en matière de procédures de publicité foncière. Ceci pourrait être qualifié de "corruption par omission" et illustre la difficulté à distinguer la corruption du défaut de capacité.

Afin de faire face à ce risque, la phase de préparation à la REDD+ devrait favoriser le renforcement des capacités des institutions administratives foncières afin qu'elles prennent en charge la clarification du régime foncier en établissant de façon systématique les titres de propriété coutumiers.⁹¹ Il faudrait également soutenir les communautés et les ONG qui apportent souvent une aide importante aux populations autochtones et aux autres communautés dépendant de la forêt dans les démarches complexes de publicité foncière.

Attribution de droits carbone

Les droits carbone⁹² constituent une sorte de droit de propriété qui fait du carbone une matière première commercialisable. Ils permettent de distinguer le droit sur le carbone des droits plus larges sur les forêts et les terres.⁹³ Très souvent, le titulaire des droits carbone contrôlera les ressources de carbone, qu'il peut vendre ou convertir en crédits REDD+ (à moins qu'un cadre national pour la REDD+ n'ait prévu une autre solution). Chaque pays engagé dans la REDD+ devra adopter une législation qui précisera le mode de création des droits carbone et les titulaires

89 Pour une analyse détaillée des difficultés rencontrées par les populations autochtones et les autres communautés dépendant de la forêt pour établir les droits fonciers coutumiers et contrôler les ressources forestières dans les pays en développement, voir Sunderlin, W.D., Hatcher, J., et Liddle, M., (2008), *From Exclusion to Ownership? Challenges and Opportunities in Advancing Forest Tenure Reform, Challenges and Opportunities in Advancing Forest Tenure Reform, Rights and Resources Initiative*.

90 Loi de 1997 sur les Droits des peuples autochtones (Philippines)

91 Il ne faut pas toujours en conclure que l'enregistrement des droits coutumiers est souhaitable du point de vue de la protection de la propriété foncière. Ainsi, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, où 97% des terres sont occupées de façon coutumière, l'enregistrement du titre coutumier prive la terre de la protection légale et permet ainsi qu'elle soit hypothéquée ou vendue, donc définitivement perdue pour la communauté locale. Dans ces circonstances, un cadre législatif national REDD imposant d'enregistrement des terres comme condition préalable à la REDD peut bénéficier aux élites locales qui pourraient capturer les revenus de la REDD+ en enregistrant les terres coutumières : voir Tararia, A., et al., (2010), 'Incorporated land groups and the registration of customary lands: Recent developments in Papua New Guinea', dans "In Defence of Melanesian Customary Land", Anderson, T., et Lee, G. (eds), AID/WATCH, Sydney (Australie).

92 Y compris les droits à la séquestration du carbone.

93 Cotula 2009, p. 9. Pour une analyse détaillée des droits en vertu dans le contexte de la REDD+, voir Takacs, D., (2009) *Forest Carbon – Law + Property Rights*, Conservation International, Arlington VA, États-Unis.



possibles (bien que cela ne soit pas indispensable si le pays engagé dans la REDD+ n'envisage pas d'intégrer le marché du carbone).⁹⁴

Les règles adoptées dans le cadre national de la REDD+ pour l'attribution des droits carbone sont des sources potentielles de gains et de profits exceptionnels, et risquent donc de constituer un point particulièrement litigieux dans toute législation REDD+. Lorsque les élites politiques cherchent à subordonner les droits carbone à la propriété étatique des forêts, il existe un risque que les acteurs de la corruption tentent de "légaliser" leurs conduites frauduleuses – excluant de fait les prétentions aux droits carbone de ceux qui détiennent ou revendiquent des droits de propriété coutumiers. Étant donnée la prédominance des forêts domaniales dans de nombreux pays engagés dans la REDD+⁹⁵, cela signifierait que l'État absorberait une très grande partie des sommes attribuées à la REDD+, ouvrant la porte au détournement de fonds et à la fraude fiscale. Autre scénario possible: que la législation de la REDD+ établisse un lien entre droits carbone et concessions d'exploitation forestière, autorisant ainsi les sociétés à convertir leurs concessions (peut-être déjà corrompues elles-mêmes) en droits carbone.

Pour prévenir ces risques, il est essentiel que les propositions REDD+ nationales d'attribution de droits carbone soient minutieusement étudiées, et que la répartition des avantages se fasse dans le cadre de consultations multipartites et élargies.

Fixer des scénarios d'émissions de référence / des niveaux de référence

Tout pays souhaitant participer à la REDD+ devra en premier lieu fixer une norme nationale ou scénario d'émissions de référence / niveaux de référence ("norme") qui permettra de mesurer à l'avenir la réduction et l'élimination des émissions⁹⁶. Du niveau de réduction et d'élimination atteints au regard de cette norme dépendra le montant des sommes auquel un pays aura droit pour la REDD+. Les pays auront probablement toute latitude pour choisir les méthodologies à mettre en œuvre pour définir les normes, y compris les futures normes prévues.

Sur le plan de la définition des normes, la corruption risque d'entraîner:

- le gonflement artificiel du seuil de référence afin d'augmenter le niveau des réductions d'émission, et partant le montant des sommes attribuées à la REDD+. Ce qui permettra aux employés corrompus de détourner l'excédent, une fois que le taux réel de déforestation/dégradation sera attesté.⁹⁷

- la connivence entre les élites politiques et le secteur privé (sociétés d'exploitation forestière, propriétaires de plantation industrielle et autres puissants acteurs économiques) pour se partager les sommes provenant de:

- l'augmentation des niveaux de déforestation lors des activités préparatoires au démarrage de la REDD+ pour se partager les sommes à venir.⁹⁸

94 Programme of REDD+ Regulatory Frameworks. ONU-REDD et Terrestrial Carbon Group, Background Analysis

95 Voir Sunderlin, W.D., Hatcher, J., et Liddle, M., (2008), From Exclusion to Ownership? Challenges and Opportunities in Advancing Forest Tenure Reform, Initiative des Droits et Ressources.

96 Décision du SBSTA sur les orientations méthodologiques pour la REDD+ (CCNUCC, décision 4/CP.15). Pour une analyse d'un mode possible d'élaboration des niveaux de référence, voir Angelsen, A., (2008) 'How do we set the reference levels for REDD+ payments?', dans Moving Ahead with REDD+ : Issues, Options and Implications, Angelsen, A. (ed.), CIFOR, Bogor (Indonésie), p. 53-63.

97 Brown, M.L. (2010), Limiting Corrupt Incentives in a Global REDD Regime, 37 Ecology L.Q. 237., p. 260

98 En règle générale, la période de SR/NER est calculée en fonction du rythme moyen de déforestation des dix dernières années, avec une actualisation tous les trois ans (comme cela avait été suggéré dans une proposition à la CCNUCC), bien que de nombreux pays ne disposent pas de données historiques fiables ou cohérentes de la déforestation. Le risque de corruption sera atténué si les pays réalisent la mesure des NER/SR selon les suggestions de la COP/GIEC



3 RISQUES DE CORRUPTION ET MESURES ANTI-CORRUPTION DANS LA REDD+

–en déterminant le temps nécessaire pour le calcul du niveau de référence/scénario d'émissions de référence et/ou en choisissant de prendre en compte le contexte national pour favoriser certains types d'activités (comme les plantations) ou certains domaines socio-économiques.

Les problèmes rencontrés par le Mécanisme de développement propre (MDP) devraient servir de leçons. On a en effet découvert que des organisations manipulaient les niveaux de référence en augmentant leur production de HFC-23, un gaz à effet de serre potentiel, afin d'amplifier les Réductions certifiées d'émission (crédits carbone) pouvant être établies pour un projet conforme au Protocole de Kyoto.⁹⁹

Au point de vue des solutions, la procédure de la CCNUCC doit permettre de lutter contre le risque de gonflement des niveaux de référence au niveau international, la COP (ou l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique) adoptant un guide méthodologique clair sur la façon d'établir et de vérifier les normes.

Élaboration des systèmes de répartition des avantages

La phase de préparation à la REDD+ est censée comporter l'élaboration d'un système de partage des avantages (BDS)(voir l'exemple du Viet Nam dans l'encadré 8, page 42). L'exécution de cette mission présente le risque de voir la captation de l'État, le népotisme et le copinage peser sur le BDS, orientant son élaboration au niveau national, régional et local.

3.2.2 Propositions pour réduire les risques de corruption dans l'élaboration des cadres nationaux de la REDD+

L'identification et la prévention des risques de corruption dans les cadres nationaux de la REDD+ constitue une tâche délicate et complexe.

Évaluation du risque de corruption

Il est proposé que, dans un premier temps, chaque pays engagé dans la REDD+ identifie les principaux types et niveaux de risques de corruption (acteurs compris) soulevés par la REDD+ grâce à une évaluation. Cela devrait non seulement donner une vision d'ensemble des conditions de gouvernance dans le pays – y compris pour la foresterie – mais aussi permettre de déterminer dans quelle mesure la corruption est un facteur de déforestation. C'est dans ce but que le Programme ONU-REDD a pris des dispositions pour financer des "évaluations de la gouvernance REDD multipartite menée par les pays"¹⁰⁰ conduites par un partenariat entre le gouvernement et la société civile. Cela permet de pointer les instances particulières ou les dispositifs institutionnels responsables des problèmes de gouvernance et de corruption et de proposer les bases d'une réforme fondée sur les faits.

Un outil d'évaluation des risques associés aux principes sociaux est également en cours d'élaboration afin d'offrir des conseils d'orientation pour la mise en œuvre des Programmes nationaux de l'ONU-REDD (voir l'encadré 7).

⁹⁹ Brown (2010), p.244

¹⁰⁰ Programme ONU-REDD (2010) Scope of work : Multi-stakeholder country-led governance assessments for REDD+, disponible sur http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=3677&Itemid=53



Encadré 7 : Programme ONU-REDD – Outil d'évaluation des risques associés aux principes sociaux

Afin d'accompagner la phase d'évaluation du risque, le Programme ONU-REDD travaille à l'élaboration d'un Outil d'évaluation des risques associés aux principes sociaux qui permettra d'aider à détecter et à corriger les faiblesses des Programmes nationaux ONU-REDD – et plus généralement des procédures de préparation nationales.

Le premier critère de cet outil propose un schéma détaillé de la prise de décision. Il permet de s'assurer que les activités proposées dans le cadre de la REDD+ ont pris en compte les risques fiduciaires et de corruption en posant une série de questions, comme par exemple "le gouvernement a-t-il ratifié l'UNCAC ou tout autre instrument régional de lutte contre la corruption ?", et si la réponse est positive, "le pays met-il activement en œuvre les principes de ces conventions?". Le critère n°2 présente un schéma de prise de décision permettant de s'assurer que les activités de la REDD+ sont menées d'une manière transparente et responsable. Enfin, le critère n°3 expose une procédure qui garantit que l'ensemble des parties prenantes participe de manière significative et efficace, une attention particulière étant portée aux groupes les plus vulnérables et aux populations autochtones.¹⁰¹

Évaluation de l'incidence économique et sociale

L'étape suivante, au niveau national, devrait consister à mener une étude détaillée qui permette de déterminer dans quelle mesure les intérêts personnels peuvent avoir influencé l'élaboration du cadre national de la REDD+. Il est admis qu'il s'agit là d'une tâche particulièrement délicate. L'étude peut par exemple prendre la forme, ou faire partie, d'une étude d'impact économique et social, qui détermine l'incidence économique prévisible des activités de la REDD+ sur les acteurs ordinaires du secteur forestier (les sociétés d'exploitation forestière, l'agro-industrie, etc.), ainsi que les probables répercussions sur les personnes les plus vulnérables, c'est-à-dire les populations autochtones, les autres communautés dépendant de la forêt et les femmes.¹⁰² L'étude (de même que la phase élargie de préparation à la REDD+) devrait également comporter des propositions de prise en compte des risques de corruption (dont certains ont été évoqués plus haut) dans l'élaboration. Par exemple sur la façon dont seront établies les orientations objectives de planification de l'utilisation des terres, sur les méthodes facilitant l'établissement du régime foncier coutumier et sur la manière d'aborder la question des droits carbone.

Ce type d'étude économique et sociale approfondie devrait être menée à des moments clés de la mise en œuvre des cadres nationaux de la REDD+. Elle devrait dès l'origine faire partie de la stratégie de REDD+ nationale du pays, ce qui ne semble pas être le cas pour le moment.¹⁰³ Une étude d'impact économique et social devrait également être conduite au moment de la préparation de l'avant-projet législatif de la REDD+, c'est-à-dire au moment de l'établissement des droits juridiques. Pour cela, les initiatives bilatérales et multilatérales, qui financent la phase de préparation à la REDD+, devraient avoir conscience de ce que la corruption et les intérêts personnels peuvent peser massivement sur l'élaboration des cadres nationaux de la REDD+, et donc encourager les évaluations des risques de corruption et de l'incidence économique et sociale,

101 Un résumé de l'approche sociale et environnementale, comprenant un lien vers la dernière version de l'Outil d'évaluation des risques est disponible à http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=3640&Itemid=53

102 Par exemple, le modèle actuel de R-PP du FPCF (v. 4, 28 Janvier 2010) prévoit une évaluation (facultative) de l'incidence sociale et environnementale (Annexe 2d), et le FPCF a également émis des conseils pour intégrer les considérations sociales et environnementales dans le processus de préparation à la REDD, mais ces obligations ne s'étendent pas à une évaluation de l'incidence économique. Ces documents sont disponibles en ligne : <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/255> (en anglais)

103 Une étude de mai 2010 portant sur 16 R-PP et sur les documents du Programme national a estimé que "la plupart des propositions identifie la faiblesse législative et l'opacité des systèmes fonciers comme des enjeux clés de la gouvernance pour la REDD+. Cependant, l'analyse du problème souligné et les solutions éventuelles n'ont pas encore été suffisamment approfondies à ce stade. Le plus souvent, la méthode proposée par les pays pour résoudre les problèmes à travers/leurs stratégies de REDD+ n'apparaît pas clairement : Davis, C., Governance in REDD+: Taking stock of governance issues raised in readiness proposals submitted/to the FPCF and the UN-REDD Programme, prepared for Expert Workshop, 24-25 mai 2010, Chatham House, London, Background Paper Two, p. 2.



3 RISQUES DE CORRUPTION ET MESURES ANTI-CORRUPTION DANS LA REDD+

tout au long de la phase de préparation à la REDD+. Ces évaluations pourraient par exemple faire partie des sujets de discussion à aborder suivant le modèle de la R-PP du FPCF et servir de lignes directrices durant la préparation des documents du Programme national ONU-REDD.

Consultations multipartites

Enfin, les cadres nationaux de la REDD+ (stratégies et législation) devraient être minutieusement examinés et évalués dans le cadre de procédures de consultations multipartites et soutenues qui “évacueraient” toute instance dont la corruption a pesé sur les décisions politiques ou législatives. Ces consultations devraient être alimentées par les informations et les analyses développées dans les évaluations du risque de corruption et dans les études d’impact économique et social décrites plus haut. Les initiatives multilatérales et bilatérales qui financent les pays dans leur phase de préparation à la REDD+ remplissent en partie ce rôle. Le Programme ONU-REDD a d’ores et déjà pris des mesures en ce sens, avec les évaluations nationales multipartites mentionnées plus haut, et au travers de la mise en place d’un vaste programme de travail sur l’implication des parties prenantes.¹⁰⁴

3.3 Mise en œuvre de la REDD+

3.3.1 Les risques de corruption dans la mise en œuvre

Cette partie du rapport traite des risques de corruption lors de la phase de mise en œuvre de la REDD.¹⁰⁵

Au cours de cette phase, on peut s’attendre à rencontrer un plus grand éventail d’acteurs que lors de la phase d’élaboration, ce qui augmente par la gamme et la diversité possibles des pratiques corruptrices. Ainsi, en terme de malversations, les fonctionnaires, du petit au moyen échelon, les chefs de communauté et les élites des populations autochtones, les courtiers en carbone, les militaires et para-militaires ainsi que les ONG internationales viennent s’ajouter à la catégorie des acteurs haut placés (élites politiques, sociétés d’exploitation transnationales).

Le risque de grande corruption (dessous-de-table à grande échelle) pèse sur la phase de mise en œuvre, au cours de laquelle peuvent aussi se manifester d’autres formes typiques de corruption, notamment la petite corruption (dite de l’offre), par exemple lorsque des employés reçoivent des pots-de-vin pour “fermer les yeux” sur les infractions à la législation de la REDD+ ou falsifier des titres fonciers ou des droits carbone. À cet égard, les fonctionnaires sont bien peu motivés pour refuser ces pots-de-vin et pour garantir l’obtention et la vérification des réductions d’émissions, parce qu’ils n’ont rien à y gagner, et pourraient même y perdre une source de revenus (d’origine illégale).¹⁰⁶ Des exemples précis de pratiques de corruption potentielles dans la mise en œuvre sont analysés ci-après.

¹⁰⁴ <http://www.un-redd.org/Home/EngagementofIPs/tabid/1033/language/en-US/Default.aspx> (en anglais)

¹⁰⁵ Par manque de place, il nous a été impossible d’aborder l’ensemble des risques de corruption rencontrés dans la phase de mise en œuvre de la REDD+. Par exemple, ni l’aléa moral posé par les changements de tendance (non-permanence) et les assurances, ni les risques de fuite dans les approches combinées (nested) n’ont été traités. Pour une discussion sur l’aléa moral et les changements de tendance, voir Barr, C., Dermawan, A., Purnomo, H. And/Komarudin, H. 2010, Financial governance and Indonesia’s Reforestation Fund during the Soeharto and post-Soeharto periods, 1989-2009: a political/economic, analysis of lessons for REDD++. Occasional paper 52. CIFOR, Bogor, Indonesia, p. 63-64; pour en savoir plus sur les approches combinées, voir Cortez, R., et al, A Nested Approach to REDD++ - Structuring effective and transparent incentive mechanisms for REDD++, implementation at multiple scales, publié par The Nature Conservancy et Baker & McKenzie, 2010 <http://www.nature.org/initiatives/climatechange/files/nested_paper_final_60110.pdf (en anglais)

¹⁰⁶ Brown, p.262



Administration des terres

Dans de nombreux pays engagés dans la REDD+, l'administration effective des terres est mise à mal par une mauvaise gouvernance et des pratiques médiocres en matière d'établissement et de garantie légale des titres fonciers coutumiers.¹⁰⁷

Dans le cadre de la REDD+, l'administration des terres peut être affectée par la corruption si certains acteurs (par exemple les élites locales et provinciales, les promoteurs de projets) cherchent à obtenir des titres fonciers, et donc le droit de toucher les sommes attribuées à la REDD+, en soudoyant des fonctionnaires pour :

- qu'ils produisent des titres fonciers frauduleux,
- qu'ils négligent les revendications coutumières concurrentes de titres fonciers, ou
- les inciter à établir des titres au nom de particuliers ou de sociétés sur des terres appartenant à l'État.

Afin de lutter contre ces risques, les activités de préparation à la REDD+ doivent identifier les difficultés particulières qui entravent l'administration des terres, et prendre des mesures spécifiques pour assurer le renforcement des capacités et la transparence dans ce domaine.

Rezonage parcellaire

Des pratiques de corruption peuvent aussi se manifester là où les propriétaires terriens ou les détenteurs de concessions demandent une modification "exceptionnelle" du zonage pour une parcelle particulière. Cette demande peut être motivée par une fluctuation du prix des matières premières (sur l'établissement des règles en matière de planification de l'utilisation des terres, voir la partie ci-dessus). Par exemple, une société d'abattage peut soudoyer un fonctionnaire pour qu'une parcelle de terrain déterminée soit intégrée à la REDD+, dans la perspective de contester par la suite le zonage de la REDD+, et de permettre ainsi la reprise d'activité de la concession sur cette terre.

Un des moyens de contrer ce risque est d'exiger que les concessions d'exploitation forestière soient restituées ou annulées dès lors que le terrain a été désigné comme une zone réservée à une utilisation dans le cadre de la REDD+. Il est également essentiel que toutes les demandes et les décisions de rezonage soient rendues publiques sous une forme accessible et soumises à une procédure de consultation publique.

Droits carbone

Si le cadre national de la REDD+ autorise à découpler les droits carbone du régime foncier et forestier, cela risque d'ouvrir de nouvelles voies à la corruption, entraînant pots-de-vin et escroqueries en lien avec la création et la vente des droits carbone.

¹⁰⁷ Voir Sunderlin, W.D., Hatcher, J., et Liddle, M., (2008), From Exclusion to Ownership? Challenges and Opportunities in Advancing Forest Tenure Reform, Initiative des Droits et Ressources, p. 23, et le chapitre 4 dans son ensemble. Pour une description détaillée des difficultés d'administration des terres en Papouasie-Nouvelle-Guinée, voir le rapport du Groupe de travail national sur le développement du territoire: Land Administration, Land Dispute Settlement, and Customary Land Use Development, préparé par les NLDLT Committees on Land administration, Land Dispute Settlement, and Customary Land Development, publié par l'Institut national de recherche (Papouasie-Nouvelle-Guinée), INR Monograph 39, février 2007



3 RISQUES DE CORRUPTION ET MESURES ANTI-CORRUPTION DANS LA REDD+

Exemples de pratiques de corruption possibles :

- les promoteurs de projets, les sociétés d'abattage ou les élites locales soudoient les fonctionnaires de l'administration foncière pour faire établir des droits carbone, au nom de l'acteur corrompu, sur des parcelles précises de terre. L'acteur corrompu pourrait ensuite revendre les droits carbone à un tiers, avant de disparaître avec l'argent. Cela peut se produire à l'insu ou sans l'assentiment des populations autochtones ou des autres communautés locales qui détiennent, utilisent ou occupent le territoire et qui découvriront trop tard qu'elles ont été spoliées de leurs droits carbone ;
- le blanchiment d'argent grâce à l'achat et la revente de droits carbone.

Les droits carbone étant intangibles par nature (ils n'existent que sur le papier), ces risques sont particulièrement difficiles à appréhender. Un renforcement des capacités dans le domaine de l'administration des terres est donc nécessaire, permettra d'aider à la mise en place et à la gestion d'une procédure d'établissement des droits carbone, suivant des garanties appropriées.

Risques liés à la mesure du carbone

L'efficacité de la REDD+ repose sur l'exactitude de la mesure, du rapportage et de la vérification des émissions et de la séquestration du carbone forestier, ainsi que de l'évolution des stocks (MRV carbone). Étant donné que les ressources attribuées à la REDD+ dépendront du niveau de réduction et d'élimination des émissions atteint et démontré par l'État selon la norme fixée, l'escroquerie représente un risque.

Exemples de corruption dans les mesures de carbone :

- des employés du secteur public surestiment la quantité d'émissions réduites ou évitées par rapport à la norme, afin de gonfler les sommes attribuées à la REDD+, favorisant l'évasion fiscale et le détournement de ces revenus supplémentaires, engrangés par les élites politiques et les fonctionnaires ;
- des promoteurs de projets tentent de soudoyer des employés du secteur public pour qu'ils falsifient les réductions d'émission déclarées dans les projets et leur assurent ainsi des revenus supplémentaires. La mesure des évolutions des réserves de carbone est d'une telle complexité technique que ces défaillances dans la restitution peuvent être assez faciles à dissimuler.¹⁰⁸

Étant donnée la complexité technique de la mesure et du suivi du carbone forestier, MRV carbone est un domaine où la frontière entre corruption et manque de compétence technique peut vite devenir floue. C'est aussi un domaine où la corruption affectant le recrutement des personnels publics risque fort de compromettre la REDD+. Les employés recrutés grâce au parrainage et au népotisme ou par relations, risquent en effet de ne pas avoir les compétences techniques nécessaires à la mesure, à la restitution et à la vérification des émissions de carbone.

Les initiatives multilatérales et bilatérales doivent suivre avec vigilance le développement des capacités dans les pays engagés dans la REDD+ afin qu'ils puissent procéder à un MRV fiable et transparent des évolutions des stocks de carbone, qui sous-tend l'efficacité de la REDD+.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Brown (2010), p. 262.

¹⁰⁹ Dans le contexte du Programme ONU-REDD, ce rôle est assumé par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).



3.3.2 Gestion des revenus et partage des bénéfices

Pour être prêt pour la REDD+, chaque pays doit adopter un système entourant l'administration et la répartition des revenus de la REDD+. ¹¹⁰

Les principaux risques de corruption dans le partage des bénéfices sont :

- la baisse ou la disparition des revenus de la REDD+ soustraits par les fonctionnaires, et
- la possibilité de détournement des revenus de la REDD+ par des groupes puissants, comme les entreprises d'exploitation forestière, l'armée et les promoteurs de projets. ¹¹¹

On ignore encore précisément les modalités dans lesquelles la communauté internationale mettra les revenus de la REDD+ à la disposition des pays en développement. La solution pourrait être celle de fonds de bailleurs (fonds de placement) mis à leur disposition par les pays développés, ou d'un mécanisme fondé sur les règles du marché, qui prévoirait l'attribution et l'échange de crédits carbone REDD+, ou encore une combinaison des deux. ¹¹² Fonds de placement ou mécanisme de marché, les deux approches comportent différents risques de corruption, chacun étant évoqué ci-dessous.

Approche de fonds

Dans l'hypothèse d'une approche s'appuyant sur un système de fonds, les paiements sont effectués aux gouvernements nationaux contre une réduction avérée des émissions. Cette approche induit un risque de soustraction des financements par les élites politiques en charge de la gestion des revenus de la REDD+ pour leur enrichissement personnel, ou de détournement des fonds vers des tiers susceptibles d'octroyer des faveurs ou un soutien politiques. La décentralisation entreprise récemment par de nombreux pays en développement comporte aussi des risques de corruption dans la gestion des revenus de la REDD+; chaque échelon supplémentaire de gouvernement augmente en effet les possibilités de détournement par les agents publics des financements REDD+, les communautés locales étant réduites à attendre que le résidu leur parvienne. ¹¹³

Les fonds étant difficiles à suivre, les paiements s'appuyant sur un système de fonds pourraient être plus propices à la corruption que l'approche fondée sur le marché et produisant des crédits carbone. Le choix des autorités chargées de l'administration des revenus de la REDD+ au niveau du pays – le ministère du Trésor, celui de la Foresterie ou un nouveau fonds autonome comme le fonds national REDD+ – appelle la plus grande prudence, les risques de corruption soulevés par chacun devant être soigneusement pris en compte,

110 La création d'un système de partage des avantages ne figure pas parmi les obligations énoncées par le texte de négociation sur la REDD+, muette sur/la question. Le Viet Nam est l'un des premiers pays ayant conçu un système de partage des bénéfices transparent et équitable, élaboré avec le soutien du Programme ONU-REDD et du GTZ: voir Design of a REDD-compliant Benefit Distribution System for Viet Nam, (2010) (en anglais). Grâce à la/coordination régionale proposée par le Programme ONU-REDD, tout porte à croire que d'autres pays de la région bénéficieront de ce travail.

111 En Indonésie, par exemple, l'existence de liens étroits entre les grands entreprises forestières, productrices de pâte et de papier, ou d'huile de palme, d'une part, et les élites politiques d'autre part., assure aux premières une place privilégiée pour accéder aux revenus de la REDD+ lorsqu'ils sont distribués par les organes gouvernementaux: Barr, C., Dermawan, A., Purnomo, H. et Komarudin, H. 2010 Financial governance/and Indonesia's/Reforestation Fund during the Soeharto and post-Soeharto periods, 1989-2009: a political economic analysis of lessons for REDD+-. Occasional paper 52. CIFOR, Bogor (Indonésie).

112 Projet de texte de nég. CCNUCC, Option 2, para 12. On ignore encore si les paiements seront effectués aux acteurs à l'échelon national, alors chargés/du décaissement des fonds dans le pays, ou s'ils pourraient également être adressés directement aux acteurs au niveau infranational,/comme les autorités provinciales et les porteurs de projets du secteur privé.

113 Cotula 2009: 21.



3 RISQUES DE CORRUPTION ET MESURES ANTI-CORRUPTION DANS LA REDD+

notamment au regard des antécédents de chaque institution.¹¹⁴ Dans cette perspective, il est beaucoup plus souhaitable que les fonds REDD+ demeurent des opérations extrabudgétaires, indépendamment des recettes consolidées, les fonds devant être affectés à la rémunération des résultats obtenus par les responsables des forêts et des communautés qui y vivent.

Le mécanisme financier établi entre les fonds nationaux REDD+ et les bénéficiaires locaux doit être transparent et reposer sur une structure de gouvernance associant toutes les parties prenantes concernées et susceptibles de contrôler l'administration et l'affectation des revenus de la REDD+ (voir, par exemple, l'encadré 8 sur le système de partage des avantages de la REDD+ au Viet Nam). Cette structure multipartite pourra également être employée au partage des bénéfices dans le cadre d'une approche fondée sur le marché.

Encadré 8 : Conception d'un partage des bénéfices conforme à la REDD+ au Viet Nam

Avec l'aide du Programme ONU-REDD, le Viet Nam a entrepris une étude exhaustive afin d'adopter un système de partage des avantages de la REDD+. Il est attesté que la REDD+ au Viet Nam pourrait générer environ 80-100 millions de dollars par an. Le Viet Nam propose d'établir un fond national REDD+ qui recevra et conservera les revenus hors-budget, et qui sera responsable de leur décaissement. Le fond sera placé sous l'autorité d'un organe directeur multipartite et diversifié. Le fond provincial REDD+ aura pour pendant une structure nationale, responsable de l'exécution des paiements et des bénéfices aux bénéficiaires locaux.¹¹⁵

Approche de marché

L'adoption d'une approche fondée sur le marché et impliquant la production et la vente de crédits REDD+ soulève divers risques de corruption.¹¹⁶ Les crédits carbone étant associés à un numéro d'année et de série unique, la chaîne de responsabilité du crédit est aisément traçable et les titres sont plus faciles à suivre que les fonds. Le bon fonctionnement des crédits REDD+ nécessitera toutefois la création d'un système administratif d'une grande complexité, se composant d'un registre national et de comptes nationaux séparés afin de surveiller l'émission, l'achat, la vente et le retrait des crédits REDD+, calqué sur le système de gestion des unités Kyoto prévues par le protocole de Kyoto.

114 Voir, par exemple, le rapport de Barr et al. sur le fond de restauration de l'Indonésie, qui observe qu'Ernst & Young a mis en évidence la perte de 5,2 milliards de dollars de fonds publics sur une période de quatre ans (1993-1994 – 1997-1998), dont 50% ont eu lieu après le placement des fonds/sur les comptes du ministère de la Foresterie. La responsabilité de la gestion des fonds a par conséquent été confiée au ministère des Finances, puis, plus récemment, à une cellule constituée à cet effet, la Forest Development Funding Agency Public Service Unit. Barr, C., Dermawan, A., Purnomo, H. et Komarudin, H. 2010 Financial governance and Indonesia's Reforestation Fund during the Soeharto and post-Soeharto periods, 1989-2009: a political/economic analysis of lessons for REDD+. Occasional paper 52. CIFOR, Bogor (Indonésie).

115 Programme ONU-REDD, (2010) Design of a REDD-Compliant Benefit Distribution System for Viet Nam, GTZ. Le Cambodge et le Laos préparent des études similaires.

116 Un marché volontaire de crédits carbone pour la REDD+ se dessine, quoique modestement, offrant au secteur privé la possibilité d'émettre des crédits selon diverses normes méthodologiques de la REDD+. En 2009, le volume total des crédits volontaires REDD+ échangés s'élevait à 41,6 millions de dollars, pour un prix pondéré de 13,33 \$ US/tCO₂e (Hamilton, K., Chokkalingam, U., et Bendana, M., (2010a), State of the Forest Carbon Markets 2009: Taking Root & Branching Out, Ecosystem Marketplace).



Les marchés du carbone REDD+ pourraient donner lieu aux pratiques suivantes :

- un vendeur de crédits REDD+ soudoie un responsable du secteur public pour s'abstenir de retirer un titre qui doit l'être, afin que le crédit puisse être revendu (ou recyclé) moyennant profit ; ou
- une entreprise multinationale, qui exige la compensation des émissions pour des raisons de conformité ou de volontariat, s'entend avec des responsables du secteur public qui lui vendent des crédits REDD+ générés illégalement à moindre coût en échange d'un pot-de-vin. Un tel comportement de la part de la multinationale tomberait vraisemblablement sous le coup de la Convention anti-corruption de l'OCDE (voir ci-dessous).

Par leur nature même, les crédits REDD+ peuvent aisément susciter la corruption : ils reposent en effet sur la création d'un bien immatériel, des crédits carbone, n'existant que sous forme papier et difficiles à attester.¹¹⁷ On ignore encore si les gouvernements nationaux seront autorisés à émettre des crédits REDD+ en vertu d'un régime international de REDD+ reconnu au niveau mondial.

Le cas échéant, un tel système poserait un risque majeur de corruption, des pots-de-vin pouvant être proposés aux fonctionnaires contre la création de crédits frauduleux qui pourraient être introduits sur le marché international.

L'approche s'appuyant sur le marché élargit la possibilité pour le secteur privé de participer à la REDD+ (promoteurs de projets, multinationales, courtiers en carbone, par exemple), et suscite de nouveaux risques de corruption. Fort des leçons dégagées dans l'extraction des ressources naturelles, on sait que des pots-de-vin peuvent être versés par le secteur privé au secteur public contre l'accès aux ressources – un mécanisme qui pourrait s'appliquer au carbone dans le cas de la REDD+.

Pour écarter le risque de disparition des fonds REDD+ grâce la connivence entre les secteurs public et privés, il conviendra de réfléchir aux moyens d'adapter aux fins de la REDD+ les modèles promouvant la transparence dans les revenus des ressources naturelles, comme l'Initiative de transparence des industries extractives (ITIE) (voir encadré 9) et, récemment, la loi Dodd-Frank de réforme de Wall Street et de protection des consommateurs adoptée aux États-Unis (voir encadré 13).¹¹⁸



117 Peter Younger, d'Interpol, décrit les crédits carbone dans ces termes: "Ce n'est pas une entité physique ou un bien que l'on obtient, mais un morceau de papier". Il relève que les risques pour les crédits carbone forestiers sont plus considérables encore, affirmant : "En réalité, on peut falsifier la propriété d'un bien tangible (une terre) dans le but de vendre quelque chose d'immatériel (le carbone), l'introduire sur les marchés du carbone et le revendre.": Lang., C., 1er octobre 2010, REDD+ Monitor, "Joining the little REDD+ dots: Stories from the world of carbon trading" <http://www.redd-monitor.org/2010/10/01/joining-the-little-redd-dots-stories-from-the-world-of-carbon-trading/>

118 <http://eiti.org/>



Encadré 9 : le Libéria, le secteur forestier et l'ITIE

Le modèle de l'ITIE contraint les entreprises à divulguer les sommes versées aux gouvernements contre l'accès aux ressources, et les gouvernements à rendre publiques les montants perçus. Les deux chiffres sont ensuite rapprochés sous le contrôle d'un groupe multipartite. Une cinquantaine des plus importantes entreprises de pétrole, de gaz et minières au monde apportent leur soutien et participent activement au processus ITIE. Le Libéria, qui adhère à l'ITIE, a choisi, en plus de l'agriculture, des minerais et du pétrole, d'inclure la foresterie.¹¹⁹ Le système de rapports-types élaboré par le Libéria à l'intention des entreprises du secteur forestier pourrait aisément être adapté aux besoins de la REDD+.¹²⁰

Partage des bénéfices à l'échelon local

Que la REDD+ s'appuie sur des fonds ou sur un mécanisme de marché, il est probable que le gouvernement national conservera la mainmise sur le mode de répartition des avantages de la REDD+ (entre les provinces, les districts et les communautés), et leur forme (espèces, crédits ou services tels que des écoles ou des hôpitaux). Outre le risque de soustraction par les élites provinciales ou locales, le choix du mode de distribution des avantages de la REDD+ à l'échelon provincial et local est également sujet à des risques de corruption du côté des demandeurs : copinage, népotisme et clientélisme peuvent survenir aussi bien dans la conception que dans l'exécution des programmes de partage des avantages au niveau provincial et local. Ces risques pèsent d'un même poids sur l'approche de la REDD+ axée sur les fonds que sur le marché.

3.3.3 Propositions pour réduire les risques de corruption dans la mise en œuvre

La nécessité a été longuement évoquée de fournir aux pays un système de suivi étendu et solide de la REDD+ afin qu'ils puissent mesurer, consigner et attester le carbone stocké dans les forêts, mais également adopter des garanties de gouvernance, environnementales et social. Il importe en effet de relever que le texte de négociation appelle les pays REDD+ à aborder ces questions dans leurs stratégies nationales REDD+.¹²¹ Certaines solutions spécifiques de réduction des risques de corruption dans la mise en œuvre sont évoquées ci-dessous.

119 <http://www.leiti.org.lr/>

120 http://www.leiti.org.lr/content_maindoc.php?main=67&related=67; and see also TI Manual: An analysis of corruption in the forestry sector, 2009, Appendix 8, at http://www.illegal-logging.info/item_single.php?it_id=845&it=document

121 Le projet de texte de négociation enjoint les pays en développement parties à la convention, dans l'élaboration et l'exécution de leurs stratégies ou plans d'action nationaux, à aborder, dans leur ensemble, les moteurs de la déforestation et de la dégradation des forêts, les questions foncières et relatives à la gouvernance forestière, les questions d'égalité des sexes et les garanties identifiées au paragraphe 2 [du texte] (para 7). Un corpus de travail substantiel a été consacré à l'importance du MRV pour la gouvernance par Chatham House: voir Saunders, J., et Reeve, R., (2010), Monitoring Governance for Implementation of REDD+, prepared for Monitoring Governance Safeguards in REDD+ Expert Workshop 24 - 25 May 2010, Chatham House, London, UK, Background Paper One.



Employer l'UNCAC comme cadre de lutte contre la corruption

Il a été suggéré que les pays, dans l'élaboration de leurs cadres REDD+, pourraient employer les dispositions de l'UNCAC comme cadre, ou liste récapitulative, anti-corruption. Parmi les 49 pays engagés dans le Programme ONU-REDD et/ou le FPCF, seuls 9 pays n'ont pas ratifié l'UNCAC (voir annexe A) – cette méthodologie devrait donc être applicable. La référence à l'UNCAC encouragerait une analyse des cadres nationaux REDD+ comme suit :

- L'article 5 prescrit l'adoption de politiques de prévention de la corruption : le cadre national REDD+ reconnaît-il les risques de corruption et intègre-t-il des mesures effectives contre la corruption ?
- L'article 6 prescrit la création d'organes de prévention de la corruption : le cadre national REDD+ prévoit-il un lien avec des commissions ou tribunaux anti-corruption indépendants afin de permettre à ces organes d'enquêter sur les plaintes de corruption dans la REDD+ et d'engager des poursuites ?
- L'article 10 prescrit l'information du public : le cadre national REDD+ compte-t-il des dispositions sur la liberté d'information permettant au public d'obtenir des informations sur la REDD+ (demandes de modification du zonage, attribution de licences REDD+, répartition des bénéfices, etc) ?
- L'article 13 prescrit l'appui à la société civile : le cadre national REDD+ prévoit-il des dispositions de renforcement des capacités et de soutien aux ONG (OSC) impliquées dans la REDD+ ?

L'annexe D du présent rapport propose une liste récapitulative plus détaillée qui peut être employée pour évaluer la conformité d'un cadre national REDD+ au cadre de l'UNCAC.¹²²

Approches multipartites

Le recours à une approche multipartite peut contribuer à promouvoir transparence et rendu des comptes dans l'élaboration et la mise en œuvre de la REDD+. Ainsi, une structure associant les différentes parties prenantes peut administrer et gérer les revenus de la REDD+ (voir l'exemple du système de partage des bénéfices proposé par le Viet Nam, encadré 8), mais aussi être mise plus généralement à profit dans la conception et la mise en œuvre des cadres nationaux REDD+. La création d'un comité multipartite national REDD en République démocratique Congo en offre un bon exemple (encadré 10).

122 L'idée de ce tableau est tirée de la note d'orientation anti-corruption du PNUD (2008), p. 9, tableau 3, contenant un tableau illustrant l'UNCAC comme cadre de gouvernance démocratique et de développement, dans la mesure où le pays REDD+ est bien signataire de l'UNCAC: l'annexe A <http://comprend> une liste des pays REDD+ et indique s'ils ont ratifié l'UNCAC.



3 RISQUES DE CORRUPTION ET MESURES ANTI-CORRUPTION DANS LA REDD+

Encadré 10 : approche multipartite de la REDD+ en République démocratique du Congo

Le 26 novembre 2009, le Premier ministre de la République démocratique du Congo (RDC) a adopté un décret portant la création des structures institutionnelles de la REDD.¹²³ Le texte établissait un comité national responsable de la REDD, notamment de l'élaboration des orientations applicables à la REDD, du choix des activités à entreprendre, de l'approbation des plans de travail nationaux, du suivi et de l'évaluation de l'exécution de la REDD, et de la création d'un fond national pour la gestion et la distribution des revenus REDD (s 4). Près d'un tiers des membres du comité national REDD doit provenir d'organisations de la société civile et des populations autochtones. Parmi les 13 membres du comité, six représentent le gouvernement, quatre les ONG, les communautés forestières et les peuples originaires, une personne siège au nom de la fédération des industries du bois (secteur privé), une au nom du secteur des entreprises, et une pour l'institut national de recherche agricole (s 5). Cette variété garantit une forte présence des parties prenantes dans la conception, la mise en œuvre et le suivi du processus de REDD+. Le décret stipule que cette structure multipartite doit être reproduite au niveau provincial (s 13).

Renforcement des capacités et appui aux ONG et aux organismes anti-corruption

Les ONG jouent un rôle majeur de « chien de garde » anti-corruption et peuvent contribuer à identifier les cas de corruption systémique ou individuels. Or, il faut reconnaître le manque de moyens et de capacités dont elles disposent souvent. Dans le contexte du processus de préparation à la REDD+, un appui devrait être offert pour le renforcement des capacités des ONG pour détecter les risques de corruption dans la REDD+, et pour les communautés locales. Il conviendra toutefois de faire en sorte que le soutien apporté ne sape pas l'indépendance des ONG, par exemple en offrant des financements liés aux activités de REDD+ et qui pourraient à leur tour susciter un risque de corruption.

Dans les pays qui ont mis sur pied des commissions anti-corruption ou d'autres organismes équivalents, il importera aussi de soutenir ces institutions afin de leur permettre d'étendre leurs capacités aux risques soulevés par la REDD+ et de recevoir des engagements politiques et des financements. Il s'agira ainsi de renforcer leur faculté à sensibiliser, d'élaborer et mettre en œuvre des mécanismes de préventifs, comme des audits de système, et de mener des enquêtes sur les cas de corruption dans la REDD+ et de suivre les dossiers.

Mécanismes de recours et de plaintes

La gestion des risques de corruption dans la REDD+ doit reposer sur un mécanisme de recours et de plainte indépendant, effectif et accessible au public, notamment aux populations autochtones et autres communautés tributaires des forêts. Un tel mécanisme est le seul à même de faire obstacle aux pratiques de corruption et

123 Decree No 09140 of 26/11/2009 Providing for the Creation, Compositions and Organization of the Implementation Structure of the Process of Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, "REDD", text (en anglais) disponible dans Annex 1a to the DRC Readiness Plan for REDD, 2 March 2010, available at http://unfccc.int/files/methods_science/redd/country_specific_information/application/pdf/eng_rpp_drc_version_020310.pdf. For more information on the DRC 2009 REDD Decree to support REDD, see http://www.un-redd.org/Newsletter3_Congo_best_practice_en/tabid/2038/language/en-US/Default.aspx



à les contrôler – faute de quoi la corruption ne cessera de saper la REDD+. Les cadres nationaux REDD+ devraient avoir pour effet l'existence de mécanismes de recours et de plaintes et leur accessibilité aux populations autochtones et aux communautés locales.

Encadré 11 : ONU-REDD, le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause et les mécanismes de recours

Le Programme ONU-REDD a récemment tenu un cycle de consultations auprès des représentants des populations autochtones et des OSC à Hanoï (juin 2010), et au Panama (octobre 2010) afin de faciliter l'élaboration d'orientations génériques sur les mécanismes de consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause (CPLCC) et de recours utilisables pour guider les activités nationales ONU-REDD dans le monde.¹²⁴ Une troisième consultation régionale aura lieu en Afrique en janvier 2011.

La gestion des risques de corruption, une responsabilité partagée

Si la nécessité pour les pays en développement d'aborder en amont les risques de corruption est souvent mise en avant, il appartient aussi aux pays développés de reconnaître leur responsabilité dans la lutte contre les risques de corruption dans la REDD+, ainsi qu'en matière d'adaptation. Ils sont en effet bien placés pour contrôler les risques de corruption du côté de l'offre, ou "corruption active"¹²⁵, c'est-à-dire lorsqu'un pays donateur ou un investisseur du secteur privé (dans le cas de la REDD+, d'un pays développé) commet des actes de corruption en versant des pots-de-vin ou en faisant pression sur des fonctionnaires d'un pays en développement en échange d'un traitement favorable.

Parmi les mesures que peuvent prendre les pays développés pour contribuer à lutter contre les risques de corruption, citons :

- la ratification et la pleine application de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales de l'OCDE de 1997, et en particulier dans le contexte de la REDD+ et de l'adaptation.¹²⁶ La convention contraint les États signataires à faire de la corruption d'un agent public étranger (législatif, administratif ou judiciaire) en vue d'obtenir ou de conserver un marché international une infraction pénale de droit national pour toute personne morale ou physique.

124 Pour en savoir plus sur le cycle de consultations d'ONU-REDD sur les mécanismes de CPLCC et de recours dans la région Asie-Pacifique, consulter http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=3662&Itemid=53 ; et pour l'Amérique latine-Caraïbes, voir http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=3663&Itemid=53

125 UNODC (2004), *The Global Programme Against Corruption: UN Anti-Corruption Toolkit*, 3rd ed, Vienna Chapter 1.

126 Tous les pays de l'annexe 1 ont ratifié la convention anti-corruption de l'OCDE, à l'exception des suivants: Belarus, Croatie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Monaco, Roumanie, Fédération russe et Ukraine. Trois pays REDD+ ont ratifié la convention: l'Argentine, le Brésil et le Chili.



3 RISQUES DE CORRUPTION ET MESURES ANTI-CORRUPTION DANS LA REDD+

Encadré 12 : le "Bribery Act" (2010), Royaume-Uni

Exemple de mise en œuvre de l'UNCAC, le "Bribery Act" a été adopté par le Royaume-Uni en 2010 (entrée en vigueur prévue pour avril 2011).¹²⁷ En vertu de cette loi, est considéré comme une infraction pénale le fait pour un individu, une entreprise constituée ou poursuivant une partie quelconque de ses activités au Royaume-Uni de verser un pot-de-vin à un agent public étranger occupant un poste législatif, administratif ou judiciaire quel qu'il soit.¹²⁸

- l'adoption d'une législation exigeant des personnes morales impliquées dans l'accès aux revenus de la REDD+ (qu'elles reçoivent des fonds ou des crédits REDD+) la divulgation de tout paiement effectué aux gouvernements de pays en développement en vue d'accéder à leur carbone.

Encadré 13 : Loi Dodd-Frank sur la réforme de Wall Street et la protection des consommateurs

Exemple de législation imposant la transparence des revenus découlant des ressources naturelles, la loi Dodd-Frank portant réforme de Wall Street et de protection des consommateurs a été adoptée par le Congrès des États-Unis en juillet 2010. La section 1504 de la loi stipule que toute société états-unienne et étrangère inscrite auprès de la Securities and Exchange Commission (SEC) doit publier dans ses rapports annuels les montants versés aux gouvernements étrangers en vue d'accéder à leurs ressources en pétrole, gaz naturel et minerais.¹²⁹



127 Le Bribery Act 2010 du Royaume-Uni complète les dispositions de l'Anti-terrorism, Crime and Security Act de 2001, adoptée à titre temporaire en application de la convention anti-corruption de l'OCDE.

128 UK Bribery Act 2010, s 6.

129 Pour en savoir plus sur cette législation, voir <http://www.publishwhatyoupay.org/en/resources/dodd-frank-law-2010-section-1504-disclosure-payments-resource-extraction-issues>.



La hausse prévue des financements internationaux pour les activités d'adaptation et d'atténuation à destination des pays en développement ouvre de nombreuses opportunités. Elle présente toutefois aussi divers risques de corruption. L'atténuation et l'adaptation revêtent une telle urgence qu'il est impératif d'élaborer des solutions afin de procéder sans attendre aux activités de lutte contre le changement climatique, et de progresser dans la réalisation des OMD.

Les solutions aux risques de corruption soulevés par le changement climatique dans le contexte de l'adaptation et de la REDD+ ne manquent pas. Alors que la phase de conception de l'adaptation et des cadres nationaux REDD+ est en cours, c'est une fenêtre d'opportunité sans précédent qui se présente d'exploiter les travaux menés à ce jour et répertoriés dans le présent rapport, afin de prévenir les risques de corruption.

Les recommandations essentielles du présent document, applicables aussi bien à l'adaptation qu'à la REDD+, sont les suivants :

- Des mesures d'évaluation des risques doivent être mises en place et entreprises en partenariat avec les parties prenantes locales afin de garantir l'existence d'un cadre de gouvernance général dans le pays concerné, et afin d'adapter les dispositifs anti-corruption à la situation particulière du pays ;
- L'UNCAC doit guider l'élaboration d'un cadre complet de mesures anti-corruption aux fins des activités d'adaptation et de REDD+ ; quant aux quelques pays qui n'ont pas encore ratifié l'UNCAC, il convient de leur fournir l'aide pour leur permettre de le faire ;
- Des mécanismes multipartites doivent être créés comme outils pour une transparence et un rendu des comptes accrus, afin d'accompagner l'élaboration et le suivi des activités d'adaptation et de REDD+ ;
- Il conviendra d'appuyer le renforcement des capacités des pays en développement afin d'administrer les fonds attendus pour l'adaptation et la REDD+, et le renforcement de leurs systèmes de gestion des finances publiques et de passation de marchés ;
- Un appui devra être fourni pour faciliter la participation de la société civile et aider les organisations de la société civile à jouer un rôle de "chien de garde" ;
- Des mécanismes autonomes de recours et de plaintes doivent être établis afin de renforcer la transparence et le rendu des comptes à tous les niveaux ;
- Il importe d'aider les organismes de lutte contre la corruption à renforcer leurs capacités de sensibilisation, à élaborer et appliquer des mécanismes préventifs, tels que des audits de système, et d'enquêter sur des cas de corruption liés aux activités d'adaptation et de REDD+ et à suivre les dossiers ; et
- Il conviendra d'appuyer la transparence et le rendu des comptes dans les institutions et systèmes de gouvernance locales.

Enfin, il est primordial de reconnaître que la responsabilité de la lutte contre les risques de corruption dans l'adaptation et la REDD+ n'appartient pas uniquement aux pays en développement. Les pays développés et les pays en développement doivent agir ensemble pour contrecarrer ces risques dans l'adaptation et la REDD+, afin d'optimiser l'efficacité de ces activités pour les pays en développement.



Traites, conventions, décisions de la COP

United Nations Framework Convention on Climate Change 1992

Bali Action Plan, UNFCCC Decision 1/CP.13 ; and Decision 2/CP.13.

UNFCCC Decision 2/CP.15 noting the Copenhagen Accord

SBSTA decision 4/CP.15 on Methodological guidance for activities relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries, 11 December 2009, FCCC/SBSTA/2009/L.19/Add.1

Advance Version, Negotiating Text, of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, 13 August 2010, (FCCC/AWGLCA/2010/14).

OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions 1997

United Nations Convention against Corruption 2003 <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>

Regional treaties

Inter-American Convention Against Corruption 1996

African Convention on Corruption Prevention 2003

National legislation

Bribery Act 2010 (UK)

Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (US)

Indigenous Peoples Rights Act of 1997 (Philippines)

Resources ONU/PNUD/ONU-REDD

IPCC (2007) Fourth Assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.htm

IPCC (2008) IPCC Technical Paper VI : Climate change and water IPCC <http://www.ipcc.ch/pdf/technical-papers/climate-change-water-en.pdf>

UNDP (December 2008) Corruption and Development : Anti-corruption Interventions for Poverty Reduction, Realization of the MDGs and Promoting Sustainable Development, Primer on Corruption and Development, New York, USA. <http://www.agora-parl.org/node/169>



UNDP (2007/2008) Fighting climate change : Human solidarity in a divided world Human Development Report, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/>

UNDP (May 2008) Tackling corruption, transforming lives : Accelerating Human Development in Asia and Pacific, Asia-Pacific Human Development Report series, Macmillan Publishers India Ltd, at <http://www.undprcc.lk/ext/crhdr/Download.html>.

UNDP (December 2008) Mainstreaming Anti-Corruption in Development : Anti-corruption practice note, at <http://www.pogar.org/publications/finances/anticor/ UNDP-AC-Guidance-Note-08e.pdf>

UNDP (2008), Thematic Programme on Anti-Corruption for Development Effectiveness (PACDE), Project Document 2008-2013

UNDP (2010), What will it take to achieve the Millenium Development Goals ? An international assessment, U.S., <http://content.undp.org/go/newsroom/2010/june/le-pnud-propose-un-programme-daction-en-huit-points.en>

UNEP (2008) Public Finance Mechanisms to mobilize investment in climate change mitigation, UNEP, <http://www.unep.org/climatechange/Home/ClimateChangeFinance/tabid/612/language/en-US/Default.aspx>

UNDP (2008) Climate Change at UNDP : Scaling Up to Meet the Challenge, New York, UNDP Environment and Energy Group, www.undp.org/gef/documents/publications/CC_Strategy_WEB.pdf

UNDP (2010) Advancing Climate Change Adaptation in developint countries : An Overview of the UNDP-GEF Portfolio, New York, UNDP Bureau for Development Policy, http://www.undp.org/gef/documents/publications/EFS_Adaptation.pdf

UNESCO (2009) The 3rd United Nations World Water Development Report : Water in a Changing World, UNESCO, <http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr3/tableofcontents.shtml>

UNFCCC (2010) Adaptation Assessment, Planning and Practice : An overview of the Nairobi Work Programme on Impacts, Vulnerability and Adaptation to Climate Change, unfccc.int/resource/docs/publications/10_nwp_adap_assess_en.pdf

UNFCCC (2007) Climate Change : Impacts, Vulnerabilities and Adaptation in developing countries, Bonn, Germany (hard copy version dated 2008) <http://unfccc.int/resource/docs/publications/impacts.pdf>

UNFCCC (2009) Information on financial support provided by the Global Environment Facility for the preparation of national communications from Parties not included in Annex I to the Convention, FCCC/SBI/2009/INF.5

UNFCCC (2009) Least advanced countries under the UNFCCC, Bonn, Germany, unfccc.int/resource/docs/publications/lac_brochure2009.pdf



UNFCCC (2010) Views and information on the effectiveness of the Nairobi work programme on impacts, vulnerability and adaptation to climate change in fulfilling its objective, expected outcome, scope of work and modalities, FCCC/SBSTA/2010/Misc.8 September 21, 2010. UNFCCC.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf

UNODC (2004), The Global Programme Against Corruption : UN Anti-Corruption Toolkit, 3rd ed, Vienna, at http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_toolkit_sep04.pdf

UN-REDD Programme (Nov 2009), Engaging civil society in REDD – Best Practice in the Democratic Republic of Congo, at http://www.un-redd.org/Newsletter3_Congo_best_practice_en/tabid/2038/language/en-US/Default.aspx

UN-REDD Programme, (2010) Design of a REDD-Compliant Benefit Distribution System for Viet Nam, GTZ, at <http://www.un-redd.org/Publications/tabid/587/Default.aspx> .

UN-REDD Programme 2010 Scope of work : Multi -stakeholder country-led governance assessments for REDD+, draft available at http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=3677&Itemid=53

Articles, books

Aleman, A., et al (2010), Realising rights, protecting forests : An alternative vision for Reducing Deforestation – Case studies from the Accra Caucus, Accra Caucus on Forests and Climate Change.

Angelsen, A., (2008) 'How do we set the reference levels for REDD payments ?', in Moving Ahead with REDD : Issues, Options and Implications, Angelsen, A. (ed.), CIFOR, Bogor, Indonesia.

Angelsen, A., Brown, S., Loisel, C., Peskett, L., Streck, C., Zarin, D., (2009), Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD) : An Options Assessment Report, prepared for the Government of Norway, Meridian Institute, available at <http://www.REDD-OAR.org>

Angelsen, A., with Brockhaus, M., Kanninen, M., Sills, E., Sunderlin., W.D. and Wertz-Kanounnikoff, S. (eds)(2009), Realising REDD+ : National strategy and policy options. CIFOR, Bogor, Indonesia. <http://www.cifor.cgiar.org/Knowledge/Publications/Detail?pid=2871>

Bappenas (Department of Planning, Indonesia), Draft National Strategy REDD+ (3 Sept 2010), Government of Indonesia, http://www.un.or.id/sites/default/files/STRANAS%20REDD+%20DRAFT1_Eng.pdf

Background Analysis of REDD Regulatory Frameworks, UN-REDD Programme and Terrestrial Carbon Group, May 2009, prepared by Covington & Burling LLP and Baker & McKenzie, available at <http://www.un-redd.org/Publications/tabid/587/Default.aspx>

Barr, C., Dermawan, A., Purnomo, H. And Komarudin, H. 2010 Financial governance and Indonesia's Reforestation Fund during the Soeharto and post-Soeharto periods, 1989-2009 : a political economic analysis of lessons for REDD+. Occasional paper 52. CIFOR, Bogor, Indonesia.



Blundell, A. G., and Harwell, EE. (2009) Manual : An analysis of corruption in the forestry sector, Transparency International and Natural Capital Advisors, at LLC at <http://www.illegal-logging.info/uploads/Forestsectorcorruptiontoolsnov09FINAL.pdf>

Brown, M.L. (2010), Limiting Corrupt Incentives in a Global REDD Regime, 37 Ecology L.Q. 237.

Bruckner, T. and Entine, J. The American Enterprise Institute (2010) “The UN’s World Food Program claims that allegations of a scandal in Somalia are overblown and isolated”, 11 April, The Government Monitor, http://www.thegovmonitor.com/world_news/united_states/somalia-corruption-and-the-un-world-food-program-27692.html

Chene, M., Impact of corruption on indigenous peoples, (2010) U4 Expert Answer (www.U4.no)

Chetwynd, Eric, B Chetwynd and B Spector (2003) “Corruption and Poverty : A Review of Recent Literature”, www.u4.no/document/literature/corruption-and-poverty.pdf

Paul Constance (2005) “Are Cooperatives a better way to solve Latin America’s water problems ?” IDB America, <http://www.iadb.org/iadbamerica/index.cfm ?thisid=3497>

Cortez, R., Saines, R., Griscom, B., Martin, M., De Deo, D., Fishbein, G., Kerkering, K., and Marsh, D., (2010), A Nested Approach to REDD+ - Structuring effective and transparent incentive mechanisms for REDD+ implementation at multiple scales, published by The Nature Conservancy and Baker & McKenzie, 2010 <http://www.nature.org/initiatives/climatechange/files/nested_paper_final_60110.pdf>

Cotula, L., and Mayers, J., (2009) Tenure in REDD – Start-point or afterthought ? Natural Resources Issues No 15. International Institute for Environment and Development. London, UK.

Davis, C., Governance in REDD+ : Taking stock of governance issues raised in readiness proposals submitted to the FPCF and the UN-REDD Programme, prepared for Expert Workshop, 24th-25th May 2010, Chatham House, London, Background Paper Two, available at http://www.un-redd.org/Events/Catham_House_Workshop/tabid/4522/Default.aspx

FIELD (2010), The Interim REDD+ Partnership : Briefing Note, (October 2010), Foundation for International Environmental Law and Development, available at <www.field.org.uk>

Fritz, V., and Kolstad, I., Kolstad (2008) Corruption and aid modalities, Bergen, Norway : U4. www.u4.no

GEF (2009) Financing Adaptation Action, GEF, <http://www.thegef.org/gef/node/12>

Glemarec, Y., Waissbein, O., and Bayraktar, H., (2010), Human Development in a Changing Climate : A Framework for Climate Finance Discussion Paper, New York, UNDP <http://www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php ?id=15710>

Gronewold, N., ‘Climate Change, Deforestation and Corruption Combine to Drown a Region’, The New York Times, 13 October, 2010, at <<http://www.nytimes.com/cwire/2010/10/13/13climewire-climate-change-deforestation-and-corruption-90465.html>>



Hamilton, K., Chokkalingam, U., and Bendana, M., (2010a), State of the Forest Carbon Markets 2009 : Taking Root & Branching Out, Ecosystem Marketplace, at http://www.ecosystemmarketplace.com/pages/dynamic/resources.library.page.php?page_id=7525§ion=our_publications&eod=1

Helm, D., (2007), "Climate change : Sustainable growth, markets, and institutions", in UNDP (2008) Fighting climate change : Human solidarity in a divided world Human Development Report 2008 <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/>

Isenman, P., and Shakow, A., (2010) Donor Schizophrenia and Aid Effectiveness : The role of Global Funds, Institute of Development Studies, Practice Paper 5, University of Sussex, Brighton, UK, at <http://www.ids.ac.uk/go/idspublication/donor-schizophrenia-and-aid-effectiveness-the-role-of-global-funds-research-summary> .

Jacobson, Maria and Hakan Tropp (2010) "Addressing corruption in climate change water adaptation" 9 Review of Environmental Science and Biotechnology 81 <http://www.springerlink.com/content/153567m15k17074w/>

Kolstad, I., Fritz, V., and O'Neil, T., (2008), Corruption, Anti-corruption Efforts and Aid : Do Donors Have the Right Approach ? London : Overseas Development Institute http://www.odi.org.uk/PPPG/politics_and_governance/publications/GAPWP3.pdf

La Vina, A. G. M., (2010) The Future of REDD-Plus : Pathways of Convergence for the UNFCCC Negotiations and the Partnership, Working Paper, Foundation for International Environmental Law and Development, at http://www.field.org.uk/files/FIELD_La_Vina_REDD_PAPER_Sept_2010.pdf

Layden, M., (2010) U4 Expert Answer : The status of information on corruption in the forestry sector, No 227, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Transparency International at www.U4.no

Leeson, P. T., and Sobel, R.S., (2008), "Weathering Corruption", 51 The Journal of Law and Economics 667, pp.667-669.

National Land Development Taskforce Report : Land Administration, Land Dispute Settlement, and Customary Land Use Development, prepared by the NLDT Committees on Land Administration, Land Dispute Settlement, and Customary Land Development, published by the National Research Institute (PNG), NRI Monograph 39, February 2007.

NOAA (2010) State of the Climate 2009, NOAA, <http://www.cfr.org/publication/22732/noaa.html>

OECD Development Cooperation Report (2010), Report by Eckhard Deutscher, Chair of the Development Assistance Committee, at <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/4310031e.pdf?expires=1285644943&id=0000&accname=guest&checksum=024210017D3BFAD28EE1C37CAF934F08>

Oxfam (2010) "Righting two wrongs : Making a new Global Climate Fund work for poor people", Briefing Note October 6, www.oxfam.org.uk/resources/policy/climate_change/righting-two-wrongs-global-climate-fund.html



Report of the Informal Working Group on Interim Finance for REDD, 2009

Saunders, J., and Reeve, R., Monitoring Governance Safeguards in REDD+, Expert Workshop, 24th-25th May 2010, Chatham House, London, Background Paper One, available at http://www.un-redd.org/Events/Catham_House_Workshop/tabid/4522/Default.aspx

Stern, Nicholas (2007) Stern Review : The Economics of Climate Change, Office of Climate Change, 2007 http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm

Sunderlin, W.D., Hatcher, J., and Liddle, M., (2008), From Exclusion to Ownership ? Challenges and Opportunities in Advancing Forest Tenure Reform, Rights and Resources Initiative, available at http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_736.pdf

Swedish Water House (2006) Corruption in the Water Sector : Causes, Consequences and Potential Reform, Swedish Water House Policy Brief No. 4, SIWI, <http://www.siwi.org/sa/node.asp?node=167>

Tacconi, L., Downs, F., and Larmour, P., (2009) 'Anti-corruption policies in the forest sector and REDD+', Chapter 13 in Angelsen, A with Brockhous, M., Kanninen, M., Sills, E., Sunderlin, W.D., and Wertz-Kanounnikoff, S., (eds), Realising REDD+ : National strategy and policy options, CIFOR, Bogor, Indonesia

Takacs, D., (2009) Forest Carbon – Law + Property Rights, Conservation International, Arlington VA, USA.

Tararia, A., and Ogle, L., (2010) 'Incorporated land groups and the registration of customary lands : Recent developments in PNG', published in In Defence of Melanesian Customary Land, Anderson, T., and Lee, G. (eds), published by AID/WATCH, Sydney, Australia, available at : <http://aidwatch.org.au/publications/publication-in-defence-of-melanesian-customary-land>

The World Bank (2006), Strengthening Forest Law Enforcement and Governance : Addressing a Systemic Constraint to Sustainable Development, Report No. 36638-GLB, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

Thorpe, A (2009) Fast start funding for adaptation to climate change in Small Island Developing States EDO Briefing note, December 11 www.edo.org.au

Transparency International (2007) Poverty, Aid and Corruption TI Policy Position #01/2007 http://www.transparency.org/publications/publications/policy_positions/pp_01_2007_aid_corruption

Transparency International (2008) Global Corruption Report 2008 : Corruption in the Water Sector, Berlin, Germany http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2008#summary

Transparency International (2009) Controlling Corporate Lobbying and Financing of Political Activities TI Policy Position #06/2009 http://www.transparency.org/publications/publications/policy_positions/pp_6_2009_corp_lobbying



Transparency International (2009) Global Corruption Report 2009 : Corruption and the Private Sector, Cambridge University Press, http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2009

Transparency International (2009) The Anti-Corruption Plain Language Guide, http://www.transparency.org/publications/publications/other/plain_language_guide

Vidal, John (2010) "Climate aid threat to countries that refuse to back Copenhagen accord" The Observer, Sunday 11 April 2010, <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/apr/11/climate-aid-threats-copenhagen-accord>

von Scheliha, S., Hecht, B., and Christophersen, T., (2009), Biodiversity and Livelihoods : REDD Benefits, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) and CBD, at <http://www.cbd.int/doc/publications/for-redd-en.pdf>

Water Integrity Network (2010) WIN Expert Consultation on Water, Corruption and Climate Change, Water Integrity Network, http://ecologic.eu/download/projekte/200-249/201-78_report_win.pdf

OMS (2010) "Good Governance for Medicines", WHO, <http://www.who.int/medicines/ggm/en/index.html>

OMS (2010) "Medicines : Corruption and Pharmaceuticals", WHO Factsheet, <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs335/en/index.html>

World Bank (1997), Helping Countries Combat Corruption : The Role of the World Bank, Poverty Reduction and Economic Management, <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/coridx.htm>

World Bank and International Bank for Reconstruction and Development (2010) World Development Report 2010, WB and IBRD, http://publications.worldbank.org/index.php?page=product_info&cPath=0&products_id=23631

ANNEXE A: LISTE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT PARTICIPANT AU PROGRAMME ONU-REDD ET AU FPCF



Pays REDD+ potentiel	Programme ONU-REDD	FPCF de la Banque mondiale	UNCAC	Convention interaméricaine contre la corruption ¹³⁰	Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption ¹³¹
Ratification, acceptation, approbation, adhésion, succession					
Afrique					
République démocratique du Congo	Oui - pilote ¹³²	Oui	Non		Signé en 2003, mais pas ratifié
Cameroun		Oui	2006		Signé en 2008, mais pas ratifié
République centrafricaine	Oui	Oui	2006		Non
Guinée équatoriale		Oui	Non		Signé en 2005, mais pas ratifié
Éthiopie		Oui	2007		2007
Gabon	Oui	Oui	2007		2009
Ghana		Oui	2007		2007
Kenya	Oui	Oui	2003		2007
Libéria		Oui	2005		2007
Madagascar		Oui	2004		2004
Mozambique		Oui	2008		2006
Nigéria	Oui		2004		2006
République du Congo	Oui	Oui	2006		2006
Soudan	Oui		Non. Signé en 2005, mais pas ratifié		Signé 2008, mais pas ratifié
Ouganda		Oui	2004		2004
République-Unie de Tanzanie	Oui - pilote	Oui	2005		2005
Zambie	Oui - pilote		2007		2007
Total partiel = 17	9	14	Pas ratifié : 3		Pas ratifié : 5

130 Source: www.transparency.org/global_priorities/international_conventions/conventions_instruments/oas_convention, le 22 Octobre 2010.

131 Source: www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/List/African%20Convention%20on%20Combating%20Corruption.pdf, accessed on 22 October 2010, list dated 6 August 2010.

132 'Pilote' signifie que le pays est l'un des neuf premiers pays à recevoir un financement sous le Programme ONU-REDD pour développer et mettre en place une stratégie REDD+.



ANNEXE A: LISTE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT PARTICIPANT AU PROGRAMME ONU-REDD ET AU FPCF

Pays REDD+ potentiel	Programme ONU-REDD	FPCF de la Banque mondiale	UNCAC	Convention interaméricaine contre la corruption ¹³⁰	Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption ¹³¹
Ratification, acceptation, approbation, adhésion, succession					
Asie - Pacifique					
Bangladesh	Oui		2007		
Bhoutan	Oui		Signé (2005) mais pas ratifié		
Cambodge	Oui	Oui	2007		
Indonésie	Oui - pilote	Oui	2006		
République démocratique populaire lao		Oui	2009		
Népal	Oui	Oui	Non. Signé en 2003, mais pas ratifié.		
Papouasie-Nouvelle-Guinée	Oui - pilote	Oui	2007		
Philippines	Oui		2006		
Îles Salomon	Oui		Non		
Sri Lanka	Oui		2004		
Thaïlande		Oui	Non. Signé en 2003, mais pas ratifié.		
Vanuatu		Oui	Non		
Viet Nam	Oui - pilote	Oui	2009		
Total partiel = 13	10	8	Pas ratifié : 5		
Amérique latine – Caraïbes					
Argentine	Oui	Oui	2006	1997	
Bolivie	Oui - pilote	Oui	2005	1997	
Chili		Oui	2006	1998	
Colombie	Oui	Oui	2006	1998	
Costa Rica	Oui	Oui	2007	1997	
Équateur	Oui		2005	1997	
El Salvador		Oui	2004	1998	
Guatemala	Oui	Oui	2006	2001	
Guyane		Oui	2008	2000	

ANNEXE A: LISTE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT PARTICIPANT AU PROGRAMME ONU-REDD ET AU FPCF



	Pays REDD+ potentiel	Programme ONU-REDD	FPCF de la Banque Mondiale	UNCAC	Convention interaméricaine contre la corruption ¹³⁰	Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption ¹³¹
				Ratification, acceptation, approbation, adhésion, succession		
	Honduras		Oui	2005	1998	
	Mexique	Oui	Oui	2004	1997	
	Nicaragua		Oui	2006	1999	
	Panama	Oui - pilote	Oui	2005	1998	
	Paraguay	Oui - pilote	Oui	2005	1996	
	Pérou		Oui	2004	1997	
	Suriname		Oui	Non	2002	
	Total partiel = 16	9	15	Pas ratifié = 1	Pas ratifié = 0	
	Nombre total de pays= 46	29	37	Pas ratifié= 9	s/o	s/o



ANNEXE B: CARTOGRAPHIE DES RISQUES DE CORRUPTION DANS L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE À L'ÉCHELON NATIONAL

Activité	Acteurs impliqués		Menace de corruption	Actes de corruption	Évaluation des risques
	Côté demande	Côté offre			
Planification et établissement des priorités pour l'adaptation					
Consultation avec les parties prenantes	Élite politique Employés	Propriétaires Consultants Ingénieurs Prestataires ONG	Captation de l'État	Extorsion, sollicitation et clientélisme commis par des employés. Exemples : <ul style="list-style-type: none"> ▫ Accès injustement privilégié des intérêts particuliers aux décideurs ▫ Divulgence sélective des informations Pots-de-vin, escroquerie et collusion par des groupes en échange d'un traitement préférentiel, par exemple : <ul style="list-style-type: none"> ▫ favoriser l'adoption de technologies ou méthodes particulières ▫ obtenir que soient privilégiées des propriétés ou régions particulières 	Risque moyen – élevé
Identification et hiérarchisation des actions d'adaptation	Employés Ministres Élite politique	Propriétaires Employés Consultants Ingénieurs Prestataires ONG	Captation de l'État conduisant à une mauvaise planification, une moindre faculté de réagir au changement climatique et de développer une résilience aux conséquences à venir	Paiements occultes, parrainage, népotisme et clientélisme, par exemple : <ul style="list-style-type: none"> ▫ choix de projets, propriétés et technologies favorables à des intérêts particuliers Abus de pouvoir en vue d'influencer le choix d'activités plus propices à la recherche de rente. Exemples : <ul style="list-style-type: none"> ▫ des projets d'infrastructure gourmands en investissements, au détriment d'une adaptation axée sur les écosystèmes et d'une gestion communautaire ▫ des systèmes réglementaires et d'attribution de licences complexes 	Risque moyen

ANNEXE B: CARTOGRAPHIE DES RISQUES DE CORRUPTION DANS L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE À L'ÉCHELON NATIONAL



Activité	Acteurs impliqués		Menace de corruption	Actes de corruption	Évaluation des risques
	Côté demande	Côté offre			
Mise en œuvre des programmes et projets d'adaptation					
Conception des projets, programmes et réglementations	Ministres Élite politique Employés	Propriétaires Ingénieurs, consultants en construction et autres	Captation de l'État, abus de pouvoir Sous-emploi des ressources, absence de résilience, inadaptation	<p>Paiements occultes, népotisme, clientélisme et copinage. Par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> n préférence pour les activités d'adaptation favorables aux intérêts particuliers, au détriment des domaines plus vulnérables n piètre application des procédures d'évaluation de l'incidence environnementale et des autres exigences réglementaires <p>Abus du pouvoir d'élaborer des règles propices à la recherche de rente dans l'emploi des fonds. Par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> n complexité des projets et systèmes réglementaires à haut niveau d'appréciation susceptible d'être utilisé pour réclamer des dessous-de-table à des sous-traitants ou pour détourner des fonds de leur destination <p>Escroquerie, vol et collusion. Par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> n financements sollicités pour des résultats identiques par le biais de programmes/projets d'adaptation distincts n adoption de technologies particulières promue pour des intérêts commerciaux 	Risque moyen – élevé



ANNEXE B: CARTOGRAPHIE DES RISQUES DE CORRUPTION DANS L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE À L'ÉCHELON NATIONAL

Activité	Acteurs impliqués		Menace de corruption	Acte de corruption	Évaluation des risques
	Côté demande	Côté offre			
Passation de marchés	Ministres Élite politique Employés Sous-traitants et consultants	Ingénieurs Consultants en construction	Piètre qualité, projets inachevés, usage inefficace des ressources, absence de résilience, inadaptation	<p>Paiements occultes, sollicitation, népotisme, clientélisme et copinage. Par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> n conditions des projets spécialement adaptées à des soumissionnaires particuliers n exagération délibérée du cahier des charges n publicité inadéquate, courts délais de soumission pour permettre aux employés de solliciter des pots-de-vin en échange d'informations et de l'adjudication de contrats n rétention d'informations/refus d'accès à l'appel d'offre, informations/accès moyennant finances n piètre application du cahier des charges, des procédures d'évaluation de l'incidence environnementale et des autres exigences réglementaires <p>Collusion entre acteurs de l'industrie, notamment les entreprises d'ingénierie et de construction. Par exemple entente préalable sur les tarifs et conditions contractuelles</p> <p>Vol, escroquerie et soustraction. Par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> n vente d'équipement n surfacturation n détournement du financement des projets n dissimulation des travaux qui ne répondent pas aux normes n fourniture d'équipements, médicaments, aliments et eau non conformes aux normes 	Risque moyen
Nomination du personnel et des membres du comité	Élite politique Employés Industrie	Ministres Élite politique Employés	Moindre capacité de réaction au besoin d'adaptation et de développement de la résilience	<p>Favoritisme, népotisme, clientélisme et copinage. Par exemple des employés réservent des postes favorables à leurs amis, aux membres de leurs familles et à leurs partenaires d'affaires</p> <p>Paiements occultes et sollicitation. Par exemple "acheter" et "vendre" certains postes jouissant d'un haut potentiel de recherche de rente</p>	Risque élevé

ANNEXE B: CARTOGRAPHIE DES RISQUES DE CORRUPTION DANS L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE À L'ÉCHELON NATIONAL



Activité	Acteurs impliqués		Menace de corruption	Acte de corruption	Évaluation des risques
	Côté demande	Côté offre			
Prestation de services	Employés Sous-traitants Transporteurs	Industrie Foyers Irrigants	La petite corruption gonfle le coût et réduit la qualité et l'accessibilité des services	<p>Paiements occultes, extorsion et sollicitation. Par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> n frais supplémentaires contre un raccordement, des services, des livraisons, ou le traitement plus rapide de réparations ou de demandes de licence n surfacturation pour permettre aux employés d'obtenir des pots-de-vin en échange d'une révision des textes de loi <p>Vols et escroqueries. Par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> n revente illicite d'aliments, médicaments et autres denrées n raccordement illicite à des points d'approvisionnement n détournement de fonds destinés à l'entretien <p>Paiements occultes, népotisme et clientélisme. Par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> n piètre application des réglementations et allocations n traitement préférentiel de l'attribution des licences et des allocations en faveur de certaines industries ou régions 	Risque élevé



ANNEXE C: L'UNCAC, UN CADRE ANTI-CORRUPTION POUR L'ADAPTATION

Le tableau ci-dessous illustre la manière dont l'UNCAC peut être employé comme cadre anti-corruption afin d'orienter les mesures anti-corruption en matière d'adaptation.¹³³

UNCAC		Implications pour la planification de l'adaptation
Article	Obligation de l'État	
Chapitre II – Mesures préventives		
Article 5 : Politiques anti-corruption	Élaborer, appliquer et poursuivre des politiques de prévention de la corruption efficaces et coordonnées qui favorisent la participation de la société, la transparence et la responsabilité	<p>Le pays est-il partie à l'UNCAC et, s'il possède un système dualiste, a-t-il mis en œuvre une législation anti-corruption ?</p> <p>La planification de l'adaptation s'étend-t-elle aux lois, mesures et lignes d'orientations anti-corruption du pays ?</p> <p>Les communautés affectées par le changement climatique participent-elles à la planification de l'adaptation à l'échelon national et local ?</p> <p>Le processus de planification de l'adaptation est-il transparent et entrepris par une variété d'organismes ou services d'État (services de l'eau, des pêches, de la planification, des littoraux, sanitaires, par exemple) ? Existe-t-il un organisme central chargé d'examiner les plans d'adaptation nationaux avant que ceux-ci ne soient adressés à la CCNUCC ?</p> <p>Les communautés locales peuvent-elles réviser ou commenter les décisions gouvernementales à chacune des étapes de la planification de l'adaptation ?</p> <p>Comment le financement de l'adaptation et l'APD sont-ils gérés par le gouvernement, et des mesures anti-corruption sont-elles prévues à cet effet ? Quel service gouvernemental est responsable devant les organismes de financement international de l'emploi des fonds destinés à l'adaptation ?</p>
Article 6 : Organes de prévention de la corruption	Établir un ou plusieurs organes indépendants (commissions ou tribunaux anti-corruption, par exemple) chargés d'appliquer les mesures anti-corruption et de sensibiliser sur la prévention de la corruption	<p>Existe-t-il un organe indépendant de lutte contre la corruption ? Si oui, les activités de planification de l'adaptation et leur financement sont-ils de la compétence des organes anti-corruption ?</p> <p>Ces organes considèrent-ils que l'adaptation au changement climatique est un domaine propice à la corruption dans le pays et sont-ils conscients des risques en jeu ?</p> <p>Les organes anti-corruption peuvent-ils contrôler la planification et le financement de l'adaptation par les organes publics compétents ?</p>
Article 7 : Secteur public	Adopter, maintenir et renforcer des systèmes de recrutement, d'embauchage, de fidélisation, de promotion et de retraite des fonctionnaires... comportant des procédures pour former les personnes appelées à occuper des postes publics considérés comme particulièrement exposés à la corruption, afin de les sensibiliser à ce risque.	<p>Les fonctionnaires chargés de l'évaluation et de la planification de l'adaptation doivent-ils suivre une formation, et cette dernière prévoit-elle un volet anti-corruption ?</p> <p>Des fonctionnaires actuellement associés à la planification de l'adaptation ont-ils commis des actes de corruption par le passé ?</p> <p>Les fonctionnaires possèdent-ils une expérience en matière d'administration de l'APD ?</p>

¹³³ L'idée de ce tableau est tirée de la note d'orientation anti-corruption du PNUD (2008), p. 9, tableau 3 contenant un tableau illustrant l'"UNCAC comme cadre de gouvernance démocratique et de développement"



UNCAC		
Article	Obligation de l'État	Implications pour la planification de l'adaptation
Article 8 : Codes de conduite des agents publics	Appliquer des codes ou des normes de conduite pour promouvoir l'exercice correct des fonctions publiques, faciliter le signalement par les agents publics des actes de corruption, et faire obligation aux agents publics de déclarer tout conflit d'intérêt	Des codes ou législations applicables à la corruption sont-ils en vigueur ? Une législation de protection des dénonciateurs ou une culture de dénonciation des actes de corruption existent-elles ? Existe-t-il des conflits d'intérêt entre les intérêts privés des agents publics (participation au capital d'une société, entreprise familiale, par exemple) et la planification publique de l'adaptation ? Une formation est-elle dispensée sur les conflits d'intérêts et des procédures existent-elles pour traiter la question lorsqu'elle survient ?
Article 9 : Passation de marchés publics et gestion des finances publiques	Prendre les mesures nécessaires pour mettre en place des systèmes appropriés de passation de marchés, qui soient fondés sur la transparence, la concurrence et des critères objectifs. Prendre des mesures pour promouvoir la transparence et la responsabilité dans la gestion des finances publiques.	Un processus est-il applicable aux passations de marchés pour des projets d'infrastructure et la fourniture de services publics ? Un processus transparent d'adjudication est-il prévu pour les projets d'infrastructure et la fourniture de services publics ? Le public est-il en mesure d'examiner les décisions prises dans la passation des marchés et les finances publiques sont-elles contrôlées et soumises à l'examen et aux commentaires du public ?
Article 10 : Information du public	Prendre des mesures pour adopter des procédures ou règlements permettant aux usagers d'obtenir des informations sur l'organisation, le fonctionnement et les processus décisionnels de l'administration publique. La publication d'informations sur les risques de corruption au sein de l'administration publique.	Les processus de planification de l'adaptation sont-ils transparents, permettent-ils aux communautés locales de participer et de partager leurs préoccupations aux grandes étapes du processus de prise de décision (ainsi, la planification de l'adaptation littorale prévoit-elle la consultation des communautés littorales ?) Les communautés peuvent-elles obtenir des informations publiques sur la planification de l'adaptation, et disposent-elles d'informations et de connaissances sur le processus (notamment en complément des formats en ligne, de nombreuses communautés pauvres ne possédant pas d'accès à Internet) ? Des publications faisant état des risques de corruption dans le secteur public sont-elles remises aux communautés locales ?
Article 11 : Les juges et les services de poursuite	Prendre des mesures pour renforcer l'intégrité et prévenir les possibilités de corrompre les magistrats, par exemple grâce à des règles de conduite	Des actes de corruption sont-ils commis dans la magistrature et existe-t-il d'éventuels conflits d'intérêts entre les magistrats et les projets de planification de l'adaptation (lorsqu'il magistrat possède, par exemple, des intérêts commerciaux/des contacts dans les projets d'infrastructure pour l'adaptation) ? Les décisions de planification de l'adaptation sont-elles soumises à un examen judiciaire, et, le cas échéant, des règlements encadrent-ils l'exercice de ce contrôle ? Les magistrats sont-ils sensibilisés aux risques de corruption soulevés par la planification de l'adaptation ?
Article 12 : Secteur privé	Adopter des mesures pour prévenir la corruption impliquant le secteur privé	Des codes et/ou législations ont-ils été élaborés afin de prémunir la planification de l'adaptation des risques de corruption à l'échelon international, national et local ? Les entreprises et les sous-traitants dans le pays sont-ils dotés de codes de conduite internes destinés à prévenir la corruption et, si c'est le cas ces codes sont-ils mis en œuvre ? Les entreprises et sous-traitants étrangers susceptibles d'être impliqués dans les activités d'adaptation (par exemple dans l'installation de l'infrastructure) sont-ils parties à l'UNCAC, et sont-ils dotés des codes et/ou législations appropriées et applicables ?



ANNEXE C: L'UNCAC, UN CADRE ANTI-CORRUPTION POUR L'ADAPTATION

UNCAC		Implications pour la planification de l'adaptation
Article	Obligation de l'Etat	
Article 13 : Société civile	Favoriser la participation active de personnes et de groupes n'appartenant pas au secteur public, tels que la société civile, les organisations non-gouvernementales et les communautés de personnes, à la prévention de la corruption et à la lutte contre ce phénomène, par exemple en assurant l'accès effectif du public à l'information.	<p>Le public peut-il participer librement aux décisions de planification de l'adaptation et un renforcement des capacités des ONG est-il prévu ?</p> <p>Les ONG et la presse peuvent-elles exprimer librement leurs réserves sur toute décision dans la planification de l'adaptation ?</p> <p>Des informations appropriées, précises et rapides sont-elle diffusées au public et à la presse concernant la planification de l'adaptation ?</p> <p>Les ONG et les communautés de personnes sont-elles exemptes de corruption ?</p>
Chapitre III – Incrimination, détection et répression		
Article 15 : Corruption d'agents publics nationaux	Adopter des mesures législatives conférant le caractère d'infraction pénale au fait d'offrir un pot-de-vin à un agent public pour qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions officielles.	Une législation nationale frappe-t-elle d'illégalité l'octroi de pots-de-vin ou autre gratification à un agent public ? Le cas échéant, la législation est-elle suffisamment suivie et mise en œuvre ?
Article 16 : Corruption d'agent publics étrangers et de fonctionnaires d'organisations internationales publiques	Adopter les mesures législatives pour conférer le caractère d'infraction pénale au fait d'octroyer un agent public étranger ou à un fonctionnaire d'une organisation internationale publique afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions.	Une législation nationale existe-t-elle qui frappe d'illégalité le versement de pots-de-vin ou autre incitation à un agent public étranger ou une organisation internationale publique ? Le cas échéant, la législation est-elle suffisamment contrôlée et appliquée ?
Article 17 : Soustraction, détournement de biens par un agent public	Adopter les mesures législatives pour conférer le caractère d'infraction pénale à la soustraction, au détournement ou tout autre usage illicite, par un agent public, à son profit, de tous biens ou de tous fonds qui lui ont été remis en raison de ses fonctions.	Une législation nationale frappe-t-elle d'illégalité le fait pour des agents publics de soustraire ou détourner des fonds publics ? Les fonds destinés à l'adaptation sont-ils clairement définis comme publics, et donc soumis à cette législation ?



Le tableau ci-dessous illustre la manière dont l'UNCAC peut être employé comme cadre anti-corruption afin d'orienter les mesures anti-corruption dans les stratégies nationales REDD+.¹³⁴

UNCAC		
Article	Obligation de l'État	Implications pour les stratégies nationales REDD++
Chapter II – Mesures préventives		
Article 5 : Politiques de prévention de la corruption	Élaborer, appliquer et poursuivre des politiques de prévention de la corruption efficaces et coordonnées qui favorisent la participation de la société, la transparence et la responsabilité	La stratégie nationale REDD+ doit évoquer le cadre juridique, les stratégies et les processus qui seront employés pour lutter contre la corruption dans la REDD+.
Article 6 : Organes de prévention de la corruption	Établir un ou plusieurs organes indépendants (commissions ou tribunaux anti-corruption, par exemple) chargés d'appliquer les mesures anti-corruption et de sensibiliser sur la prévention de la corruption	La stratégie nationale REDD+ prévoit-elle des dispositions liant la REDD+ aux organes nationaux de lutte contre la corruption ? Les organes anti-corruption sont-ils informés de la REDD+ et préparés à mettre en œuvre des mesures anti-corruption et à prendre des mesures si les activités REDD+ donnent lieu à des cas de corruption.
Article 7 : Secteur public	Adopter, maintenir et renforcer des systèmes de recrutement, d'embauchage, de fidélisation, de promotion et de retraite des fonctionnaires...comportant des procédures pour former les personnes appelées à occuper des postes publics considérés comme particulièrement exposés à la corruption, afin de les sensibiliser à ce risque.	La stratégie nationale REDD+ prévoit-elle le renforcement des capacités de fonctionnaires dans les institutions responsables de la mise en œuvre de la REDD+ (Trésor, finances, ministère de la Foresterie, ministère de l'Aménagement du territoire, etc) ? La stratégie prévoit-elle une formation afin de sensibiliser le personnel aux risques spécifiques de corruption dans la REDD+ ?
Article 8 : Codes de conduite des agents publics	Appliquer des codes ou des normes de conduite pour promouvoir l'exercice correct des fonctions publiques, faciliter le signalement par les agents publics des actes de corruption, et faire obligation aux agents publics de déclarer tout conflit d'intérêt	La stratégie nationale REDD+ précise-t-elle si les institutions responsables de mettre en œuvre la REDD+ sont dotées de codes de conduite adaptés à la REDD+ ? Sinon, la stratégie doit stipuler la nécessité d'élaborer des codes de conduite.
Article 9 : Passation de marchés publics et gestion des finances publiques	Prendre les mesures nécessaires pour mettre en place des systèmes appropriés de passation de marchés, qui soient fondés sur transparence, concurrence et critères objectifs. Prendre des mesures pour promouvoir la transparence et la responsabilité dans la gestion des finances publiques.	La stratégie nationale REDD+ précise-t-elle un mode de gestion des revenus de la REDD+ régi par les principes de transparence et de responsabilité ?
Article 10 : Information du public	Prendre des mesures pour adopter des procédures ou règlements permettant aux usagers d'obtenir des informations sur l'organisation, le fonctionnement et les processus décisionnels de l'administration publique. La publication d'informations sur les risques de corruption au sein de l'administration publique.	La stratégie nationale REDD+ prévoit-elle des dispositions relatives à la liberté d'information dans les processus de prise de décision dans le contexte de la REDD+, par exemple dans les décisions de zonage, les demandes de modification de zonage, les approbations pour la REDD+, les systèmes de partage des bénéfices et les activités d'exécution

134 L'idée de ce tableau est tirée de la note d'orientation anti-corruption du PNUD (2008), p. 9, tableau 3 contenant un tableau illustrant l'"UNCAC comme cadre de gouvernance démocratique et de développement".



ANNEXE D: L'UNCAC, UN CADRE ANTI-CORRUPTION POUR LA REDD +

UNCAC		Implications pour les stratégies nationales REDD++
Article	Obligation de l'État	
Article 11 : Les juges et les services de poursuite	Prendre des mesures pour renforcer l'intégrité et prévenir les possibilités de corrompre les magistrats, par exemple grâce à des règles de conduite	La stratégie nationale REDD+ identifie-t-elle le risque de corruption impliquant les magistrats ? Des orientations en matière de poursuites sont-elles prévues dans la stratégie ? La stratégie prévoit-elle des mesures de formation des magistrats sur la REDD+ ?
Article 12 : Secteur privé	Prendre des mesures pour prévenir la corruption impliquant le secteur privé.	La stratégie nationale REDD+ aborde-t-elle le risque de corruption dans le secteur privé dans la REDD+ ? Les mesures législatives nationales élèvent-elles au rang d'infraction pénale les actes de corruption des acteurs du secteur privé ?
Article 13 : Société civile	Favoriser la participation active de personnes et de groupes n'appartenant pas au secteur public, tels que la société civile, les organisations non-gouvernementales et les communautés de personnes, à la prévention de la corruption et à la lutte contre ce phénomène, par exemple en assurant l'accès effectif du public à l'information.	La stratégie nationale REDD+ prévoit-elle un renforcement des capacités pour les ONG associées à la REDD+ ? La stratégie prévoit-elle des dispositions pour l'accès à l'information ?
Chapter III – Incrimination, détection et répression		
Article 15 : Corruption d'agent Publics nationaux	Adopter les mesures législatives pour conférer le caractère d'infraction pénale au fait d'offrir un pot-de-vin à un agent public afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions officielles.	La stratégie nationale REDD+ précise-t-elle l'existence d'une telle législation ? Si non, préconise-t-elle que de telles mesures soient adoptées dans le cadre du processus de préparation à la REDD+ ?
Article 16 : Corruption d'agent publics étrangers et de fonctionnaires d'organisations internationales publiques	Adopter les mesures législatives pour conférer le caractère d'infraction pénale au fait de d'octroyer un agent public étranger ou à un fonctionnaire d'une organisation internationale publique afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions.	La stratégie nationale REDD+ précise-t-elle l'existence d'une telle législation ? Si non, préconise-t-elle que de telles mesures soient adoptées dans le cadre du processus de préparation à la REDD+ ?
Article 17 : Soustraction, détournement de biens par un agent public	Adopter les mesures législatives pour conférer le caractère d'infraction pénale, à la soustraction, au détournement ou tout autre usage illicite, par un agent public, à son profit, de tous biens ou de tous fonds qui lui ont été remis en raison de ses fonctions.	La stratégie nationale REDD+ précise-t-elle l'existence d'une telle législation ? Si non, préconise-t-elle que de telles mesures soient adoptées dans le cadre du processus de préparation à la REDD+ ?

ANNEXE E: SYNTHÈSE DES RISQUES DE CORRUPTION POTENTIELS LIÉS À LA REDD+¹³⁵



	Acteurs impliqués			Menace de corruption	Acte de corruption	Mesure(s) de prévention
	National	Provincial	Local			
RÈGLEMENTATION (établissement de règles)						
Conception globale du cadre national REDD+	Parlementaires, élite politiques, entreprises internationales et nationales d'abattage, agroalimentaire d'échelle industrielle (huile de palme, sucre de canne, soja, jatropha), multinationales, promoteurs, militaires			Captation de l'Etat conférant une influence injustifiée sur la conception de la stratégie REDD+ Corruption politique Grande corruption	Influence injustifiée exercée par l'élite politique, les entreprises d'abattage, l'agroalimentaire, etc, afin de saper les fondements du cadre national REDD+ ou d'établir un cadre profitable à des groupes puissants	Évaluation des risques de corruption, suivie d'une analyse détaillée et exhaustive du cadre proposé, éventuellement avec une étude d'impact économique et social Consultations multipartites à chaque étape de l'élaboration du cadre national REDD+ (y compris stratégie, législation et réglementation nationales)
Préparation des plans initiaux d'utilisation des sols pour la REDD+ (aménagement du territoire)	Ministère/ services de la Planification Ministère/ services de la Foresterie	Gouverneurs et responsables provinciaux de l'aménagement du territoire	Planificateurs au sein du gouvernement local	Captation de l'Etat, corruption politique et grande corruption influençant les plans d'aménagement des sols pour la REDD+ ayant pour effet des violations des droits des populations autochtones et des autres communautés tributaires des forêts	Exercice d'abus d'influence ou octroi de pots-de-vin pour que soient exclues du champ de la REDD+ des concessions de grande valeur, tout en plaçant dans les plans d'aménagement REDD+ des zones déjà dégradées (abattage sélectif) soient incluses dans les plans d'aménagement REDD+.	Définition de critères objectifs pour orienter les décisions en matière d'aménagement des sols (e.g : facteurs "à risque" pour désigner les forêts à couvrir, la potentialité des sols ou de piégeage du carbone et les valeurs en biodiversité). Toutes les règles de prise de décision et décisions individuelles seront rendues publiques dans un format accessible.

135 Ce tableau est adapté du manuel de Transparency International qui analyse la corruption dans le secteur forestier: voir Blundell, AG. and Harwell, EE. (2009) Manual: An analysis of corruption in the forestry sector, Transparency International and Natural Capital Advisors, LLC, at p. 20 (Table 6), and pp 38 – 47 (Appendix 3) which contains a generic map of corrupt practices in the forestry sector, disponible a <http://www.illegal-logging.info/uploads/Forestrysectorcorruptiontoolsnov09FINAL.pdf>



ANNEXE E: SYNTHÈSE DES RISQUES DE CORRUPTION POTENTIELS LIÉS À LA REDD+¹³⁵

	Acteurs impliqués			Menace de corruption	Acte de corruption	Mesure(s) de prévention
	National	Provincial	Local			
Titres fonciers et des ressources naturelles	Parlementaires, élite politique, services de la planification et de la foresterie			La captation de l'Etat et la corruption politique entraînent la non reconnaissance des titres fonciers coutumiers	Abus d'influence et octroi de pots-de-vin entraînent la non-reconnaissance des droits coutumiers au titre des systèmes coutumiers de propriété des terres, afin que les "élites politiques" feignent des revendications coutumières pour s'approprier des revenus REDD+	Renforcement des capacités du secteur de l'administration territoriale. Aide aux ONG qui soutiennent souvent les communautés coutumières dans le processus d'enregistrement foncier.
Attribution de droits carbone	Parlement, élite politiques, puissantes entreprises d'abattage, promoteurs			Captation de l'Etat, corruption politique ou grande corruption débouchant sur une attribution inéquitable des droits carbone dans le cadre juridique de la REDD+	Abus d'influence pour inscrire les droits carbone dans le système de propriété foncière d'Etat ou de concessions d'exploitation, privant les communautés coutumières du contrôle sur les ressources du carbone (et éventuellement des revenus de la REDD+)	Une analyse minutieuse, grâce à des consultations multipartites, des règles proposées pour l'attribution des droits carbone
Fixation de scénarios / niveaux d'émissions de référence	Ministère/ Service de la Foresterie Élite politiques Puissantes sociétés d'abattage ou d'agroalimentaire			Captation de l'Etat, corruption politique, grande corruption suscitant une surestimation des niveaux d'émissions de référence Collusion	Abus d'influence visant à gonfler artificiellement le niveau de référence afin que la différence soit "écrémée" ultérieurement par les employés corrompus, ou visant à déterminer l'agenda et le contexte nationaux	Formulation de lignes directrices claires sur l'élaboration des niveaux de référence par le SBSTA, avec vérification par des tiers des niveaux fixés
Conception de systèmes de partage des avantages (BDS)	Ministère de la Foresterie, ministère des Finances, élites politiques	Élites politiques	Élites politiques	Captation de l'Etat, favoritisme, népotisme, copinage aboutissant à une conception déficiente du système de gestion financière	Abus d'influence dans le cadre des BDS qui déterminent les bénéficiaires des revenus et bénéficiaires de la REDD+	Meilleure gestion des finances publiques management Rapports financiers publics, organe multipartite chargé de superviser la conception et la mise en œuvre du BDS

ANNEXE E: SYNTHÈSE DES RISQUES DE CORRUPTION POTENTIELS LIÉS À LA REDD+¹³⁵



	Acteurs impliqués			Menace de corruption	Actes de corruption	Mesure(s) de prévention
	National	Provincial	Local			
MISE EN ŒUVRE DE LA REDD+						
Administration foncière		Employés des services fonciers	Employés des services fonciers	Versement de pots-de-vin par les multinationales et les promoteurs de projets	Pots-de-vin versés aux employés des services fonciers pour ignorer les revendications coutumières concurrentes ou pour être des titres fonciers frauduleux	Renforcement des capacités et transparence dans le secteur de l'administration foncière Mécanismes de recours
Rezonage parcellaire des terres pour autoriser (ou exclure) les activités REDD+ dans des zones spécifiques		Exploitants forestiers Courtiers carbone	Fonctionnaires locaux, exploitants forestiers, courtier carbone	Paiements occultes	Pots-de-vin versés aux employés du service public afin de modifier le zonage d'un secteur afin d'autoriser ou exclure la REDD+	Avis au public et appels à candidatures pour toutes les demandes et décisions de rezonage
Droits carbone		Employés des services de planification Promoteurs	Employés des services de planification locaux	Versement de pots-de-vin à des fonctionnaires par des acteurs corrompus, entraînant une perte des droits carbone pour les populations autochtones et les autres communautés tributaires de la forêt	Pots-de-vin moyennant lesquels les revendications concurrentes aux droits carbone sont ignorés, ou contre l'émission ou l'enregistrement frauduleux de droits carbone	Renforcement des capacités pour le secteur foncier Toutes les demandes d'enregistrement des droits carbone et les décisions d'enregistrement doivent être rendues publiques Mécanismes de recours
Risques liés à la mesure du carbone		Fonctionnaires dans le secteur forestier	Fonctionnaires locaux	Versement de modestes pots-de-vin par les promoteurs de projets ou au niveau infranational	Surestimation par des fonctionnaires de la quantité de réductions d'émissions carbone ou de carbone piégé	Procédures de MRV carbone







Programme des Nations Unies pour le développement
Bureau des politiques de développement
One United Nations Plaza
New York, NY, 10017 USA
Tél: +1 212 906 5190

Novembre 2010

Pour plus d'informations, consulter: www.undp.org