

## Discussion électronique sur la lutte contre la corruption dans la REDD+ au niveau local

### Note d'orientation

#### Sommaire

*Bien que les programmes REDD+ au niveau national n'en soient encore qu'au début de leur conception, d'importants moyens financiers et humains ont déjà commencé à être investis dans ces programmes, et on s'attend à recevoir encore plus. En raison de ces flux financiers prévus, des programmes REDD+ au niveau national risquent d'être des cibles de la corruption. Conscient de ce risque inhérent, le PNUD et ses partenaires ont commencé à intégrer les mesures anti-corruption dans les processus REDD+. Jusqu'à présent, la plupart de ces efforts ont ciblé le niveau national, où se sont concentrés les efforts de mise en place des systèmes nationaux REDD+. Alors que la corruption au niveau national est un facteur important, il n'est pas le seul niveau où il faut s'attaquer à la corruption. En fin de compte, le lieu de la mise en œuvre des politiques REDD+ et la prestation des services sera au niveau local, et la majorité des transferts financiers seront effectués par les acteurs locaux. Ainsi, les programmes et institutions locaux, soit l'administration locale en général, joueront un rôle important dans la détermination de l'étendue de la corruption dans la REDD+.*

*Pour faire face aux risques de corruption dans la REDD+ au niveau local, le Groupe de gouvernance démocratique et le Groupe de l'énergie et de l'environnement du PNUD, ainsi que le Programme ONU-REDD lanceront conjointement une Discussion électronique en vue de favoriser une compréhension commune de la nature et de la gravité des risques de corruption dans la REDD+ au niveau local et élaborer des approches prometteuses pour réduire ces risques. Cette discussion réunira des experts et des professionnels dans les trois domaines de : la lutte contre la corruption, la REDD+, et l'administration locale pour partager des leçons et des bonnes pratiques sur la façon de promouvoir la transparence et la reddition des comptes au niveau local. Les résultats de cette discussion électronique serviront de base à l'élaboration d'un **Document de politique générale** qui permettra de formuler une approche commune et des recommandations spécifiques sur les programmes de lutte contre la corruption dans la REDD+ au niveau local.*

#### **REDD+: Une conjonction des avantages du climat, du développement et de la conservation**

Les principaux avantages de la "réduction des émissions liées à la déforestation et la dégradation des forêts" (REDD) sont indispensables pour l'atténuation du changement climatique et pour le développement durable. La déforestation et la dégradation des forêts représentent jusqu'à 17% des émissions de gaz à effet de serre au niveau mondial. En même temps, ces forêts constituent un principal moyen de survie et d'identification culturelle dans les pays en développement où les activités dans le cadre de la REDD sont ciblées. Lorsqu'ils sont poursuivis de manière à contribuer à des économies locales durables, à développer les capacités des organisations locales et à respecter les

priorités des communautés locales, les projets de la REDD+ apportent des avantages économiques et sociaux aux communautés locales tout en contribuant à la réduction des émissions de carbone forestier et à la conservation des ressources forestières. Le signe “+” dans REDD+ indique cette conjonction des avantages du climat, du développement et de la conservation.

Pour atteindre l'ensemble de ces avantages, le mécanisme de la REDD+ fournit des motivations aux pays, et en fin de compte aux communautés, afin de mieux promouvoir des pratiques de gestion et de conservation forestières. Jusqu'à présent, plus de 5 milliards de dollars américains ont été promis pour appuyer les pays en développement à la phase initiale de la conception de leurs programmes nationaux de la REDD+<sup>1</sup>. Mais le succès de ce mécanisme d'incitation repose sur un certain nombre de conditions, dont la plus importante est la gouvernance démocratique.

### **Ressources forestières et corruption**

Les ressources forestières et les terres constituent des enjeux économiques clés dans de nombreux pays en développement, indispensables pour le développement et pour la survie locale. Toutefois, beaucoup de ces pays qui dépendent des forêts disposent des structures juridiques et institutionnelles régissant l'exploitation des ressources naturelles qui sont peu rigoureuses, ce qui rend le secteur forestier vulnérable à la corruption et à la mauvaise gestion. Certes, l'incidence de la corruption dans le secteur forestier, où les richesses forestières sont exploitées pour l'enrichissement personnel ou en échange d'un soutien ou d'une influence politiques, est bien connue. Selon les estimations, le bois dont la valeur se situe entre 10 et 23 milliards de dollars américains est illégalement exploité chaque année, en partie par le biais de la corruption<sup>2</sup>. Cette corruption compromet non seulement les avantages potentiels de la mise en œuvre des programmes REDD+, mais aussi la viabilité même de ce mécanisme.

Conscient des risques de la corruption inhérents à la canalisation d'importantes quantités des ressources financières à travers la REDD+ et d'autres programmes mondiaux de financement climatique, le Programme ONU-REDD et ses partenaires, sous la direction du PNUD, ont commencé d'envisager des mesures appropriées de lutte contre la corruption. Bien qu'on constate parfois une tendance à traiter des cas de corruption comme des actes criminels isolés ou des signes de la mauvaise gestion, un certain nombre d'études récentes menées par le PNUD et d'autres partenaires préconisent d'aborder la corruption comme une question générale de gouvernance, qui exige une approche intégrée (PNUD 2010). Par exemple, le contrôle efficace de la déforestation repose non seulement sur la capacité du service forestier à dépister et identifier l'exploitation illégale, mais aussi sur la capacité des instances chargées de l'application des lois à prendre des mesures appropriées. De même, toutes les lacunes de l'accord opérationnel entre des services forestiers et des organes chargés de la perception des recettes pourraient ouvrir des foyers potentiels de la corruption.

### **Pourquoi axer les efforts sur l'Administration locale?**

---

<sup>1</sup> UNDP (2010), *Staying on Track – Tackling Corruption Risks in Climate Change*.

<sup>2</sup> Transparency International (2011), *Global Corruption Report Climate Change*, p. 299.

La préoccupation au sujet de la corruption s'applique au niveau national et local. Même si les négociations sur la REDD+ ont tablé initialement sur les processus intergouvernementaux concernant principalement les ministères du gouvernement central, la mise en œuvre et surtout le succès des politiques de la REDD+ reposent sur la participation active des acteurs étatiques et non étatiques. Compte tenu de l'importance de l'appropriation et de la participation locales à la réussite et son rôle dans le succès de la mise en œuvre, la grande majorité des projets du Programme ONU-REDD ont consciencieusement indiqué le développement des capacités au niveau local comme une priorité.

La corruption pourrait survenir à tous les stades de la REDD+ (conception, mise en œuvre et distribution des paiements) et à tous les niveaux (national, provincial et local). Toutefois, certains facteurs sous-jacents justifient la nécessité d'accorder une attention particulière aux risques potentiels de corruption au niveau local (voir l'encadré à la page suivante). En outre, la plupart des efforts de lutte contre la corruption, y compris des lois, des politiques et des institutions, semblent se concentrer au niveau national. Cette situation ne changerait rien au pouvoir discrétionnaire souvent accordé aux administrations locales<sup>3</sup>.

Avec le renforcement de la décentralisation dans de nombreux pays en voie de développement<sup>4</sup>, les administrations locales jouent de plus en plus un rôle plus important dans le développement local, notamment dans la gestion des ressources foncières et forestières. En effet, les revenus générés tirés de l'exploitation de ces ressources constituent souvent la principale source de financement des projets de développement local et des investissements dans des infrastructures. Toutefois, cet élargissement du rôle et du pouvoir ne peut pas toujours aller de pair avec la capacité nécessaire pour bien s'acquitter de ses responsabilités que comporte un tel pouvoir. Des capacités institutionnelles et techniques plus faibles au niveau local pourraient entraîner un risque accru d'accapement par les élites et d'abus du pouvoir discrétionnaire. Par exemple, l'étude du PNUD<sup>5</sup> a révélé que des agents de la fonction publique, de bas ou de moyen niveau, qui seront responsables de la mise en œuvre de la REDD+ au niveau local, peuvent être soudoyés pour ignorer les violations systématiques des lois forestières (par exemple permettre l'exploitation forestière illégale), ou pour établir des titres fonciers ou des droits sur le carbone frauduleux.

*Pourquoi les risques de corruption seraient-ils plus élevés au niveau local?*

- *Écarts des capacités institutionnelles entre les administrations centrales et locales*
- *Niveau d'accapement des ressources par les élites serait plus élevé*
- *Groupes de citoyens moins organisés et interreliés*
- *Présence restreinte des institutions de surveillance - bureaux de lutte contre la corruption/ des médiateurs*

<sup>3</sup> UNDP (2011), Local Governance, Anti-corruption and REDD+ in Latin America and the Caribbean: Exploring Synergies to Strengthen Transparency and Accountability. UNDP Regional Centre Panama.

<sup>4</sup> UNDP (2010) [Building Bridges between the State and the People – An Overview of Trends and Developments in Public Administration and Local Governance](#). Democratic Governance Group. September 2010.

<sup>5</sup> Op-cit.

Par ailleurs, la qualité de l'administration locale détermine à quel point les populations tributaires des forêts, tels que les peuples autochtones, participent aux processus de prise des décisions. Les administrations locales souvent supervisent l'attribution des droits aux ressources et ont une influence directe sur la manière dont la répartition des avantages tirés de la REDD+ est gérée. En raison du manque d'information, des ressources, des capacités ou de l'influence, il a semblé plus difficile pour les communautés tributaires des forêts que pour d'autres intervenants d'élaborer l'agenda et les programmes REDD+. Il faut s'attaquer aux enjeux de l'offre et la demande de la reddition des comptes pour permettre à ces communautés de participer efficacement aux processus REDD+. Autrement dit, il faut améliorer la capacité des collectivités locales à demander des comptes aux élus (le côté de la demande) et la capacité des gouvernements locaux à répondre aux préoccupations et aux intérêts de ces collectivités locales (le côté de l'offre).

En dépit de la récente prolifération des institutions de contrôle tels que les organes de lutte contre la corruption et des institutions de surveillance au niveau national, la présence de ces institutions au niveau local est encore très limitée. En l'absence de ces mécanismes d'expression et de reddition des comptes, la capacité des responsables locaux et des groupes d'intérêt au niveau local à détourner les bénéfices des programmes REDD+ pourrait continuer à échapper au contrôle. De la même façon, la présence, la capacité et l'influence des acteurs non étatiques ont tendance à diminuer à mesure que l'on va du centre vers la périphérie, ce qui rend l'engagement civique dans ces programmes tel que le Programme REDD + plus difficile au niveau local.

Un autre problème potentiel est la complexité et la nouveauté de la REDD+. La lutte contre la corruption et le renforcement des capacités communautaires dans le cadre de la REDD+ nécessitent des compétences techniques spécifiques indispensables pour la REDD + (par exemple, la surveillance, la notification et la vérification de carbone (MRV), la gestion des forêts, le dialogue avec les intervenants locaux, et la répartition juste et équitable des avantages) ainsi que compétences fonctionnelles (telles que la planification, la budgétisation et la gestion des projets, le suivi et l'évaluation des compétences, ainsi que la gestion des risques). Dans la plupart des cas, des groupes d'intervenants au niveau local, y compris les administrations locales, ne possèdent pas encore ces compétences.

### **Justification et objectifs de la Discussion électronique**

La lutte contre la corruption dans la REDD + au niveau local nécessitent une expertise dans trois domaines distincts: gouvernance locale, programmes de lutte contre la corruption, et mécanismes de la REDD+. L'organisation d'une discussion électronique réunissant ces trois communautés d'experts est le moyen le plus efficace de stimuler la réflexion et de partager les leçons et les bonnes pratiques sur la façon de promouvoir la transparence et la reddition des comptes dans le financement climatique et de réduire les risques de corruption dans la REDD+ au niveau local. Plus précisément, la discussion électronique prévue vise à atteindre les trois objectifs suivants:

- a) Sensibiliser et développer une compréhension commune parmi les collègues des Nations Unies et les spécialistes du développement en général au sujet de la dynamique de l'administration locale, du financement climatique (REDD+) et des risques de corruption;
- b) Identifier les liens potentiels et les points d'entrée entre les activités du PNUD dans le domaine de la gouvernance locale et la lutte contre la corruption dans la REDD+, et
- c) Les résultats de cette discussion électronique permettront d'élaborer un **Document de politique générale** qui permettra de formuler une approche commune et des recommandations spécifiques sur les programmes de lutte contre la corruption dans la REDD+ au niveau local.

Les participants à cette discussion électronique seront à la fois le personnel du PNUD et du Programme ONU-REDD, ainsi que des experts et des partenaires impliqués dans la REDD + et dans la gouvernance locale au niveau national, régional et au niveau mondial.

En identifiant des besoins particuliers sur le plan techniques et des capacités humaines des acteurs locaux, ce document de politique orientera le Programme thématique mondial du PNUD sur la lutte contre la corruption pour l'efficacité du développement (PACDE en sigle anglais) et le plan de travail commun du Programme ONU-REDD pour 2012 et au-delà.

#### **Calendrier et Principales questions à aborder lors de la Discussion électronique**

Cette discussion électronique se déroulera du 21 janvier au 15 février 2013, sur le portail Teamworks sur la lutte contre la corruption ([Anti-corruption Teamworks Space](#)), et apparaîtra simultanément sur d'autres portails Teamworks respectifs, à savoir l'[ONU-REDD](#) et le [Groupe de l'énergie et de l'environnement](#), ainsi que sur l'[Espace de travail de l'ONU-REDD](#). Pour ceux qui n'ont pas accès facile à ces forums en ligne, leurs contributions peuvent également être envoyées par courriel à [pacde@undp.org](mailto:pacde@undp.org).

La discussion électronique se déroulera en deux phases:

**Phase I (21 janvier au 1 février 2013): Expériences au niveau local avec le financement climatique et l'exploitation forestière, et des conséquences pour la REDD+**

1. Quel bilan peut-on tirer (des points forts et faibles) de la participation des autorités locales à la gestion des projets de financement climatique et / ou de l'exploitation forestière en général?
  - a. Dans quelle mesure la corruption a-t-elle été un facteur?
  - b. Quels ont été les aspects les plus vulnérables de ces projets (par exemple, la conception des projets, leur suivi et leur conformité, les transferts financiers, etc.)?
  - c. Quels ont été les principaux facteurs ou des problèmes favorisant la corruption?
  - d. Les programmes de lutte contre la corruption ont-ils été un aspect du programme? Ont-ils été efficaces?
2. La participation des organisations locales de la société civile a-t-elle affecté de manière significative les performances des projets de financement climatique et d'exploitation forestière?
  - a. Quel a été le rôle des organisations locales (c'est-à-dire, ont-elles participé à la conception, la mise en œuvre, au suivi ou au contrôle indépendant)?
  - b. Le renforcement des capacités des organisations locales a-t-il fait partie intégrante du programme? A-t-il été efficace?
3. Compte tenu des expériences actuelles, quels sont les risques potentiels de corruption dans la REDD+ au niveau local?

**Phase II (2 février au 15 février): Interventions possibles pour lutter contre la corruption dans la REDD+ au niveau local**

1. Comment pouvons-nous mobiliser les systèmes de gouvernance locale pour lutter contre les risques de corruption dans la REDD+?
  - a. Comment pouvons-nous créer les demandes et les attentes en matière de transparence au niveau local?
  - b. Quel rôle positif les institutions publiques locales jouent-elles dans la promotion de l'intégrité dans les processus de la REDD+?
  - c. Quels sont les outils et instruments de diagnostic disponibles pour évaluer systématiquement les risques de corruption au niveau local et élaborer des interventions?
  - d. Quel niveau de contrôle externe est-il approprié et comment doit-il se faire?
  - e. Quels changements politiques au niveau national sont-ils nécessaires pour assurer l'intégrité de la REDD+ au niveau local?
2. Quel est le rôle approprié des organisations locales de la société civile dans la prévention de la corruption dans la REDD + au niveau local?
  - a. Faut-il limiter leur rôle au suivi et au contrôle, ou doivent-elles participer à la mise en œuvre du programme?

- b. Comment les organisations locales sont-elles habilitées pour assurer le suivi et le contrôle efficaces?
  - c. Dans quelle mesure les organisations locales sont elles-mêmes soumises à la corruption?
- 3. À quoi ressemble un modèle réussi de répartition des avantages au niveau local?
  - a. Quels changements politiques faut-il pour avoir ce modèle?
  - b. Quel genre d'appui au renforcement des capacités est-il nécessaire?
- 4. Comment le PNUD peut-il appuyer ces interventions?

## Principaux ouvrages à lire

1. Staying on Track – Tackling Corruption Risks in Climate Change. PNUD. 2010. <http://www.beta.undp.org/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/staying-on-track--tackling-corruption-risks-in-climate-change.html>
2. Local Governance and Climate Change: a Discussion Paper. Décembre 2010. PNUD/FENU/PNUÉ <http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=359&menu=35>
3. Local Governance, Anti-corruption and REDD+ in Latin America and the Caribbean: Exploring Synergies to Strengthen Transparency and Accountability. Centre régional du PNUD- Panama. 2011. <http://www.regionalcentrelac-undp.org/images/stories/DESCENTRALIZACION/productos/climate.pdf>
4. Supporting Inclusive and Effective National Governance Systems for REDD+. PNUD, juin 2010 [http://www.unredd.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=4364&Itemid=53](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=4364&Itemid=53)
5. Corruption challenges at sub-national level in Indonesia, par Marie Chene (TI); 21 juillet 2009 <http://www.u4.no/publications/corruption-challenges-at-sub-national-level-in-indonesia/>
6. REDD Integrity: Addressing Governance and Corruption Challenges in Schemes for Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation. U4 Anti-Corruption Resource Centre. 2011. <http://www.u4.no/publications/redd-integrity-addressing-governance-and-corruption-challenges-in-schemes-for-reducing-emissions-from-deforestation-and-forest-degradation-redd/>
7. Unready for REDD+? Lessons from Corruption in Ugandan Conservation Areas. U4 Anti-Corruption Resource Centre. 2012. <http://www.u4.no/publications/unready-for-redd-lessons-from-corruption-in-ugandan-conservation-areas/>