

Vers des systèmes nationaux de REDD+ inclusifs, transparents et redevables : le rôle de la liberté de l'information



Résumé

Novembre 2012



PROGRAMME ONU-REDD



Le Programme ONU-REDD est l'initiative collaborative des Nations Unies sur la réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts (REDD) dans les pays en développement. Le Programme a été lancé en 2008 et se fonde sur l'expertise technique de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Le Programme ONU-REDD appuie les processus REDD+ pilotés par les pays et promeut la participation informée et constructive de toutes les parties prenantes, notamment des peuples autochtones et des autres communautés tributaires de la forêt, dans la mise en œuvre de la REDD+ au niveau national et international.



*Au service
des peuples
et des nations*

Le Programme ONU-REDD travaille étroitement avec le Groupe du PNUD pour la Gouvernance démocratique, dont les travaux soutiennent l'accès à l'information et la lutte contre la corruption. Le premier provient du fait que l'application des droits à la liberté d'expression et à l'accès à l'information est une condition préalable pour assurer la représentation et la participation nécessaires à une société démocratique. L'accès à l'information et la communication s'appuie sur des droits internationalement reconnus et porte des principes fondamentaux de la gouvernance démocratique comme la participation, la transparence et la reddition de comptes. Le soutien à l'anti-corruption provient du fait que la corruption sape le développement humain et la démocratie. Elle réduit l'accès aux services publics en détournant des ressources publiques à des fins privées, et frappe au cœur de la démocratie en corrodant la primauté du droit, les institutions démocratiques et la confiance du public dans ses dirigeants. Pour les pauvres, les femmes et les minorités, la corruption signifie un accès moindre aux biens sociaux, à l'emploi, à la justice et à toute opportunité juste et équitable.

Remerciements

Ce rapport a été écrit par Peter Noorlander, consultant en information et droit des médias, avec les apports d'Estelle Fach, PNUD, Programme ONU-REDD à qui tout commentaire devra être adressé à estelle.fach@undp.org

Ce rapport a reçu, à plusieurs stades de son développement, les contributions de qualité d'un groupe de conseil, qui a compris au PNUD Gerardo Berthin, Tsegaye Lemma, Minerva Novero et Christopher Wilson du groupe de Gouvernance Démocratique, ainsi que de Timothy Boyle, Clea Paz, Leo Peskett, Gayathri Sriskanthan et Kimberly Todd du Programme ONU-REDD, et de Francesca Felicani Robles à la FAO.

Ce groupe de conseil a aussi compris David Banisar, Dedi Haryadi, Claire Martin, Samuel Rotta et Zakir Khan (Transparency International), Grizelda "Gerthie" Mayo-Anda (Environmental Legal Assistance Center, Inc.), Lisa Ogle (Environmental Legal Consultant), Manoj Nadkarni (consultant indépendant), André Standing (U4 - the Anti Corruption Resource Centre), Davyth Stewart (Interpol) et David Young (Global Witness).

Editrice: Estelle Fach

Design: Kimberly Koserowski

Résumé

Le rôle central de l'accès à l'information dans la REDD+

Ce rapport examine comment le droit à la liberté d'information – c'est à dire le droit de chaque individu d'avoir accès à l'information détenue par des organismes publics, sujet seulement à de rares exceptions – a été ou peut être utilisé dans le contexte des activités nationales de REDD+. La REDD+ est proposée sous la Convention des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CNUCC) pour atténuer le changement climatique en apportant des mesures incitatives positives pour réduire les émissions provenant de la déforestation et de la dégradation des forêts et conserver, gérer et augmenter les stocks de carbone forestier.

“Accès à”, “liberté de”: un mot sur la terminologie

Les termes “accès a l'information, liberté de l'information, le droit a savoir, et le droit a l'information [officielle” dénotent tous le même concept: que l'information détenue par les gouvernements est par principe accessible à tous librement, sujet à quelques exceptions précises. L'utilisation de ces termes dépend des contextes, cultures et langues. Par exemple, les démarches les plus récentes en Asie de l'Est préfèrent le terme « droit à savoir », tandis qu'en Amérique du Nord et au Royaume Uni on a tendance à utiliser le terme « liberté de l'information ». Pour être en cohérence avec les publications récentes du PNUD, ce rapport utilise les termes ‘liberté de l'information » et « accès a l'information » de manière interchangeable.

* PNUD, Info rapides sur l'e-governance et l'Acces a l'information 2012.

En termes simples, la liberté d'information (ou “accès à l'information, voir l'encadré) signifie que les individus ont un droit à accéder à toute information détenue par le gouvernement, avec seulement quelques exceptions visant à protéger les intérêts publics vitaux – par exemple la sécurité du pays. Les gouvernements doivent fournir l'information lorsqu'une demande est effectuée, mais aussi s'assurer que l'information qui est d'intérêt public soit rendue accessible de manière proactive, sans que les individus aient à effectuer une requête.

Le droit à l'information est protégé sous le droit international des droits de l'homme, de l'environnement et de la lutte contre la corruption. Lors de la dernière décennie on a constaté une accélération nette du nombre de pays qui ont adopté une législation sur la liberté d'information, accompagné d'une poussée dans la mise en place de standards en ce qui concerne la liberté d'information. Des leçons et bonnes pratiques en ont émergé.

Le succès de la REDD+ dépendra d'un nombre de facteurs. Ceux-ci comprennent à la fois des aspects techniques — tels que la capacité à produire des estimations de carbone forestier mesurables, rapportables et vérifiables — et des aspects de gouvernance tels que réduire les risques de corruption, le consentement libre, informé, et préalable et

la participation entière et effective des populations directement affectées par les mesures et politiques nationales de REDD+, et la traçabilité et reddition de comptes des paiements effectués et reçus pour atteindre des réductions de la déforestation et la dégradation des forêts. **L'accès à l'information est crucial pour assurer le succès de la REDD+ tout autant en tant que pré-requis pour l'engagement entier et effectif des parties prenantes qu'en tant que base de transparence et de reddition de comptes.** En plus de leurs obligations sous le droit international, il est attendu que les pays participant à la REDD+ adhèrent à des standards élevés de transparence et de mécanismes participatifs de prise de décision, y compris au travers des provisions des Accords de Cancún qui exigent que les pays participant à la REDD+ développent des systèmes d'information sur les garanties de la REDD+.

Quelle information?

Les besoins et les demandes en information diffèrent en fonction des publics. Ainsi, la manière dont l'information est présentée pour répondre aux provisions des accords de Cancún de la CNUCC en ce qui concerne les garanties de la REDD+ , qui demandent une information sur la manière dont les sauvegardes sont adressées et respectées, sera différente du format et de la fréquence auxquels l'information est nécessaire aux parties prenantes nationales et locales pour qu'elles y réagissent de manière à améliorer l'ouverture, l'intégrité, la reddition de comptes et la participation.

L'information variera également dans les différentes phases de la REDD+. Le tableau ci-dessous offre une liste non-exhaustive du type d'information particulièrement nécessaire dans différentes phases de la REDD+ pour promouvoir la participation, la transparence et la reddition de comptes.

Type d'information	Phase de préparation (Phase 1)	Phases de mise en œuvre et de paiements basés sur la performance (Phases 2 et 3) ¹
Comment la REDD+ fonctionne et comment elle affectera les communautés locales et autochtones	✓	✓
Quel financement est reçu pour la REDD+ et comment il est utilisé	✓ Données détaillées sur le budget et autre information explicitant les dons reçus par la communauté internationale pour la préparation à la REDD+	✓ Données détaillées sur le budget et autre information explicitant les paiements liés à la performance fait par la communauté internationale
Quelles agences gouvernementales, non-gouvernementales (ONG) ou représentants du secteur privé sont des intermédiaires ou interlocuteurs légitimes	✓	✓
Comment les décisions sont prises, y compris <ul style="list-style-type: none"> ■ Comment les décisions sur la gestion des terres liées à la REDD+ sont prises, en prêtant une attention particulière à la disponibilité de l'information sur les questions foncières, c.à.d. quelles compagnies, communautés ou individus ont des droits formels ou informels dans le domaines forestier² ■ Comment les décisions sur le partage des bénéfices de la REDD+ sont prises ■ Comment les projets de démonstration de la REDD+ sont sélectionnés ■ Comment accéder aux mécanismes décisionnels sur la REDD+ au niveau national ■ Comment, quand et quels types de bénéfices peuvent être attendus au niveau du pays 	✓	✓

1 La REDD+ en tant que mécanisme sous la CNUCC n'étant pas encore opérationnel, aucun pays n'a à ce jour reçu de paiements liés à la performance sous la REDD+

2 Dans de nombreux pays cette information peut être très difficile d'accès et des directives volontaires ont récemment été publiées par la FAO. Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, FAO, Rome 2012: <http://www.fao.org/docrep/016/i2801f/i2801f.pdf>

Type d'information	Phase de préparation (Phase 1)	Phases de mise en œuvre et de paiements basés sur la performance (Phases 2 et 3) ¹
Quels sont les impacts environnementaux et sociaux des activités REDD+	✓ (Prevus)	✓ (Evalués ex-post)
Comme le droit au consentement libre, informé et préalable est mis en œuvre	✓	✓
Comment les fonds ou les bénéfices transitent du niveau national au niveau local– y compris les montants, fréquences et bénéficiaires	✓; (s'il y en a)	✓
Quelles sont les méthodes, données et hypothèses qui sous-tendent les estimations de résultats		✓
La manière dont les sauvegardes sont adressées et respectées	✓	✓
Ce que sont les droits liés à la REDD+, tels que les droits au carbone quand/s'ils sont développés, et les modalités pour les exercer		✓

La vaste majorité de cette information doit être publiée de manière active par ceux qui détiennent l'information, c'est à dire sans que ceux qui recherchent l'information aient besoin d'effectuer une requête. Ceci est dicté par le fait qu'un nombre de parties prenantes, en particulier les peuples autochtones, sont moins à même d'utiliser des mécanismes basés sur une requête. L'information doit aussi être fournie de manière régulière, car par exemple des ateliers sporadiques ne suffisent souvent pas à constituer l'engagement réel, la transparence ou le consentement.

Comment l'information sur la REDD+ peut-elle être effectivement délivrée et partagée?

Un certain nombre d'agences internationales, telles que la Programme des Nations Unies pour le Développement, ainsi que les organes des droits de l'homme des Nations Unies et d'organisations régionales telles que l'Union Africaine, ont publié des recommandations sur les bonnes pratiques d'accès à l'information. Celles-ci peuvent se résumer à un petit nombre de principes de bases, qui comprennent :

- Une **législation efficace** sur la liberté d'information est un ingrédient crucial à tout mécanisme d'accès à l'information
- **L'ouverture comme norme** : les gouvernements doivent être ouverts, et l'information qu'ils détiennent doit être par principe accessible au public, ceci étant sujet seulement à un nombre limité d'exceptions précises
- **Une divulgation proactive de l'information** : les gouvernements doivent publier l'information qu'ils détiennent de manière proactive lorsque celle-ci est d'intérêt public
- **Accès facile et gratuit** : les procédures d'accès à l'information doivent être faciles, limiter les obstacles bureaucratiques, et les frais doivent être éliminés pour ceux qui ne peuvent les payer, ou lorsque l'information est d'intérêt public
- Il s'est avéré efficace **de désigner des responsables de l'information publique** pour la mise en œuvre des lois d'accès à l'information. Leur rôle est de gérer les requêtes d'accès à l'information, de fournir une assistance à ceux qui demandent l'information, d'être les garants des procédures internes, de rendre les rapports publics, etc.

- L'introduction de législations sur le droit à l'information doit être accompagnée de **campagnes pour informer les populations de leurs nouveaux droits**, et d'éducation des corps publics sur leur nouvelles obligations de publier et partager l'information
- **Des mécanismes de supervision robustes** : l'expérience de nombreux pays démontre que la mise en place d'une Commission sur la liberté de l'information, aux ressources suffisantes, peut faire une vraie différence dans l'application d'une loi
- **Le développement des capacités** : les lois sur la liberté d'information offrent un cadre indispensable pour améliorer la transparence, mais leur introduction doit être accompagnée de mesures pour renforcer les capacités institutionnelles des organes publics pour gérer et fournir l'information ; pour confronter et changer les attitudes de secret de l'information ; et pour sensibiliser la société civile et les populations en général à leurs droits
- Les avancées en liberté d'information sont les plus durables lorsqu'elles sont accompagnées d'une libéralisation de l'accès à l'information par d'autres moyens, par exemple lorsque **la liberté de la presse est promue**.

Le rapport examine la transparence et l'accès à l'information dans 44 des 46 pays partenaires du Programme ONU-REDD, et les analyse en plus de détails en ce qui concerne l'environnement, la forêt et autres initiatives liées aux ressources naturelles dans dix pays. Des leçons sont ainsi tirées des expériences du Cameroun, de la Colombie, de l'Équateur, du Guatemala, de l'Indonésie, du Kenya, du Mexique, du Pérou, des Philippines et de la République Démocratique du Congo.

Tout d'abord, bien que près de la moitié des 44 pays étudiés aient une loi sur la liberté de l'information, la plupart de ces lois sont relativement récentes et leur mise en œuvre varie de bonne à pratiquement inexistante. Des faiblesses existent à tous les niveaux : au sein des organes publics (pas uniquement ceux qui gèrent l'information sur les forêts), où les faiblesses vont d'une culture du secret à un manque de capacité à gérer l'information ; au sein de la société civile, qui peine à utiliser les opportunités qui lui sont offertes ; au sein des communautés affectées, qui ne sont pas suffisamment informées de leurs droits ; et au sein de la communauté internationale, qui n'évalue ni ne promeut suffisamment la mise en œuvre effective des engagements internationaux pris par les pays sur l'accès à l'information.

La plupart des pays participants à la REDD+, cependant, sont sur une trajectoire positive pour la liberté de l'information. Même dans les pays où les lois portant sur le droit à la liberté d'information sont peu mises en œuvre, les représentants de la société civile ont tendance à décrire une situation qui s'améliore plus qu'elle ne s'empire. Il faut toutefois noter que même dans les pays qui ont des régimes de liberté de l'information relativement fonctionnels, l'utilisation de ces régimes sur la liberté d'information dans le secteur forestier est généralement faible.

En second lieu, un certain nombre de pays examinés ont développé des plans de systèmes en ligne d'information sur les garanties de la REDD+. Certains mettent en place des registres REDD+ pour inventorier et documenter les projets REDD+, et mettre en place un processus d'homologation par le gouvernement, qui peuvent constituer une base pour des plateformes de transparence. Cependant, aucun des pays examinés n'a lié ces plans à leur cadre national sur la liberté d'information.

Finalement, des leçons peuvent être tirées des autres initiatives internationales qui se sont avérées des promoteurs de transparence. Tel est le cas de l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE), qui rassemble gouvernements, société civile et le secteur privé et a permis une transparence accrue sur les paiements reçus par les gouvernements par les compagnies pétrolières, gazières et minières ; du Partenariat pour un gouvernement ouvert ; du Plan d'action sur l'Application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges

commerciaux (FLEGT), et de traités tels que la Convention d'Aarhus.

Recommandations et conclusions

REDD+ hausse la barre de la transparence et de la prise de décision participative pour les pays, et présente des défis nouveaux pour la mise en œuvre du droit à l'information. Les systèmes nationaux de REDD+ doivent donc comprendre explicitement des éléments de liberté de l'information.

Les recommandations générales comprennent:

- **Utiliser les lois sur la liberté d'information quand elles existent, et plaider pour leur mise en œuvre si elles n'existent pas, et/ou insérer la liberté d'information dans la REDD+ :** les pays REDD+ qui ont déjà des lois en vigueur sur l'accès à l'information doivent s'assurer qu'elles sont effectivement mises en œuvre et utilisées dans le contexte de diffusion de l'information sur la REDD+ ; les pays ou il n'y a pas encore de législation sur l'accès à l'information devront construire ces mécanismes au sein de leur système REDD+, y compris dans les systèmes d'information sur les garanties de la REDD+. Ceci ne devra cependant pas freiner les réformes plus vastes sur la liberté de l'information.
- Etant donné que l'information sur la REDD+ sera probablement logée dans plusieurs organes gouvernementaux, des efforts cross-sectoraux entre les agences gouvernementales et les organes régionaux et locaux devront être entrepris afin de fournir un accès facile à l'information et éviter sa fragmentation.
- Les mécanismes pour fournir l'information doivent être proactifs et non pas sur requête, et fournis dans un format accessible et une langue adaptée aux différents groupes de parties prenantes, en prenant en compte tout particulièrement les besoins et les contraintes des peuples autochtones et des femmes.
- Des campagnes devront être organisées pour informer les populations de leurs droits – existants ou nouveaux – ainsi que pour éduquer les agences publiques sur leurs obligations en ce qui concerne l'information à publier et partager.
- Des efforts devront être entrepris pour construire et renforcer les processus en cours tels que l'adhérence à certains accords internationaux et à des mécanismes de transparence
- Au final, l'efficacité des plans, politiques et mesures pour mettre en œuvre le droit à l'information pour la REDD+ se déterminera par une évaluation méticuleuse de si, comment et par qui l'information est utilisée. Lors de ces évaluations, les besoins spécifiques des peuples autochtones et des femmes, et les manières dont ils accèdent à et utilisent l'information, devront être examinés.

Ces recommandations nécessiteront des efforts nationaux pour évaluer et répondre aux faiblesses potentielles de capacité à partager et utiliser l'information des agences gouvernementales, organisations de la société civile et communautés affectées.

Les recommandations ciblées comprennent :

Aux institutions nationales REDD+ ³ :

- Garantir la disponibilité régulière de l'information nécessaire à la REDD+, en se basant sur les lois sur l'accès à l'information lorsque celles-ci existent

³ Le terme "Institutions nationales REDD+" est utilisé pour dénoter le fait que dans certains pays le processus REDD+ est gouverné par une plateforme ou un comité à multiple parties prenantes, et ne se limite donc pas à une seule entité gouvernementale.

- Engager des consultations nationales pour déterminer quelle information est nécessaire, quand, à quelle fréquence, en tenant compte des opportunités offertes par les nouvelles technologies de l'information et de la communication
- Renforcer les capacités institutionnelles à divulguer l'information pertinente à la REDD+ aux niveaux local, national et régional
- S'assurer que les bases de données sur la REDD+ soient développées, mises à jour et accessible par le public
- Fournir des formations et une sensibilisation aux services publics sur comment mettre en œuvre la liberté de l'information, et leur fournir un budget adéquat aux agences responsables pour qu'elles y parviennent
- Veiller à ce que les principes de bonne pratique de liberté de l'information soient incorporées au sein des systèmes d'information sur les garanties de la REDD+ requis par les accords de Cancún de la CNUCC
- Appliquer les leçons tirées des expériences nationales, quand elles existent, de participation à l'ITIE, le FLEGT ou autre mécanisme pertinent.

Aux législateurs et parlementaires des pays participant à la REDD+ :

- Examiner les liens de la REDD+ avec d'autres mécanismes, tels que la Convention d'Aarhus ou équivalents régionaux en cours de développement, le Partenariat pour un gouvernement ouvert et les expériences des autres pays et parties prenantes
- Soutenir dans la REDD+ la mise en œuvre pleine et effective des législations liées au droit à l'accès à l'information, en accord avec les standards internationaux et les bonnes pratiques.

A tous les porteurs d'activités REDD+ (agences gouvernementales, ONG, secteur privé et/ou communautés locales et autochtones) :

- Partager l'information nécessaire à la fréquence, au format et dans les langues appropriées.

Aux organisations de la société civile et aux communautés affectées :

- Sensibiliser les communautés affectées à leurs droits et aux processus pour accéder à l'information que détiennent les gouvernements
- Plaidoyer pour la mise en œuvre des droits d'accès à l'information et au consentement libre, informé et préalable
- Plaidoyer pour et contrôler que les informations sur la REDD+ soient exactes, vérifiables et régulièrement mises à disposition
- Fournir des conseils sur quelle information est nécessaire, quand et où dans les contextes nationaux
- Offrir des formations aux parties prenantes locales afin qu'elles comprennent et puissent utiliser leurs droits à l'information dans le contexte de la REDD+.

Aux bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux :

- Soutenir la mise en œuvre nationale des engagements relatifs au droit d'accès à l'information appliquées à la REDD+ et au consentement libre, préalable et éclairé
- Inclure des provisions sur l'accès à l'information dans les accords REDD+ bilatéraux et multilatéraux, et promouvoir la surveillance de leur mise en œuvre

- Apporter un appui technique pour l'élaboration et la mise en œuvre de l'accès à l'information
- Apporter un appui pour renforcer la capacité des organismes publics à tous les niveaux à gérer les informations relatives à la REDD+, à divulguer les informations pertinentes de manière proactive et à répondre aux demandes d'information
- Inclure et promouvoir l'accès à l'information dans leurs initiatives et dépenses liées à la REDD+, faire entreprendre des évaluations indépendantes et une publication en temps opportun des documents connexes
- Soutenir le renforcement des capacités pour tous les intervenants mentionnés ci-dessus.

Compte tenu du stade de développement relativement précoce de la plupart des activités de REDD+, les mécanismes de liberté de l'information peuvent d'ores et déjà commencer à être intégrés dans les systèmes nationaux REDD+. En particulier, lorsque les pays mettent en œuvre les obligations de la CNUCC sur les systèmes d'information sur les garanties de la REDD+, ils peuvent s'inspirer d'un nombre de bonnes pratiques de divulgation active d'une information opportune, pertinente et utilisable.

Pour transmettre ces informations, les mécanismes REDD+ devront intégrer une composante de liberté de l'information, soit en s'appuyant sur les lois en vigueur sur l'accès à l'information, soit en mettant en place des lois, lignes directrices ou des codes spécifiques à l'accès à l'information sur la REDD+.

En raison de l'ampleur et de la profondeur de l'information à partager, de la variété de parties prenantes aux niveaux national et local qui auront des informations à partager et à des exigences de transparence particuliers, la REDD+ présente de nouveaux défis mais aussi des opportunités nouvelles pour parvenir à un accès efficace à l'information.



Secrétariat du Programme ONU-REDD

International Environment House,
11-13 Chemin des Anémones,
CH-1219 Châtelaine, Geneva, Switzerland.

un-redd@un-redd.org

www.un-redd.org

