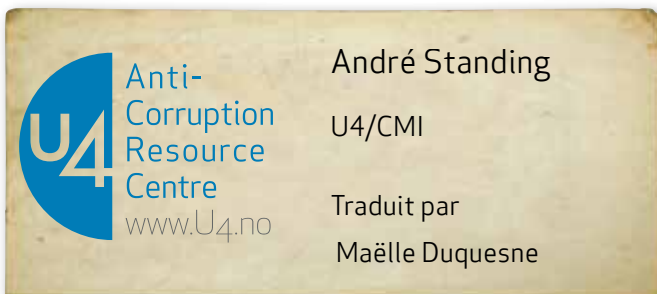


Corruption et REDD+ : Identifier les risques dans une situation complexe

La corruption et différents facteurs peuvent exercer une influence à double tranchant sur la déforestation. Dans le cadre des procédures nationales de mise en œuvre de l'initiative REDD+, les donateurs devraient se concentrer sur les trois points à risques suivants : l'accaparement des terres et les droits fonciers, la fraude dans les mécanismes de suivi, d'évaluation et de remontée de l'information et enfin, l'appropriation des revenus du programme REDD+ par les élites.



D'aucuns déplorent que les débats politiques autour de l'initiative REDD+ négligent la question de la corruption et que les responsables de la mise en œuvre du programme ne tiennent pas davantage compte du phénomène. Une évolution est cependant en cours, qui voit foisonner la documentation sur le mécanisme REDD+ et la corruption, influençant non seulement les débats politiques mais aussi, de plus en plus, la conception et la mise en œuvre des plans de préparation à la REDD+. Lors des Accords de Cancun, la question a contribué à inciter les acteurs internationaux à adopter des « Clauses de sauvegarde » réaffirmant le besoin de transparence, l'Etat de droit et la nécessité du consentement préalable et informé des communautés forestières autochtones. Par ailleurs, conjointement avec le PNUE et le gouvernement norvégien, Interpol a récemment lancé le projet d'assistance LEAF (Law Enforcement Assistance for Forests), qui vise à renforcer les capacités et à identifier les meilleures pratiques à mettre en œuvre pour lutter contre la corruption dans le cadre du programme REDD.

La corruption, la REDD+ et l'exploitation forestière et la déforestation dans une perspective d'économie politique

Comme cela est souvent signalé, la promotion et le financement de la REDD+ ont souvent lieu dans des pays où la corruption a été, ou est encore, un facteur déterminant dans l'économie politique de l'exploitation forestière et de la déforestation. Etayés de recherches, d'enquêtes et de procédures judiciaires, les rapports sur la déforestation illustrent comment des accords illicites, voire illégaux, comme

le versement de pots-de-vin et les conflits d'intérêts, entre certaines sociétés et les pouvoirs publics, sont à l'origine de décisions de court terme aux conséquences dévastatrices, notamment en termes de droits d'accès et de propriété des parties impliquées dans l'exploitation forestière, minière et agricole. Il apparaît clairement que la corruption sous toutes ses formes sape l'efficacité des organismes publics dans leur tâche de réglementation du secteur forestier, et qu'elle touche aussi bien les plus hautes sphères du gouvernement que l'administration locale. La corruption est en grande partie responsable de la prolifération des exploitations illégales des forêts dans de nombreuses régions du monde ; elle explique également pourquoi des sociétés minières, agricoles et forestières opérant dans des régions forestières tropicales peuvent poursuivre en toute impunité des activités néfastes en termes environnementaux et sociaux.

La corruption détermine également en grande partie qui seront les bénéficiaires des forêts et quel emploi va être fait des revenus forestiers. Dans de nombreux pays, la gestion des revenus forestiers publics est peu transparente, en plus d'être entachée de détournements de fonds de hauts fonctionnaires, élites politiques et dirigeants d'entreprises. D'après le Centre de recherche forestière internationale (CIFOR), au milieu des années 1990, en Indonésie, près de 600 millions de USD ont été détournés du « fonds de reforestation » national (Barr et al : 2010). On a également pu constater que l'attribution des terres boisées jouait un rôle déterminant dans la formation et la consolidation du pouvoir politique ; grâce à des images satellite montrant l'évolution du couvert forestier indonésien, Burges et al (2011) ont pu établir que la déforestation tendait à s'accélérer à l'approche d'élections régionales et locales. L'allocation de terres boisées constitue en effet une source importante de clientélisme et d'achat de voix ainsi que de financement des partis politiques.

Le problème de la corruption dans le secteur forestier n'est-il pas pour autant exagéré? D'après Ascher (1999), la corruption permet aux ONG et aux communautés d'expliquer un peu facilement la destruction des ressources quand, bien souvent, cette dernière trahit en réalité les énormes difficultés qu'ont les gouvernements à gérer les forêts de manière durable et dans l'intérêt de toutes les parties

prenantes. De fait, dans sa fameuse étude *Deforesting the Earth*, Williams (2003) définit les principaux facteurs de la déforestation – l’expansion de l’agriculture, la croissance démographique, les politiques nationales en matière d’exploitation forestière, le développement de l’industrie minière, l’inadéquation des projets d’aide et enfin, la corruption – comme les multiples couches d’un « mille-feuilles de causes ». Ces différents facteurs et la déforestation obéissent à une relation à double sens. La corruption, par exemple, peut favoriser la déforestation mais également la freiner, en perturbant les investissements ou en ralentissant l’exploitation forestière. Lutter contre la corruption est certes indispensable pour améliorer la gestion des forêts, mais ce n’est pas la seule priorité, et le recul de la corruption n’entraînera pas nécessairement une exploitation plus durable ni plus équitable des forêts.

La relation entre la corruption et l’initiative REDD+

Malgré la complexité des corrélations en jeu, beaucoup considèrent que l’élimination ou la réduction de la corruption sous toutes ses formes est indispensable au succès de la REDD+. Malheureusement la situation semble défavorable, et des progrès conséquents en matière de gouvernance sont toutefois nécessaires, sans quoi la REDD+ n’aura qu’un impact limité dans les pays connaissant une corruption endémique. Par ailleurs, alors que la corruption menace la REDD+, l’initiative est en plus susceptible de créer de nouvelles opportunités de corruption. Les recherches à ce sujet font ressortir un certain nombre de « risques de corruption » dans la mise en œuvre de la REDD+ à l’échelon national. Ces risques peuvent être divisés en trois thématiques :

1. L’acapement des terres et les droits de propriété

L’aspect le plus complexe et le plus préoccupant semble être le potentiel du mécanisme REDD+ à stimuler encore davantage « l’acapement frauduleux des terres ». L’initiative REDD+ – si les financements nécessaires sont levés – entraînera une appréciation de la valeur des terres et donnera donc un motif supplémentaire aux élites politiques et aux dirigeants d’entreprises de vouloir s’approprier et contrôler les forêts. Le risque est grand d’observer alors des évictions forcées ou un contrôle restrictif des activités des communautés tributaires de la forêt, situation qui peut générer des conflits et une certaine marginalisation économique et sociale. Au Libéria et en Papouasie-Nouvelle-Guinée, il semblerait que des investisseurs et des spéculateurs étrangers, anticipant les revenus de la REDD+, aient employé des moyens illicites pour acquérir des droits fonciers (ou des « droits d’émission de carbone »). D’autres exemples sont résumés dans le rapport qu’ont récemment publié Global Witness (2011) et différentes ONG et organisations locales formant le mouvement « NO-REDD ».

Cet aspect de la corruption est particulièrement préoccupant dans les nombreux pays dont les droits fonciers sont mal définis et dans lesquels le droit aux forêts et aux ressources forestières des populations autochtones et rurales reste précaire. C’est le cas dans un grand nombre de pays appliquant l’initiative REDD+, pour ne pas dire dans la majorité d’entre eux.

Ce rôle de la REDD+ en terme de propriété forestière doit

être considéré dans un contexte plus large : nombre de pays en développement connaissent des conflits liés aux droits fonciers et forestiers depuis des décennies. La question est d’autant plus complexe qu’elle est sujette aux réformes des politiques gouvernementales, lesquelles peuvent privilégier tour à tour l’expansion de zones protégées ou la promotion de l’agriculture. Dans la pratique, tenter de discerner, parmi les décisions gouvernementales en matière d’accès aux ressources forestières et de droits de propriété, celles qui relèvent d’un choix difficile mais légitime et celles qui obéissent à des stratégies corrompues et ne servent que l’intérêt des plus puissants, peut s’avérer être une tâche extrêmement subjective et politiquement délicate.

Par ailleurs, certains analystes affirment que le mécanisme REDD+ entraînera une « recentralisation » de la gouvernance forestière. De nombreux pays ont procédé à la décentralisation de la gestion des forêts dans l’espoir d’enrayer la corruption de leurs élites, lesquelles jouissaient d’une gouvernance fortement centralisée mais n’avaient aucune obligation de rendre de comptes. Le retour à la centralisation risquerait donc de marquer le retour à de mauvaises habitudes. Pour autant, les procédures de décentralisation ne sont pas toujours optimales et créent souvent de nouvelles opportunités de corruption localisée et d’appropriation des ressources par les hauts dirigeants (Ribot et al : 2006). En somme, en admettant que l’initiative REDD+ ait une influence sur la nature et sur la structure de la gouvernance forestière, ses répercussions sur la corruption resteront complexes et difficiles à prévoir ; pays et régions pourraient tout simplement passer d’un type de problème de corruption à un autre.

2. La fraude et les conflits d’intérêts dans les procédures de suivi, d’évaluation et de remontée de l’information du mécanisme REDD+

Au niveau de la mise en œuvre du mécanisme REDD+, la corruption est liée à la fraude au cours de la collecte et de l’interprétation des données qui doivent déterminer les financements à allouer. La REDD+ incite en effet à déclarer des mesures et des résultats malhonnêtes de reforestation, de lutte contre la déforestation et de bonne gestion des forêts. C’est ainsi que des fonds peuvent être versés alors que des projets n’ont pas eu lieu ou n’ont pas été aussi performants que prétendu, que les résultats auraient été atteints de toute façon (problème « d’additionnalité ») ou qu’ils accusent un renversement une fois les financements reçus (problème de la « pérennité »). D’autre part, les bénéficiaires du REDD+ sont également susceptibles de chercher à influencer abusivement les organismes chargés de produire et d’analyser les données, ou peuvent leur offrir des sommes d’argent illicites. Il est vrai que les financements en jeu sont considérables.

Les conflits d’intérêts qui risquent de germer au cours de la mise en œuvre du mécanisme REDD+ viennent ajouter à la complexité de la situation. Les organismes publics, les sociétés privées et, probablement, les communautés qui bénéficieront directement des financements de l’initiative REDD+ peuvent exercer une influence ou un rôle actif dans la collecte et la vérification des données utilisées pour déterminer les paiements. La vérification est censée être une procédure indépendante, mais différents cas de vérificateurs extérieurs manquant d’intégrité et d’indépendance ont été rapportés en matière de marchés

du carbone et de certification forestière.

Les organismes chargés de collecter les données peuvent également se voir incités à favoriser une interprétation positive de ces dernières dans le but de démontrer le succès de l'initiative REDD+. Soulignons à ce sujet la gageure que représente la définition du « scénario de référence », c'est-à-dire du taux de déforestation supposé en l'absence de projets REDD+. Comme cela a été constaté en Guyane, certains peuvent être tentés d'exagérer ce taux en vue d'améliorer leurs chances de financement du programme REDD+. Il est en revanche très difficile de distinguer les erreurs délibérées destinées à profiter à certains individus des erreurs faites de bonne foi, dues à l'incompétence et au manque d'expertise des parties prenantes.

3. Le détournement et l'accaparement des revenus des programmes REDD+ par les élites

La gestion des revenus de la REDD+ constitue une autre question sensible. Pour être viables, les prestations du programme doivent être distribuées de manière adéquate et équitable. Dans le cas contraire, il semble extrêmement difficile de générer l'adhésion de groupes sociaux pourtant clés – les communautés locales ne s'engageront probablement pas pour la réduction de l'exploitation des forêts et la déforestation si elles sont exclues du processus. Il en va sûrement de même pour les sociétés privées.

Les méthodes de gestion des fonds transmis par la REDD+ restent incertaines ; les versements aux projets REDD+ pourraient être dispersés entre l'Etat, des sociétés, des propriétaires terriens ou encore des ONG internationales, des organismes communautaires et des organisations caritatives. Ces mouvements de fonds seraient exposés aux vols et risquent de voir la REDD+ être utilisée comme vecteur d'enrichissement au profit d'une minorité de puissants intérêts, aussi bien à l'échelon national que local. De tels procédés peuvent reposer sur des pratiques comptables illégales et des détournements de fonds, mais peuvent également relever de contrats légaux de partage des prestations en défaveur des communautés. On sait que, dans le cadre de certains projets pilotes de la REDD+, des investisseurs et des sociétés étrangères ont trompé et contraint des communautés à signer des accords particulièrement injustes de partage des revenus du mécanisme. Décider de ce que représente une part honnête des financements est une tâche complexe, de même qu'il est difficile de déterminer ce qui est équitable et juste par opposition à ce qui est abusif et relève de la corruption.

L'initiative REDD+, une force motrice du changement dans la gouvernance forestière ?

Au vu des trois risques que nous venons de décrire, on comprend mieux pourquoi de nombreux experts considèrent la corruption comme une menace aux effets pervers pour les programmes REDD+. Ces derniers peuvent pourtant s'avérer bénéfiques pour la gouvernance forestière. Ils peuvent en effet contribuer à attirer l'attention sur les questions de propriété terrienne et pourraient être les vecteurs de la consolidation des droits fonciers des communautés. Malgré les risques de fraude inhérents au suivi et à l'évaluation des projets réalisés, l'initiative REDD+ concourt d'ores et déjà à alimenter quantitativement et qualitativement les

données scientifiques sur la gestion et l'exploitation des forêts et, à ce titre, aura donc probablement un impact général positif sur la gouvernance forestière. La REDD+ est en outre un moteur potentiel de participation pérenne des parties prenantes à la gestion des forêts, avec les retombées potentielles que cela implique en matière de lutte contre la corruption. A cet égard, le CIFOR a toutefois remis en question le degré d'implication de la société civile et déploré le fait que cet aspect de l'initiative REDD+ soit traité « à la va-vite ».

D'autre part, il est possible que les financements REDD+ contribuent à faire reculer la corruption dans un secteur forestier très touché, en récompensant et en favorisant la bonne gestion des forêts, que ce soit via les marchés, les donateurs ou d'autres voies philanthropiques. Dans un secteur gangréné par la corruption et, surtout, marqué par des « scandales », les acteurs peuvent préférer s'abstenir de bénéficier des fonds du programme REDD+. Cela est plus probable si ce dernier est financé par le biais d'un mécanisme de marché au sein duquel certaines sociétés contribuant aux activités du REDD+ ou consommant des crédits carbone préfèrent éviter d'être associées à des affaires de corruption. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure les sociétés sont sensibles à de tels enjeux, et il est probable qu'elles subissent moins de pression lorsqu'il n'existe aucun lien direct entre les crédits carbone et le lieu d'origine de ces derniers. Les donateurs peuvent alors se montrer plus enclins à prendre des risques et préférer maintenir leur relation avec les autorités malgré un contexte de mauvaise gouvernance, dans l'espoir de pouvoir exercer une influence à plus long terme.

Tout un ensemble de facteurs interviennent qui vont déterminer dans quelle mesure le financement du mécanisme REDD+ ou, dans certains pays, son absence, est vecteur d'une amélioration de la gestion des forêts. L'un de ces facteurs est l'importance relative des fonds du REDD+ pour un pays et le volume d'investissements et de financements disponibles en provenance d'autres sources, y compris de l'exploitation forestière, de l'agriculture, de l'exploitation minière et d'autres flux d'aide étrangère. Ici encore, en Indonésie, le CIFOR relève que l'apport financier du REDD+ est très inférieur aux investissements des sociétés d'exploitation minière et forestière. Les acteurs internationaux du développement n'y sont donc pas en position de force pour assortir les financements du REDD+ de certaines conditions de lutte contre la corruption. Ainsi, l'initiative REDD+ peut sembler influente dans l'économie politique forestière de certains pays, mais génère relativement peu de fonds dans d'autres.

En somme, il existe tout un éventail de scénarios qui permettent d'appréhender la relation entre la corruption et l'initiative REDD+ dans différentes sociétés. Au niveau national, la corruption en tant que caractéristique permanente de l'économie politique de l'exploitation forestière est susceptible d'entraver l'exécution des projets REDD+. A l'inverse, si la question est avancée suffisamment tôt, ces derniers peuvent contribuer à motiver la lutte contre la corruption. Certains pays et certains contextes ont vu les programmes REDD+ générer de nouvelles formes de corruption telles que la fraude lors de la comptabilisation du carbone ou l'accaparement des terres. Ces phénomènes risquent de devenir des problèmes systémiques menaçant l'intégrité de l'ensemble de l'initiative. De même, la mise en œuvre de la REDD+ est



U4 est un centre de ressources en ligne pour les praticiens du développement qui sont confrontés aux questions de corruption dans leur travail. Le centre est géré par Chr. Michelsen Institute, centre de recherche indépendant spécialisé sur le développement et la coopération internationale. U4 est financé par AusAID (Australie), BTC/CTB (Belgique), ACDI/CIDA (Canada), DFID (Royaume Uni), GIZ (Allemagne), Norad (Norvège), Sida (Suède) et le ministère finlandais des Affaires étrangères. Toutes les opinions exprimées dans cette publication n'engagent que son ou ses auteur(s) et ne reflètent ni l'opinion des agences partenaires de U4 ni celle de CMI/U4 (© 2012- CMI/U4)

exposée à des dangers constants de corruption. Ces derniers ne devraient toutefois représenter que des difficultés isolées et la REDD+ devrait s'avérer une initiative durable et efficace. La corruption liée à la REDD+ n'épargnera sans doute aucun pays et, au niveau national, l'initiative aura très probablement des répercussions positives ou négatives sur les différentes formes et manifestations du problème, en fonction du degré de sensibilisation des parties prenantes et des actions qu'elles décideront d'engager.

Conclusion

La corruption liée au mécanisme REDD+ est à l'origine d'un certain nombre d'enjeux complexes, bien que familiers, en matière de politiques et de pratiques de développement. De nombreux pays prévoyant de mettre en œuvre l'initiative REDD+ progressent dans la lutte contre la corruption, y compris la corruption liée à l'exploitation forestière. Les enjeux de gouvernance posés par la REDD+ appellent la capitalisation des efforts déjà déployés et la poursuite des réformes juridiques et institutionnelles en cours. Certaines questions délicates subsistent cependant, qui demandent une analyse et des débats plus poussés à propos des méthodes de détection, de prévention et de répression de la corruption dans le cadre des programmes REDD+. Le problème tient en partie au fait que la corruption puisse exister dans des régions isolées et que les victimes ne considèrent pas nécessairement que leurs problèmes relèvent de la corruption. La transparence est certes fondamentale, mais on sait que générer davantage d'informations ne suffit pas à faire face à la corruption. Le problème exige avant tout de déterminer comment les informations sont diffusées, si les populations sont aptes à saisir et à utiliser ces informations et, surtout, si des mécanismes de redevabilité ont été mis en place. Dans la plupart des pays participant à l'initiative REDD+, les citoyens sont privés du droit d'accès à l'information ; lutter contre la corruption impose de veiller à ce que les droits politiques, environnementaux et économiques fondamentaux soient justiciables, y compris pour les populations les plus vulnérables.

Les donateurs du programme REDD+ ont des difficultés à enrayer la corruption ou à réagir face au phénomène. Tous les pays étant victimes de corruption sous une forme ou une autre, adopter une approche stricte de tolérance zéro est impossible. Eluder les problèmes de corruption est par ailleurs moralement et politiquement problématique. Les ONG, organisations de défense de l'environnement et organismes de recherche jouent un rôle important d'information et de plaidoyer auprès des gouvernements et de la communauté de donateurs, mais ne sont eux-mêmes pas à l'abri de simplifier certaines questions à l'excès et de donner trop d'ampleur à certains scandales, au risque de fausser l'analyse tout autant qu'ils y contribuent. En outre, les ONG sont elles aussi exposées à la corruption, et les plus influentes ne sont pas nécessairement à la hauteur du rôle de « sentinelle » qu'on leur attribue – WWF Tanzanie a récemment fait l'objet d'une enquête dans le cadre d'une affaire de détournement de fonds norvégiens destinés à renforcer la participation de la société civile aux activités de l'initiative REDD+. Bien entendu, les ONG ne sont pas les seuls acteurs susceptibles de détecter des formes de corruption et de les rendre publiques. Les mécanismes de dénonciation d'actes répréhensibles et de plainte, par exemple, devraient être revalorisés tant sur le plan national qu'international. Le projet LEAF, récemment lancé par Interpol, devrait largement y contribuer.

Dans la mesure où théoriciens et praticiens ne parviennent pas à s'accorder sur une définition de la corruption, les études et les discours politiques sur le sujet devraient être plus nuancés. Délits de corruption et actes simplement préjudiciables relèvent d'une même zone d'ombre et sont difficiles à distinguer. De plus, le terme de corruption est utilisé à outrance dans le cadre de manœuvres politiquement contestables visant à influencer l'exploitation des forêts. Il n'en reste pas moins un concept vital qui permet de faire la lumière sur les abus de pouvoir dans l'économie politique des forêts.

Lectures conseillées

Ascher (W.), *Why Governments Waste Natural Resources*, John Hopkins University Press, Londres, 1999.

Barr (C.), Dermawan (A.), Purnomo (H.) et Komarudin (H.), *Financial Governance and Indonesia's Reforestation Fund during the Soeharto and post-Soeharto periods, 1989-2009: A political economic analysis of lessons for REDD+*, CIFOR Occasional Paper, 52, Bogor, 2010.

Burgess (R.), Hansen (M.), Olken (B.), Potapov (P.) et Sieber (S.), *The Political Economy of Deforestation in the Tropics*, London School of Economics, 2011, à consulter sur : <http://econ-www.mit.edu/files/6632>

Corbera (E.), Estrada (M.), May (P.), Navarro (G.) et Pacheco (P.), *"Rights to Land, Forests and Carbon in REDD+: Insights from Mexico, Brazil and Costa Rica"*, Forests, 2011(2).

Dermawan (A.), Petkova (E.), Sinaga (A.C.), Muhajir (M.), Indriatmoko (Y.), *Preventing the Risks of Corruption in REDD+ in Indonesia*, Centre de recherche forestière internationale, Bogor, 2011.

Global Witness, *Forest Carbon, Cash and Crime; the Risk of Criminal Engagement in REDD+*, Londres, 2011.

Ribot (J.), Agrawal (A.) et Larson (A.), "Recentralizing whilst Decentralizing. How National Governments Re-appropriate Forest Resources", *World Development* 34 (11): 1864-1886, 2006.

Williams (M.), *Deforesting the Earth: From Prehistory to Global Crisis*, The University of Chicago Press, Chicago et Londres, 2003.

La Page thématique de U4 sur l'intégrité du mécanisme REDD propose différentes analyses ainsi qu'une liste d'ouvrages conseillés sur la corruption et l'initiative REDD+ à l'intention des décideurs et des praticiens du développement.