

Prêts pour l'initiative REDD+ ?

Quelles leçons tirer des affaires de corruption dans les zones protégées de l'Ouganda

La présente synthèse vise à tirer des leçons de différentes affaires de corruption ayant récemment été mises au jour dans des zones protégées ougandaises. A la lumière d'une affaire qui a impliqué la Banque mondiale et le Fonds pour l'environnement mondial (GEF), ainsi que le ministère ougandais du Commerce, du tourisme et de l'industrie (MoTTI) et l'Uganda Wildlife Authority (UWA, entité chargée de la protection de la faune et de la flore en Ouganda), nous verrons comment, dans le contexte ougandais, les pratiques de corruption peuvent s'étendre à de multiples niveaux de gouvernance. Sur la base de travaux qualitatifs menés sur le terrain, nous proposerons un certain nombre de réflexions en matière de suivi et d'évaluation à l'intention des donateurs qui souhaitent apporter un soutien à des projets de Réduction des émissions de CO2 provenant de la déforestation et de la dégradation des forêts (initiative REDD+) ainsi qu'à d'autres programmes de protection environnementale en Afrique orientale.



Pour les donateurs, le changement climatique, l'appauvrissement de la biodiversité et la déforestation constituent un paradoxe vis-à-vis de la mise en œuvre de leurs politiques. Dans le cadre de la lutte contre ces phénomènes, les agences de développement financent gouvernements et organisations de la société civile, qui peuvent ainsi gérer une part non négligeable des ressources forestières de l'Afrique subsaharienne. Cela étant, les donateurs sont conscients des difficultés de gestion auxquelles nombre de ces acteurs doivent faire face, et n'ignorent pas non plus que le secteur des ressources naturelles de la région connaît une certaine corruption. En Afrique orientale, les pays qui affichent les meilleurs indices en matière de biodiversité, de faune et de forêt – à savoir, la Tanzanie, le Kenya et l'Ouganda – apparaissent également comme des Etats corrompus aux gouvernements défaillants.¹ Si les indicateurs nationaux à eux seuls ne permettent pas de déduire qu'à une moindre échelle, les zones individuelles de protection environnementale sont elles aussi touchées par la corruption, ces corrélations suggèrent toutefois un lien sérieux entre le déclin de la biodiversité, la déforestation et la corruption. Il est par conséquent fondamental de repenser des politiques et des pratiques d'aide appropriées, qui garantissent l'efficacité

des initiatives émergentes de lutte contre le changement climatique et génèrent des bénéfices socio-économiques mutuels par le biais de programmes pour l'initiative REDD+.

Pour que la corruption ne devienne pas un frein au mécanisme REDD+ et aux efforts de protection de l'environnement à une plus grande échelle, il convient de se pencher sur les cas de corruption qui ont par le passé entaché la gestion des forêts et des zones protégées. Tirer des leçons utiles de ces expériences n'est toutefois pas une tâche aisée, du fait du caractère complexe et multidimensionnel de la corruption dans ce domaine. La corruption renvoie à tout un éventail de comportements observables à différents niveaux, plus ou moins coordonnés, mais unis dans l'exploitation de moyens de pression politiques ou économiques à des fins privées et illégitimes. De telles activités peuvent avoir lieu dans des zones protégées particulières situées dans des régions géographiquement isolées, impliquer de petits employés et se limiter à des sommes d'argent modiques, ou regrouper des réseaux bien établis de bureaucrates et de politiciens de haut rang. Quelle qu'en soit l'échelle, ces formes de corruption sont toutes susceptibles d'entraver les objectifs de protection de l'environnement biophysique et de reporter la responsabilité financière des projets en jeu sur les contribuables des futures générations.

Politiques ou bureaucratiques, les liens de corruption dans l'affaire du projet PAMSU

En 2002, la Banque mondiale et le GEF ont entamé la mise en œuvre du projet PAMSU pour la gestion et l'utilisation

durable des zones protégées (en anglais, *Protected Areas Management and Sustainable Use*) en collaboration avec le MoTTI et l'UWA. Entre 2002 et 2010, ces deux institutions ont bénéficié de près de 37 millions de dollars de prêts et subventions de la part de la Banque mondiale et du GEF.² Le projet, qui visait à améliorer la gestion des zones ougandaises de protection de l'environnement, devait se concrétiser par la délimitation claire des zones protégées, par la construction d'infrastructures touristiques et d'installations institutionnelles et par l'équipement en matériel électronique, de transport et autres. D'après la documentation relative au projet, ces mesures, censées bénéficier à la protection de l'environnement comme au tourisme dans les dix parcs nationaux et les douze réserves naturelles que compte l'Ouganda, devaient se traduire par une amélioration de la conservation des écosystèmes protégés ainsi que par une hausse des revenus de l'écotourisme pour l'UWA.

Alors que le projet PAMSU était sur le point de s'achever, il apparut clairement que ni le MoTTI ni l'UWA n'avaient atteint ne serait-ce qu'une petite partie des objectifs escomptés, dont la plupart étaient pourtant tangibles. Ainsi, par exemple, alors que des logements pour le personnel et des infrastructures devaient être construits sur deux douzaines de sites différents, très peu ont en réalité vu le jour.³ En 2008, l'UWA demanda un financement supplémentaire de 7 millions de dollars au MoTTI afin de remplir les objectifs du projet.⁴ Suite à cela, Kahinda Otafiire, alors ministre, aurait commencé à soupçonner que les défaillances du projet n'étaient pas seulement une question d'incompétence ou de mauvaise gestion, mais bien de corruption et de détournements de fonds.⁵ En mars 2011, une commission d'enquête fut mise sur pied qui, sous la direction du juge de la Cour suprême à la retraite George Kanyeihamba, fut chargée d'enquêter sur le projet PAMSU.⁶

La commission constata de nombreuses irrégularités dans la gestion des finances du projet PAMSU.⁷ L'enquête révéla par exemple que l'UWA effectuait ses dépenses via 78 comptes bancaires distincts, sans aucune procédure de validation du Conseil d'administration de l'institution et sans consigner aucun mouvement financier auprès du ministère des Finances. Il apparut également que près de 3,4 millions de dollars avaient été affectés à un « service d'un seul employé » de l'UWA au mandat pour le moins vague, qui n'a jamais produit aucun résultat concret. En outre, la commission découvrit que des dépenses avaient été engagées pour couvrir les frais, les services et les voyages internationaux d'« employés fantômes » inexistants. Enfin, il s'avéra qu'un seul des neuf forages prévus fut effectué dans le Parc national de Kidepo.

D'autres irrégularités furent constatées au niveau ministériel. Les comptes du MoTTI font apparaître deux paiements, d'un montant total d'environ 2,98 millions de dollars, en faveur de l'UWA. Or ce dernier n'aurait jamais reçu les fonds alloués.⁸ Lorsque la commission lui demanda s'il avait tenté de localiser ces capitaux manquants, l'ancien Directeur exécutif de l'UWA répondit qu'il « avait bien essayé, [...] mais] n'avait jamais obtenu de réponse concluante », ni du MoTTI ni du ministère des Finances.

Le cabinet d'audit externe chargé de contrôler les comptes de l'UWA consacrés au projet PAMSU a reconnu

qu'aucun de ses employés n'avait effectué d'analyse indépendante des finances du projet ni entrepris de visiter les sites concernés.⁹ Au lieu de cela, il apparaît que la société a déclaré avoir basé ses activités sur les conclusions des rapports internes du MoTTI, de l'UWA et de la Banque mondiale. Ainsi, à la commission qui lui demandait pourquoi il n'avait mené d'audit sur aucun des sites du projet PAMSU, un employé du cabinet répondit « qu'on [leur] avait dit que c'était dangereux en raison des animaux sauvages mangeurs d'hommes qui vivaient sur les lieux ». En somme, les auditeurs du projet PAMSU se sont trouvés incapables d'expliquer pourquoi ils n'avaient pas mené leurs propres recherches, et ont apporté des justifications pour le moins insatisfaisantes à l'absence de suivi de terrain sur les sites du projet.

Le *New Vision*, journal du gouvernement ougandais, a suite à cela publié que « l'argent [du projet PAMSU] avait en grande partie été volé, détourné ou utilisé à mauvais escient par les comptables, les gestionnaires, les dirigeants, les consultants et les autorités de surveillance. »¹⁰ Le rapport du juge Kanyeihamba mit quant à lui plusieurs ministres en cause pour des faits de corruption, et accusa un certain nombre d'employés subalternes du gouvernement, parmi lesquels un Secrétaire permanent du ministère du Tourisme et plusieurs de ses employés, d'avoir couvert des activités irrégulières.

Par ailleurs, la commission établit également que deux fonctionnaires de la Banque mondiale étaient impliqués dans les détournements de fonds opérés autour du projet PAMSU.¹¹ L'un de ces deux fonctionnaires avait rédigé différents rapports internes à la Banque mondiale, dans lesquels il faisait état des progrès du projet PAMSU au regard des objectifs fixés en matière d'infrastructures et ce, en parfaite contradiction avec d'autres témoignages qui eux, dénonçaient la piètre qualité des projets d'infrastructures existants, voire l'absence totale de ces derniers sur certains sites. Dans une déclaration, un porte-parole de la Banque mondiale rejeta ces allégations. En raison de clauses d'immunité diplomatique, la commission du juge Kanyeihamba ne fut pas en mesure de faire comparaître les fonctionnaires à ce sujet, lesquels ne souhaitèrent pas non plus répondre aux accusations de leur plein gré.¹²

Malgré la gravité des faits reprochés par le juge Kanyeihamba et les autres membres de la commission, les organisations de la société civile ougandaises sont globalement restées silencieuses sur l'affaire PAMSU. La Fondation internationale pour les rhinocéros, dont certains membres du conseil se sont trouvés mêlés au scandale¹³, est l'une des rares qui se soit exprimée, ainsi que les chercheurs du Mouvement mondial pour les forêts tropicales, d'après qui les activités entreprises dans le cadre du projet PAMSU ont largement contribué à aggraver les violations des droits de l'homme perpétrées dans le Parc national du Mont Elgon.¹⁴ A ce jour, les organisations de la société civile interviennent essentiellement dans les affaires de violations des droits de l'homme et de corruption touchant les zones individuelles de protection de l'environnement.

Objections procédurales et contre-accusations

Les allégations formulées par la commission du juge

Kanyehamba ne sont pas restées sans réponse. En août 2011, Ephraïm Kamuntu, ministre du Tourisme, ordonna la suspension de l'enquête, dont la trop longue durée nuisait selon lui à l'industrie ougandaise du tourisme. Cette dernière représente actuellement une part conséquente des entrées de devises étrangères dans le pays¹⁵ : en 2009-2010, les revenus du tourisme en Ouganda se sont en effet élevés à 400 millions de dollars. Les conclusions de la commission, pourtant soumises au MoTTI en novembre 2011, se basent exclusivement sur les preuves rassemblées jusqu'à ce stade de l'enquête.

Suite à la suspension de l'enquête, l'ancien Directeur exécutif de l'UWA saisit le tribunal de grande instance de Kampala pour contester la validité du rapport d'enquête, affirmant dans sa requête que la commission était partielle et que ses membres s'étaient montrés peu professionnels. D'après le contre-argument avancé, les accusations du juge Kanyeihamba participaient d'une campagne plus générale relevant du « jeu politique ». S'il n'est certes pas inutile de tenir compte de ces critiques dans l'examen des conclusions de l'enquête, elles n'en expliquent pas pour autant la disparition de sommes d'argent conséquentes au cours de la mise en œuvre du projet PAMSU.

Depuis février 2012, bien que la police ait mené sa propre enquête sur la disparition des fonds du projet PAMSU, les autorités ougandaises compétentes n'ont inculpé aucun des individus nommés dans le rapport du juge Kanyeihamba.¹⁶ Comme l'exige la procédure, les conclusions de l'enquête doivent auparavant être présentées au Parlement ougandais. D'après l'Inspecteur général du gouvernement ougandais (IGG), le protocole lui interdit en effet de prendre de quelconques mesures avant la présentation officielle du rapport de la commission. En attendant, l'Ouganda est toujours tenu de rembourser les fonds PAMSU – aujourd'hui disparus – versés par la Banque mondiale, aux taux de 1% entre octobre 2012 et 2022 et de 2% de 2022 à 2042. Autrement dit, les futures générations de contribuables ougandais devront rembourser près de 37 millions de dollars d'emprunts, plus les intérêts, pour des améliorations des infrastructures des zones protégées qui n'ont pour la plupart jamais été réalisées.

Si, au terme d'une procédure juridique rigoureuse, les allégations de la commission s'avèrent vraies, nombre des incidents décrits plus haut constitueront alors des exemples de corruption bureaucratique ou politique. Différents témoins ont déclaré devant la commission de Kanyeihamba que certains bureaucrates avaient détourné des fonds du projet PAMSU en connivence avec des sous-traitants (corruption bureaucratique collusoire), mais également directement et à des fins personnelles (corruption bureaucratique non collusoire). Les irrégularités constatées au niveau ministériel – par exemple, les rapports de suivi et d'évaluation rédigés d'après des visites de terrain n'ayant jamais été effectuées – constitueront quant à elles des exemples de corruption politique.

Quelques recommandations à l'intention des donateurs

Le cas que nous venons de décrire implique des conséquences non seulement pour la protection de la

biodiversité en général, mais également pour la mise en œuvre des programmes REDD+ en Afrique orientale. Ces derniers supposent en effet des déboursments similaires à ceux qui ont été effectués dans le cadre du projet PAMSU, en faveur des bureaucraties de protection et de gestion des forêts ou des organisations non gouvernementales chargées d'exécuter les projets pour elles. Dans la Tanzanie voisine, le projet pilote REDD+ de WWF Tanzanie est la cible d'accusations de fraude et de malversations du même type que celles qui touchent l'affaire de l'UWA et du projet PAMSU, et fait donc déjà l'objet de critiques.¹⁷ A la lumière de ces considérations, nous proposons ici quelques recommandations à l'intention des donateurs impliqués dans le financement de programmes de protection environnementale ou de projets REDD+ en Afrique orientale :

- **Réfléchir de façon approfondie aux caractéristiques biophysiques des réserves forestières et autres zones protégées lors de l'élaboration des critères de suivi, de notification et de vérification (*monitoring, reporting and verification, MRV*)**

Les forêts affectées à des projets REDD+ étant généralement isolées et très étendues, les activités frauduleuses peuvent se concentrer loin des points d'accès établis. Dans le cas du projet PAMSU, il aurait dû être facile de détecter que la réalisation des infrastructures prévues sur certains sites, telles que des logements, des entrées de parcs et des forages, n'avait pas lieu. Ces irrégularités n'ont pourtant été constatées qu'une fois le projet achevé. Bien que des fonctionnaires de la Banque mondiale aient été chargés de contrôler le projet PAMSU, les inspections qu'ils effectuaient deux fois par an n'ont jamais révélé aucune anomalie.

- **Instaurer des procédures de MRV « à double insu » (*double blind procedures*)**

Au vu des procédures de MRV en vigueur, la tendance actuelle des donateurs à vouloir favoriser l'appropriation et le renforcement des capacités des pays bénéficiaires de leurs programmes de développement pourrait bien entraver les chances de détection des réseaux de corruption. Nombre des problèmes apparus au cours de la mise en œuvre du projet PAMSU étaient liés à l'absence de mesures de MRV exogènes aux réseaux des acteurs présumés corrompus. D'après la commission Kanyeihamba, le « Service de coordination du projet » PAMSU, composé des fonctionnaires de la Banque mondiale et de hauts membres du MoTTI et de l'UWA, constituait l'épicentre des activités frauduleuses perpétrées au cours du projet. Le service en question ne faisant apparemment l'objet d'aucune forme de supervision, il a pu passer outre la mise en œuvre des activités du projet sans éveiller aucun soupçon. Pour cette raison, les donateurs auraient tout intérêt à introduire des procédures de MRV « à double insu » prévoyant des visites de contrôle échelonnées ou isolées d'évaluateurs n'entretenant aucune relation entre eux et ayant peu de chances d'en développer de manière informelle avec des représentants du pays bénéficiaire.

- **Envisager des mesures de MRV novatrices telles que le *crowdsourcing* et les services de notification anonyme**



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), ACIDI/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)

De nouvelles applications pour téléphones portables et Internet existent qui permettent aux citoyens de notifier de manière anonyme les irrégularités qu'ils constatent dans la gestion des réserves forestières et des zones protégées. Les donateurs pourraient intégrer de tels outils en tant qu'éléments complémentaires à leurs procédures de mise en œuvre et de MRV. Ces dispositifs pourraient s'avérer particulièrement utiles dans le cas des zones protégées ou des réserves forestières très étendues mais côtoyées par des communautés densément peuplées, lesquelles disposent généralement d'un large accès aux technologies de téléphonie mobile. Dans le cas du projet PAMSU, de tels instruments auraient constitué une plateforme de témoignages contradictoires vis-à-vis des rapports de MRV officiels, dont les irrégularités n'ont pu

être décelées que plus tard par la commission du juge Kanyeihamba. L'idée ici serait de prévenir toute possibilité de complicité entre les exécutants et les évaluateurs, en effectuant une triangulation entre les rapports de MRV officiels et les observations des parties prenantes locales. Ce genre d'approche existe déjà. C'est par exemple le cas de l'initiative pour la gouvernance des forêts (*Governance of Forests Initiative*) mise en place par le World Resource Institute¹⁸ et, dans le domaine de l'aide humanitaire, de l'initiative « U-report » de l'UNICEF,¹⁹ grâce à laquelle citoyens et organisations de la société civile peuvent signaler toute éventuelle activité irrégulière par SMS, lesquels sont consignés, publiés en ligne et diffusés aux populations rurales.

La présente synthèse est le fruit du travail réalisé sur le terrain en collaboration avec le projet PAPIA (Protected Areas and Poverty in Africa) du Département d'études internationales sur l'environnement et le développement (Noragric) de l'Université norvégienne de Sciences de la vie.

Lectures conseillées

Barrett C.B., C.C. Gibson, B. Hoffman, M.D. McCubbins, "The Complex Links Between Governance and Biodiversity," *Conservation Biology* 20, no. 5 (2006): 1358-1366
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1523-1739.2006.00521.x/abstract>

Bofin, P., M. du Preez, A. Standing, A. Williams. 2011. *REDD Integrity: Addressing governance and corruption challenges in schemes for Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD)*, U4 Report, Chr. Michelsen Institute, Bergen
<http://www.cmi.no/publications/publication/?3967=redd-integrity-addressing-governance-and>

R.J. Smith, R.D.J. Muir, M.J. Walpole et al, "Governance and the loss of biodiversity," *Nature* 426 (2003): 67-70
<http://www.nature.com/nature/journal/v426/n6962/abs/nature02025.html>

Notes

1. Consulter, par exemple, les Indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>
2. Ministère ougandais du Commerce, du tourisme et de l'industrie (MoTTI), page Web « Protected Areas and Sustainable Use (PAMSU) ». Consulter : http://www.mtti.go.ug/index.php?option=com_content&view=article&id=106
3. New Vision., 2011, « How Sh95 Billion for Wildlife Was Misused », *New Vision*, 3 décembre 2011. Consulter : <http://allafrica.com/stories/201112040059.html>
4. Atuhaire, (A.), 2011, « The Kanyeihamba Report », *The Independent*, 6 décembre 2011. Consulter : <http://independent.co.ug/News/news-analysis/4974-the-kanyeihamba-report>
5. Musasizi (S.), 2011, « I never got a shilling from UWA – Otafire », *The Observer*, 28 juillet 2011. Consulter : http://www.observer.ug/index.php?option=com_content&view=article&id=14470:i-never-got-a-shilling-from-uwa-otafire&catid=34:news&Itemid=114

6. Mulondo (E.), 2011, « Another UWA probe kicks off », *Daily Monitor*, 28 mars 2011. Consulter : <http://allafrica.com/stories/201103280008.html>
7. New Vision, 2011, « How Sh95 Billion for Wildlife Was Misuse », *New Vision*, 3 décembre 2011. Consulter : <http://allafrica.com/stories/201112040059.html>
8. Musasizi (S.), 2011, « UWA Inquiry: Mapesa pins World Bank staff », *The Observer*, 29 juin 2011. Consulter : http://observer.ug/index.php?option=com_content&task=view&id=14072&Itemid=59
9. Musasizi (S.), 2011, « Audit firm endorses tourism accounts », *The Observer*, 19 juin 2011. Consulter : http://observer.ug/index.php?option=com_content&task=view&id=13909&Itemid=68
10. New Vision (2011).
11. Musasizi (S.), 2011, « World Bank to meet Kanyeihamba commission », *The Observer*, 10 août 2011. Consulter : http://www.observer.ug/index.php?option=com_content&view=article&id=14648:world-bank-to-meet-kanyeihamba-commission&catid=38:business&Itemid=68
12. Musasizi (S.), 2011, « Tourism probe leaves questions over WB policies », *The Observer*, 24 mai 2011. Consulter : http://observer.ug/index.php?option=com_content&task=view&id=13528&Itemid=68
13. International Rhino Foundation, 2011, *Corrupting the Rhino – UWA Saga Continues*, 7 juin 2011. Consulter : <http://www.rhinos-irf.org/en/art/1651/>
14. Lang (C.), Byakola (T.), 2006, *A Funny Place to Store Carbon: UWA-FACE's Treeplanting Project in Mount Elgon National Park, Uganda*, World Rainforest Movement, Montevideo.
15. Atuhaire (A.) (2011).
16. Njoroge (J.), 2011, « Police probe tourism billions cash bonanza », *Daily Monitor*, 21 septembre 2011. Consulter : <http://allafrica.com/stories/201109210486.html>
17. Makoye (K.)/Reuters Alertnet, « Corruption allegations hit WWF programmes in Tanzania », Consulté le 26 avril 2012. Consulter : <http://www.trust.org/alertnet/news/corruption-allegations-hit-wwf-programmes-in-tanzania>
18. Consulter : <http://www.wri.org/project/governance-of-forests-initiative>
19. Consulter : http://www.unicef.org/infobycountry/uganda_62001.html