

SÉRIE DE PUBLICATIONS OCCASIONNELLES DE SAIIA

Analyser les questions essentielles de politique
et de gouvernance en Afrique et au-delà



LEÇONS D'ACTIVISME CITOYEN EN OUGANDA : SAUVER LA FORÊT DE MABIRA

Bashir Twesigye

Numéro 7, juillet 2008

A propos de SAIIA

L'Institut Sud-africain des Affaires Internationales (SAIIA) est fier d'être depuis longtemps reconnu comme le premier institut de recherches sur les questions internationales en Afrique du Sud. Nous sommes une cellule de réflexion indépendante, non-gouvernementale, dont les objectifs stratégiques principaux sont d'apporter une contribution efficace à la politique du gouvernement et d'encourager un débat plus large et mieux informé sur les affaires internationales. C'est à la fois un centre de recherche d'excellence et un lieu de rencontre pour stimuler les discussions publiques. Les articles dans cette collection présentent des analyses thématiques acerbes et offrent un ensemble de perspectives sur les politiques-clés et questions de gouvernance en Afrique et au-delà.

A propos du programme

Depuis 2002, le Programme de Gouvernance et du MAEP du SAIIA a permis la promotion de débats publics et la production d'étude sur les questions de gouvernance critique et de développement en Afrique et au-delà. Ce programme a pour but de perfectionner les décisions politiques publiques en associant les gouvernements, les citoyens et les chercheurs à travers un ensemble de publications, d'ateliers-formateurs et d'associations de recherche. Le projet a travaillé sur le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs et sur la gouvernance dans presque 20 pays d'Afrique. SAIIA est ouvert à toutes propositions de documents originaux relatifs à la bonne gouvernance et considérer leur publication dans cette collection.

Editeurs de cette collection : Steven Gruzd steven.gruzd@wits.ac.za et Ross Herbert ross.herbert@wits.ac.za

Le Programme de Gouvernance et du MAEP tient à remercier Dianna Games, John Gaunt, Rex Gibson, Barbara Ludman, Richard Steyn and Pat Tucker pour leur assistance éditoriale dans la préparation de ces articles. Traduction Française faite par A la French www.alafrench.co.za et Beullens Consulting fabien@bconsult.co.za L'édition des textes traduits a été faite par Faten Aggad du SAIIA.

SAIIA présente sa reconnaissance envers l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas en Afrique du sud qui a soutenu généreusement le Programme de Gouvernance et du MAEP dans cette collection.

Autres publications

Le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs : Leçons à tirer des pionniers est la première étude approfondie sur le MAEP, elle examine ses défis pratiques, théoriques et diplomatiques. Les difficultés rencontrées par la population civile pour faire entendre leur voix ont été illustrées dans des études de cas au Ghana, au Kenya, au Rwanda, à l'Île Maurice et en Afrique du Sud. Cette étude présente 80 recommandations pour renforcer le MAEP.

Le DVD-Rom *MAEP : les outils de travail* est une librairie électronique de ressources pour les universitaires, les diplomates et les activistes. Il a été créé en anglais et en français, et inclus des interviews filmées, des guides sur les mécanismes et enquêtes de responsabilité participative, un ensemble complet des documents officiels du MAEP; les normes de bonne gouvernance et plusieurs articles et rapports de conférence. Ce DVD-Rom est inclus dans le livre '*Le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs : Leçons à tirer des pionniers*'.

Les normes de Gouvernance du MAEP : une collection classé contient toutes les normes et codes mentionnés dans le MAEP que les pays signataires doivent ratifier et appliquer, le tout réuni dans un volume de 600 pages et aussi disponible en français.

Réussir la planification de l'évaluation par les Pairs : guide pour les points focaux expose les principes pour diriger un procédé MAEP national robuste et crédible. Cet ouvrage fournit des conseils pratiques sur la façon de former des institutions, conduire des recherches, l'implication du public, les prévisions budgétaires et les médias. Aussi disponible en français et en portugais.

Comment influencer le MAEP : un guide pour la société civile donne des conseils stratégiques et tactiques aux organisations de la société civile sur la façon de s'engager avec les différents acteurs et institutions, afin d'avoir un impact politique dans le cadre de leur processus de MAEP. Aussi disponible en français et en portugais.

Institut Sud-Africain d'Affaires Internationales
Jan Smuts House, East Campus, University of the Witwatersrand
PO Box 31596, Braamfontein 2017, Johannesburg, South Africa
Tel +27 11 339-2021 • Fax +27 11 339-2154
www.saiia.org.za • info@saiia.org.za

Couverture conçue par Claire Waters

©SAIIA. Tous droits réservés. Toute reproduction, utilisation, stockage dans un système d'extraction ou transmission en tout ou en partie de cette publication, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit — support électronique ou mécanique, photocopie ou autre — est interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur (ou des auteurs) et ne traduisent pas nécessairement celles du SAIIA.

SÉRIE DE PUBLICATIONS OCCASIONNELLES DE SAIIA



**Analyser les questions essentielles de politique
et de gouvernance en Afrique et au-delà**

LEÇONS D'ACTIVISME CITOYEN EN OUGANDA : SAUVER LA FORÊT DE MABIRA

Bashir Twesigye

Numéro 7, juillet 2008

Résumé

En août 2006, le Conseil des ministres ougandais a proposé de donner 7 100 des 30 000 hectares de la forêt de Mabira au groupe de sociétés Mehta – producteurs de sucre – pour qu'il puisse agrandir sa superficie de plantation de sucre. Cette offre de terre gratuite devait permettre d'augmenter la production de sucre ainsi que les recettes fiscales du gouvernement et les devises générées par les exportations. Mabira est la plus grande forêt naturelle restante dans le voisinage de la capitale, Kampala, et des principales villes de Mukono et de Jinja.

Le gouvernement n'aurait pas dû être surpris de la vigueur de l'indignation publique contre cette proposition. Les développements des dernières années ont sensibilisé le pays aux questions environnementales. De nouvelles lois et de nouveaux sentiments ont engendré une conscience publique de la valeur des écosystèmes de l'Ouganda, en particulier de ses forêts. La question de Mabira est devenue la bonne cause au bon moment. Les organisations de la société civile se sont jointes aux institutions religieuses et culturelles pour stopper un gouvernement qui semblait déterminé, avec une attitude de défi, à faire passer les intérêts commerciaux au premier plan. Les manifestations publiques et autres campagnes ont bénéficié d'un large soutien. Des journaux et d'autres médias ont endossé le rôle de porte-drapeaux. Cela était considéré comme une cause civile galvanisante, peut-être la plus importante de l'histoire de l'Ouganda indépendant.

Armé de la loi et de la politique mises en place par le Mouvement de résistance nationale (NRM) au pouvoir, lui-même, encouragé par plusieurs années de sensibilisation sur la conservation, et assisté par une intendance compétente et organisée de la société civile, l'ensemble des citoyens a stoppé avec succès le gouvernement. Cette campagne couronnée de succès présente les leçons et les tactiques d'approche de la question plus large de la gouvernance par le biais d'un angle environnemental.

Bashir Twesigye est un chercheur à l'Advocates Coalition for Development and Environment (ACODE), à Kampala, Ouganda. Une version préliminaire de cet article a été présentée au cours de l'atelier « MAEP et Réforme » organisé par l'Institut Sud-africain des Affaires Internationales (SAIIA), au Birchwood Hotel, Johannesburg, du 20 au 22 novembre 2007.

Introduction

Depuis plus d'une décennie à présent, l'Ouganda a embrassé le développement durable comme son objectif global de politique nationale.¹ Le secteur de l'Environnement et des Ressources naturelles (ERN) – composé des ministères et des institutions responsables de l'eau, des zones humides, de la forêt, de la faune et de la flore, de la pêche et de la météorologie – a intensifié les efforts pour réparer les dommages environnementaux ayant eu lieu durant l'histoire turbulente de l'après-indépendance de l'Ouganda². En 1986, lorsque le calme politique a commencé à revenir, beaucoup s'était perdu sur la voie des infrastructures institutionnelles et physiques dans presque tous les sous-secteurs de l'ERN. Des efforts ont depuis été réalisés pour réhabiliter les ressources environnementales en introduisant des lois, des politiques et des plans d'action visant à sensibiliser les citoyens au programme de conservation.

Cet article souligne le rôle joué par les citoyens qui, luttant pour le droit à un environnement propre et sain, ont lancé une campagne pour empêcher que la célèbre forêt naturelle de l'Ouganda, la Réserve forestière centrale de Mabira, soit donnée à une société privée de culture et de traitement du sucre. Le terme pour décrire le processus de changement du statut juridique d'une portion de terre (généralement d'un statut protégé à un usage commercial) est « déclassement ». L'utilisation de la terre est souvent « classée » en publiant un avis dans le Journal Officiel ; elle est « déclassée » lorsque ce statut est modifié.

La tentative du gouvernement de déclassement d'une partie de la forêt de Mabira en la donnant à des sociétés appartenant au Groupe Mehta a soulevé des questions fondamentales de gouvernance et de responsabilité. En question se trouvaient l'adhésion du pays à des engagements internationaux ; son respect de la Constitution, de la politique et de la législation ; son obligation de rendre compte aux citoyens ; son respect de la loi ; et la capacité des institutions publiques à restreindre le pouvoir de l'exécutif.

Pour comprendre la campagne Mabira, il est essentiel de comprendre le contexte économique et environnemental en Ouganda, le corps croissant de la loi et de la politique environnementale et la pratique de litige environnemental. Tous ces facteurs se sont combinés pour faire de Mabira une pierre de touche des droits des citoyens.

Forêts, pauvreté et moyens de subsistance

L'Ouganda a une superficie de 236 040 km², dont 15 % environ sont couverts d'eau, principalement le lac Victoria. La forêt couvre 24 % des terres – ayant diminué de 50 % depuis l'indépendance en 1962. Les forêts naturelles représentent 30 % et les forêts artificielles 70 %. Les terres reboisées disparaissent actuellement à un rythme de 70 000 à 200 000 ha par an, largement du fait d'une occupation illégale.³ La croissance de la population pourrait accélérer le processus. En juillet 2005, la population de l'Ouganda était estimée à 27 269 000 habitants et son taux de croissance s'élevait à 3,3 % par an.

L'agriculture est depuis longtemps le pilier de l'économie. L'Ouganda s'étend sur l'équateur et connaît deux saisons des pluies, en mars et en septembre, lorsque la majorité des cultures ont lieu. Quelques 88 % des personnes vivent en milieu rural et sont des producteurs de subsistance.⁴ L'essentiel des cultures se compose de bananes, de haricots, de maïs et de manioc, majoritairement consommés localement. Les agriculteurs sont tributaires de la qualité des sols et d'un climat favorable, et n'ont fait que peu ou pas du tout d'adaptation aux méthodes agricoles modernes. Au cours de la dernière décennie, des tendances climatiques imprévisibles et le changement climatique ont eu un effet néfaste sur la production.⁵ La sécheresse et les inondations, principalement à l'Est et dans le Nord respectivement, ont intensifié les inquiétudes relatives à la faim et à la vulnérabilité, en particulier dans les foyers pauvres locaux.

L'industrie et la fabrication déclinent également suite à une crise énergétique dans le pays.⁶ Cette crise est attribuée aux niveaux d'eau décroissants du Lac Victoria, qui alimente le barrage des Chutes Owen – la plus grande station d'hydroélectricité en Ouganda à la source du Nil. Deux principales raisons sont avancées pour expliquer le déclin des niveaux d'eau du lac Victoria. D'abord, on prétend que l'Égypte, qui détient des droits de riverain, a reçu de l'eau supplémentaire des Chutes Owen. Ensuite, une crise environnementale s'intensifiant est née après la

destruction de la forêt de captage et l'assèchement des courants et des petites rivières alimentant le lac.

Les communautés locales sont particulièrement affectées par la destruction des forêts et autres ressources naturelles, dont elles tirent leurs nourritures, leurs sources d'énergie, leurs médicaments et par le changement climatique pour l'agriculture. Par conséquent, le fossé de revenus entre les riches et les pauvres est toujours élevé malgré un taux de croissance du PIB de 5 % et un déclin général des niveaux de pauvreté. Ainsi, la proportion d'Ougandais vivant dans une pauvreté absolue est passée de 56 % en 1992 à 35 % en 2000, avec une légère hausse à 38 % en 2004. Les chiffres récents du Bureau des statistiques de l'Ouganda montrent que les niveaux de pauvreté absolue ont à présent diminué pour passer à 31 %.

Il ne fait aucun doute que l'économie de l'Ouganda dépend de ses ressources naturelles, y compris les forêts, pour apporter un filet de sécurité sociale aux pauvres et aux populations vulnérables, en particulier en période de pénurie. Mais selon le *State of Environment Report 2004/05*, un déclin général du bien-être dans presque tous les sous-secteurs de l'environnement se fait sentir depuis de nombreuses années. Les forêts continuent à se réduire largement du fait des échecs de politique⁸, des faiblesses dans la mise en application des lois et des réglementations, et du déclassement de forêts politiquement déclenché. Un certain nombre de forêts protégées ont été illégalement épuisées. Cela aggrave probablement la pauvreté et la vulnérabilité chez les communautés dépendantes de la forêt.

Le cadre juridique et politique de la conservation environnementale

En 1995, l'Ouganda a voté une nouvelle Constitution, largement saluée dans le pays et plus que progressiste. Elle définit un environnement propre, sain comme étant un droit fondamentale, faisant de l'Ouganda l'un des premiers pays africains à élever la gestion environnementale au plan constitutionnel⁹. Des politiques ont été définies ou sont en cours dans la gestion de l'approche qu'a l'Ouganda de l'eau, des sols, de la biosécurité, de la sylviculture, de la faune et de la flore, des zones humides et de l'utilisation du sol. Dans certains cas, des lois ont été promulguées.

Ces lois se développent toutes autour d'un cadre environnemental conceptuellement accepté en vertu de la Loi nationale sur l'environnement. La Loi souligne les principes suivants : la garantie d'un environnement adéquat pour la santé et le bien-être des gens ; la participation publique au développement politique et juridique ; l'équité cross-générationnelle¹⁰ ; la préservation de la diversité biologique ; la garantie d'avantages optimaux sans saper la capacité des ressources naturelles à se reproduire ; et la nécessité d'évaluation environnementales préalables pour les projets qui peuvent affecter l'environnement ou les ressources naturelles¹¹. D'autres principes visent à promouvoir la sensibilisation environnementale ; à s'assurer que les pollueurs supportent les coûts réels de la pollution ; et à encourager une coopération internationale en matière d'environnement.

Des institutions comme l'Autorité de la faune et de la flore, l'Autorité nationale de la sylviculture, la Division de l'inspection des zones humides et les Départements des ressources de pêche d'Ouganda ont été créés afin de gérer des ressources environnementales spécifiques. L'Autorité nationale de gestion de l'environnement (NEMA) supervise l'ensemble, définissant les normes et assurant la coordination.

Malgré ces interventions aux niveaux politique, législatif et institutionnel, la dégradation croissante de l'environnement ne s'est pas arrêtée. Les rapports nationaux sur l'état de l'environnement, produits par la NEMA et publiés après deux ans, rapportent sans cesse des niveaux croissants de dégradation dans presque tous les sous-secteurs. Cela est généralement attribué au manque de volonté politique pour observer les lois et les politiques existantes, et au faible financement des fonctions liées à la conservation. Les institutions du gouvernement mettent donc en place des mesures d'atténuation au cas par cas, en fonction des ressources et du soutien politique.

Accroître la sensibilité à l'environnement

Un principe sous-jacent de la Loi nationale sur l'environnement est que tout le monde devrait avoir accès aux informations environnementales. La Loi encourage une participation publique maximale dans la formulation des politiques, des plans et de la législation. La population a droit aux données sur la qualité environnementale et

l'utilisation des ressources¹². Ce droit découle de la Déclaration de Rio de 1992, dont l'Ouganda est signataire. Par conséquent, la NEMA est mandatée pour promouvoir la sensibilisation publique, un mandat dont elle s'est assez bien acquittée, en informant bien les Ougandais vivant en milieu urbain et rural.

L'Ouganda est également membre de The Access Initiative (TAI), un réseau mondial qui réunit des gouvernements et des organisations de la société civile dans le but de promouvoir un accès public à l'information, la participation et la justice en matière de prise de décision affectant l'environnement. L'Advocates Coalition for Development and Environment (ACODE), un membre de la TAI, entreprend des initiatives de promotion des droits à l'accès en Ouganda. Une réalisation remarquable à laquelle TAI Ouganda a contribué est la promulgation de la loi sur l'accès à l'information (2005).

Un suivi des litiges environnementaux

Les réformes législatives et une sensibilisation croissante de la population à ses droits environnementaux aboutissent de plus en plus en poursuites devant les tribunaux. Bien que les avocats restaient auparavant prudents en matière de poursuites environnementales, le nombre croissant de procès indique une tendance positive. Les obstacles juridiques et procéduriers sont progressivement balayés par les forces de l'activisme environnemental et la sensibilisation judiciaire dans le pays. Les trois défis restants les plus importants se rapportent largement à l'admissibilité, aux procédures et aux coûts.

L'admissibilité est le principe juridique sur lequel se fonde une action environnementale. Bien que la Constitution et que la Loi nationale sur l'environnement apportent des bases juridiques pour qu'un groupe ou qu'une personne agisse au nom d'un autre, les tribunaux étaient réticents à admettre ce type de poursuite environnementale. Dans de nombreux cas, l'équipe de défense n'avait qu'à se présenter et à plaider « aucune cause de poursuite ». De nombreuses poursuites instituées par des ONG et des avocats d'intérêt public étaient rejetées pour cette raison. Cependant, depuis l'affaire du *The Environmental Action Network (TEAN) V. AG & NEMA, 1997*, un précédent a été créé selon lequel des personnes et des organisations peuvent intenter un procès avec succès au nom d'autres personnes, même si le requérant ne partage pas la situation critique de la personne affectée.

Deux autres développements y ont contribué. La loi sur l'environnement est nouvelle dans la jurisprudence de l'Ouganda. De par leur nature, les règles ordinaires de procédure rendent difficile l'administration d'une justice substantive. Par exemple, lorsqu'un document est présenté à titre de preuve, son auteur doit généralement se présenter en personne pour le vérifier. Cela entraîne des complications et des retards et rend l'engagement de poursuites environnementales coûteux lorsque, par exemple, l'auteur d'un rapport scientifique vit loin. Dans certains cas, les tribunaux s'éloignent des exigences de procédure strictes, comme dans l'affaire *Charles Harry Twagira V. AG and Others, 2002*. Dans ce cas, le tribunal s'est passé de l'exigence de procédure d'un avis de motion et a autorisé qu'une plainte soit déposée.

Les frais judiciaires décourageaient les poursuites environnementales. Lorsqu'une organisation servant l'intérêt public devait les supporter, ils se sont souvent révélés écrasants. Dans l'affaire *British American Tobacco V. The Environmental Action Network (TEAN), 2003*, par exemple, les défendeurs ont fait face à des frais s'élevant à 41 450 000 Shillings ougandais (soit environ 25 000 dollars, au taux de change de 2008) et ont été pratiquement liquidés. Tout ce qui reste aujourd'hui de TEAN est un site web. Cependant, de plus en plus, les tribunaux n'allouent aucun frais judiciaire pour les affaires d'intérêt public. Ils ont refusé d'allouer des frais judiciaires dans les affaires de *Dr. Besigye Kizza V. Yoweri Kaguta Museveni, 2001*; et de *ACODE and Another V. AG and NEMA, 2004*. Dans le cas de l'affaire *Edward Fredrick Sempebwa V. AG, 1987*, le tribunal a même avancé qu'un plaideur d'intérêt public qui semble sincère, qui encoure des frais énormes et ne recherche aucun gain personnel, devrait avoir droit à des dépens.

Tentatives précédentes de déclassement pour l'investissement privé

En 1997, le gouvernement a réussi à déclasser la Réserve forestière de Namanve pour créer un parc industriel

moderne – deux ans après avoir approuvé une nouvelle Constitution qui assignait les ressources naturelles comme les forêts au peuple ougandais, le gouvernement agissant dans l'intérêt du peuple en tant qu'administrateur. Un an après, en 1998, le parlement votait la Loi foncière interdisant spécifiquement toute forme d'aliénation des ressources de trust public. Malgré cela, le déclassement de Namanve n'a jamais été remis en cause. La défense de la loi environnementale ne commençait qu'à se développer et il existait des limites en termes de coûts.

En 2001, le gouvernement a émis un permis à Kakira Sugar Works l'autorisant à convertir la Forêt de Butamira en culture de canne à sucre. Butamira était une forêt naturelle située dans le district de Jinja, à environ 100 km au Nord-est de Kampala, sur les rives nord du lac Victoria. Cette fois-ci, le déclassement a été contesté par la société civile. Une multitude de personnes ont exprimé leur opposition – via des mémorandums et dans les médias écrits et électroniques – pour ce qu'ils considéraient comme une violation flagrante de la loi même que le gouvernement avait créée. Le déclassement a finalement été approuvé par le parlement avec le soutien d'un comité parlementaire puissant du Mouvement de résistance nationale au pouvoir. La forêt naturelle a été découpée en quelques mois pour laisser place aux plantations de sucre.

L'ACODE a remis en cause le déclassement devant la Haute Cour (Cause diverse N° 0100 de 2004), en avançant qu'elle contrevenait aux dispositions de l'Article 273(2)(b) de la Constitution et de l'Article 44(5) de la Loi foncière, les deux prévoyant la doctrine de trust public. Les requérants ont avancé que l'action était illégale, que les populations locales n'avaient pas été consultées et qu'aucune étude d'impact n'avait été réalisée. La Haute Cour a confirmé la plainte, ordonnant que le déclassement était illégal et donc nul et non avenue. Mais le gouvernement a continué à ignorer l'ordonnance.

En 2003, le gouvernement a proposé de déclasser la Réserve animalière de Pian Upe dans la région de Karamoja au Nord-est de l'Ouganda. L'objectif était d'attribuer la terre à un investisseur libyen pour une culture de fleurs. La réserve est l'une des plus grandes d'Ouganda, avec une superficie totale de 2 304 km². Elle est largement composée de terres humides dotées d'espèces de faune et de flore importantes comme les topis, les bubales, les élans, les zèbres, les léopards, les lions, les buffalos, les girafes, des sous-espèces de la gazelle de Grant et les dernières antilopes rouannes et autruches menacées d'extinction en Ouganda. De plus, les communautés pastorales Karimojong ont besoin d'un accès à la réserve pour se procurer de l'eau et des pâturages pendant les saisons sèches.

La proposition a été contestée par la société civile et les districts de Moroto et de Nakapiripit, où se situe la réserve. L'ACODE a travaillé avec les districts pour préparer un accord avec le gouvernement afin de garantir les bénéfices de la communauté et les obligations de l'investisseur au cas où le déclassement l'emporterait. Pendant ce temps, on a découvert que la société libyenne n'existait pas au bureau d'enregistrement des sociétés. Sous la pression de la société civile et des gouvernements locaux de Moroto et de Nakapiripit, « l'investisseur » fictif se serait retiré du projet, laissant l'affaire là.

Cet épisode s'est avéré instructif pour la société civile. On a observé qu'une mauvaise gouvernance constituait une faille pour la conservation en Ouganda et qu'elle pouvait être abordée selon un angle environnemental. La campagne de 2006 pour sauver Mabira et d'autres réserves forestières menacées était par conséquent initialement conçue comme une tentative de mettre à jour les insuffisances en matière de gouvernance de la structure administrative – un facteur d'union pour la société civile opérant dans des domaines divers comme la lutte contre la corruption, la gouvernance, la sécurité civile et l'environnement.

La campagne de défense de la forêt de Mabira

La forêt de Mabira est l'une des 65 réserves forestières restantes en Ouganda, classée comme une réserve naturelle stricte – une zone à conserver dans son état naturel sans aucune exploitation de sylviculture. Mabira a été classée en 1932 et couvre 29 974 ha, dont 518 ha sont une réserve naturelle stricte (ou une zone interdite). C'est la forêt la plus étendue dans la région du lac Victoria et une zone de captage majeur pour le lac et le Nil. La proximité de la capitale ougandaise, Kampala, et de deux autres villes majeures en font le lieu de loisirs et de relaxation le plus proche pour de nombreux Ougandais vivant en milieu urbain et représente un aimant pour les voyageurs routiers

allant vers l'Est. Il s'agit également d'une source majeure de revenus touristiques.

Comme de nombreuses autres forêts, Mabira a été profondément empiétée et dégradée au cours de l'Histoire turbulente de l'Ouganda (1966-1986). En 1993, le gouvernement a lancé une campagne majeure pour déloger tous les envahisseurs, qui se sont battus, entraînant plusieurs morts. La zone a néanmoins été libérée des envahissements et la forêt naturelle s'est rapidement régénérée. Aujourd'hui, il s'agit de l'un des joyaux écologiques les plus importants du pays, un habitat pour environ 312 arbres et arbustes, 287 espèces d'oiseaux, 199 espèces de papillons et 97 espèces de phalènes parmi tant d'autres.¹³ Son bassin versant alimente les cours d'eau se déversant dans le lac Victoria et le fleuve Sezibwa, et représente une source d'eau majeure pour les communautés avoisinantes. Elle représente un puits de carbone pour la zone industrielle de Kampala-Jinja et un modificateur de climat pour la région centrale.

Des tentatives ont été faites pour calculer la valeur réelle de Mabira. Mabira a une valeur élevée d'écotourisme. Elle dispose d'un centre d'écotourisme moderne apportant des logements et une éducation qui génèrent des revenus pour le gouvernement et les communautés avoisinantes. Un pavillon écologique cinq étoiles a récemment été construit dans la forêt pour un coût de plus de 2 millions de dollars¹⁴. De plus, l'Autorité nationale des forêts – l'agence du gouvernement qui supervise les réserves forestières – prévoit d'investir 20 millions de dollars dans une route touristique reliant Mabira aux chutes de Kalagala et à la source du Nil. L'investissement devrait rapporter plus de 200 millions de shillings ougandais (environ 120 000 dollars) par an en redevance de licence uniquement.¹⁵

En revanche, le Groupe Mehta, si son offre avait été couronnée de succès, s'attendait à augmenter la production de sucre de 50 000 tonnes par an, ce qui rapporterait à la société environ 20 millions de dollars par an et ferait gagner 20 à 25 millions de dollars en devises au pays. La société a également promis de fournir 10 à 12 mégawatts d'électricité au réseau national, de créer 3 500 emplois et d'investir dans les infrastructures (écoles, logements, dispensaires) pour une valeur de 3,5 milliards de shillings ougandais. Elle dépenserait 2 milliards de shillings ougandais dans le développement d'une route de 300 km.

Cependant, selon une recherche de la société civile publiée dans le journal dirigé par le gouvernement *New Vision*, donner Mabira coûterait à la population 890 millions de dollars. La terre à elle seule valait 5 millions de dollars et le bois 568 millions de dollars. D'autres actifs incluaient la biodiversité, la valeur médicinale, le combustible pour les communautés locales, la valeur d'absorption du carbone, l'écotourisme, la modération du climat, les services de bassins versants, la sécurité sociale et la valeur de loisirs. Environmental Alert – l'organisation non gouvernementale locale qui a réalisé l'étude - a conclu que donner la terre n'avait aucun sens au niveau économique.

Mais cette recherche n'a pas clôturé le débat. Des contre-informations provenant du Conseil des ministres, des institutions du gouvernement, de la société civile et de la société Mehta ont été publiées, incitant au débat public et exposant la désinformation. Curieusement, les revendications émanant des sources du Conseil des ministres contredisaient parfois les informations de l'Autorité nationale de la sylviculture (NFA). Le Conseil des ministres a suggéré que la contradiction était « idéologique ». La NFA a affirmé s'opposer au déclassement pour des raisons écologiques, sociales, économiques, juridiques et environnementales.¹⁶ D'abord, le directeur exécutif de la NFA et d'autres officiels de haut rang ont démissionné. Puis l'ensemble du conseil d'administration a démissionné, citant une ingérence politique.

Des organisations de la société civile ont lancé la « Croisade pour sauver Mabira ». Des institutions religieuses et culturelles, des groupes de donateurs, des avocats environnementaux, des banquiers et des journalistes les ont rejoints. Au cours d'une des réunions hebdomadaires régulières, il a été accepté d'utiliser Mabira comme une affaire permettant de souligner les lacunes au niveau de la gouvernance en général. Des organisations individuelles ont mené des stratégies spécifiques afin d'éviter les doublons.

Des stratégies acceptées étaient de rechercher le caractère commercial du promoteur proposé, Lugazi Sugar Works Ltd du groupe Mehta ; de poursuivre le gouvernement et le promoteur en justice ; de mobiliser diverses parties prenantes ; de générer une résistance publique via les médias, des rassemblements et autres activités ; et d'encourager un boycott national des produits du promoteur.

Un soutien international a été recherché via le Forest Governance Learning Group (qui défend la bonne

gouvernance dans le secteur forestier et opère en Afrique, en Asie, en Europe et en Amérique latine). L'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), basé au Royaume Uni, a engagé le soutien médiatique de la BBC et de Voice of America.

Dans le pays, des manifestations à Kampala et ailleurs ont accru la pression politique. La Coalition anti-corruption et Greenwatch ont conseillé à la population de ne pas consommer de sucre Lugazi. Environmental Alert a produit des autocollants pour voitures faisant référence au « cadeau » Mabira. Une société recherchant un terrain dans les Réserves forestière de Bugala Island a retiré sa requête. Une réunion imminente des Chefs de gouvernement du Commonwealth est parvenue à influencer un gouvernement d'abord intransigeant.

La campagne est devenue extrêmement politique. Le gouvernement a essayé de freiner les manifestations en arrêtant les contestataires, y compris des membres du parlement. A un moment, les manifestants s'en sont pris aux personnes d'origine indienne pour montrer leur mécontentement face aux propriétaires indiens de Mehta. Les connotations raciales ont largement été condamnées, et la communauté indienne a publiquement condamné le déclassement proposé, aidant à soulager des relations raciales tendues.

Opportunités et tactiques

La place spéciale qu'occupe Mabira chez les Ougandais a contribué à alimenter la campagne. Au-delà de la beauté naturelle de la forêt, elle constitue également un célèbre centre culturel et spirituel pour les groupes ethniques Baganda et Basoga. Les programmes scolaires la présentent comme la ressource forestière la plus étendue en Ouganda central. La mettre au centre d'une campagne sur la gouvernance a gagné le cœur des gens.

La recherche empirique a également apporté sa contribution : Des évaluations factuelles, des implications juridiques et des implications sociales, économiques, culturelles et politiques du déclassement proposé ont renforcé les réponses émotionnelles.

Les médias ont rejoint le combat : Des journaux et des médias électroniques – même propriétés du gouvernement – ont apporté un soutien énorme. La majorité des agences de médias ont inclus une conservation environnementale dans leurs programmes de « responsabilité sociale », et des journalistes environnementaux ont travaillé étroitement avec les ONG gouvernementales pour fournir des informations à la population.

Encourager les donateurs : Les réunions hebdomadaires de stratégie – auxquelles participaient des organisations chrétiennes, la société civile, des institutions chrétiennes et le secteur privé – ont prouvé que les opposants étaient sérieux et déterminés. Cela a encouragé les donateurs à engager des fonds. Un fonds financé par l'ACODE au nom des organisations de la société civile a aidé à financer les priorités immédiates – comme des messages SMS, des dessins satiriques, des klaxons de voitures et des procès. Les messages étaient souvent satiriques et révélateurs et étaient largement diffusés pour donner à la campagne un caractère national.

Mettre le gouvernement KO : Des pétitions et des mémorandums ont été présentés au parlement pour anticiper les propres propositions du gouvernement. Bien que la proposition de déclassement n'ait pas encore été déposée, ces documents ont lancé une discussion et aidé à informer les parlementaires. Pendant ce temps, la proposition était remise en cause devant la cour constitutionnelle. Aucune ordonnance n'a été prononcée à ce jour.

Centre d'attention sur l'investisseur : Une caractéristique de la procédure judiciaire est qu'elle visait « l'investisseur » plutôt que l'Etat. « L'investisseur » aurait demandé au gouvernement d'agir de manière illégale. La logique de la campagne était que l'investisseur était une cible plus facile à atteindre. De plus, ce procès envoyait un message effrayant aux autres investisseurs éventuels qui recherchaient des forêts ou autre terre protégée.

Se battre sur plusieurs fronts : Dans un cas apparenté, un groupe d'ONG – l'ACODE, Environmental Alert, Greenwatch, The Environmental Action Network et Anti-Corruption Coalition of Uganda – a remis en cause une tentative par BIDCO (U) Ltd de se voir attribuer neuf réserves forestières sur Bugala Islands sur le lac Victoria que la société voulait convertir en production d'huile de palme. Au même moment, des organisations de la société civile ont adressé une pétition à un réseau international de producteurs d'huile de palme, avançant que BIDCO (U) passait outre la règle du réseau contre la destruction de forêts naturelles. Face à cette pression, la société a annoncé qu'elle retirait son offre pour la terre.

Se préparer à de nouvelles batailles : Le groupe Mehta n'a pas complètement retiré son offre pour Mabira, malgré la perte de ventes occasionnée par le boycott de ses biens. Et l'annonce du gouvernement indiquant qu'il avait décidé de ne pas donner une partie de la forêt de Mabira a été reçue avec scepticisme. Mais la société civile considère la « trêve » comme une opportunité de redéfinir les stratégies d'action si le gouvernement manquait à sa parole.

Conclusion

La campagne Mabira souligne l'efficacité des partenariats dans les plaidoyers de la société civile. En coordonnant la stratégie et en s'exprimant d'une même voix, le réseau de la société civile a pu lancer une dynamique. Il a réussi à discréditer la donation proposée de la forêt de Mabira, en remettant en cause les raisons juridiques, sociales, économiques et morales sur lesquelles la proposition se fondait. Ses stratégies ont mis le gouvernement dans le désarroi en l'engageant sur plusieurs fronts. Des initiatives opportunes ont été calculées pour contrecarrer les contre-stratégies du gouvernement.

Un facteur de succès certain a été que la campagne avait accès à des informations officielles sensibles, y compris des documents du Conseil des ministres. Sans cela, le gouvernement aurait pu réussir à déclasser la forêt, forçant la campagne à s'opposer à un fait accompli. L'Histoire montre que cela est difficile. Lorsque Butamira a été déclassée, le promoteur a rapidement défriché la forêt, malgré une ordonnance du tribunal. L'écosystème perdu ne pouvait pas être restauré.

Depuis une douzaine d'années que la conservation environnementale est basée sur un cadre juridique et politique en Ouganda, on a constaté une réponse encourageante de la part des organismes nationaux de conservation, des groupes de la société civile, des organisations communautaires, des avocats d'intérêt public et du grand public, tous étant devenus plus réactifs face au besoin de conservation environnementale. La campagne de défense de Mabira souligne des niveaux plus importants d'activisme, et la détermination du peuple d'Ouganda de conserver l'environnement. La campagne a aussi montré la force galvanisante des sujets environnementaux dans la rationalisation de la gouvernance dans le pays.

Endnotes

- 1 En 1995, l'Ouganda a approuvé une nouvelle Constitution, qui dirige tous les efforts de développement vers la réalisation de l'idéal de développement durable.
- 2 Depuis 1962, lorsque l'Ouganda a obtenu l'indépendance, le pays s'est débattu dans une rivalité et une instabilité politiques, culminant occasionnellement en confrontations armées entre les groupes politiques rivaux. De 1971 à 1977, le pays a connu la dictature du Président Idi Amin, affaiblissant davantage ses capacités institutionnelles et infrastructures physiques pour la conservation et la gestion de l'environnement. En 1986, lorsque le pays a commencé à connaître un calme et une stabilité politiques, une partie assez considérable des systèmes écologiques de l'Ouganda avait été perdue.
- 3 Mugenyi O *et al*, 'Balancing Nature Conservation and Livelihoods: A Legal Analysis of Forest Evictions by the National Forestry Authority', ACODE, 2005.
- 4 Le Bureau ougandais des statistiques, *Population and Housing Census*, 2002.
- 5 La production agricole a constamment décliné au cours des dix dernières années. Par exemple, la part du secteur de l'agriculture dans le PIB a décliné pour passer de 68 % en 1985 à 31,8 % en 2006 (Discours du budget, 2006).
- 6 L'Ouganda dépend presque exclusivement de la production hydroénergétique. Au cours des dernières années, les niveaux d'eau du Lac Victoria sont en baisse. Cela a eu un effet sur le débit du Nil, et a affecté la production d'énergie le long de la rivière.
- 7 *The State of the Environment Report* est produit tous les deux ans ; il souligne les changements dans l'environnement et attribue les causes et les effets.
- 8 *Ibid.*, p. xi.

- 9 *The Constitution of the Republic of Uganda*, 1995, Article 39.
- 10 Ce principe comprend que l'environnement et les ressources naturelles soient gérées de façon équitable et pour le bien des générations présentes et futures.
- 11 *The National Environment Act*, Cap 153, Laws of Uganda 2000 Edition, section 2.
- 12 *Ibid.*
- 13 Environmental Alert, Facts on *Mabira*, mars 2007.
- 14 Cabinet Secret, Cabinet Memorandum NO.CT (2007) 69, Proposed Change of Land Use of Part of Mabira Central Forest Reserve.
- 15 *Ibid.*
- 16 The National Forest Authority, Report on Environmental and Economic Implications of Changing Land Use of Part of Mabira CFR to Sugarcane Plantations, juillet 2006; sources NFA.



Perspectives africaines. Discernements mondiaux.

**Institut Sud-africain des Affaires Internationales
PO Box 31596, Braamfontein, 2017, Afrique du Sud
Tél.: +27 11 339-2021 · Fax: +27 11 339-2154
www.saiia.org.za · info@saiia.org.za**