

Communication aux 4èmes Journées doctorales sur la participation du public et la démocratie participative

Les effets de dispositifs participatifs sur l'action publique au regard des contraintes liées à l'offre participative. *Le cas de la participation du public à l'élaboration de plans de gestion de l'environnement en Afrique du Sud.*

Mélanie Pommerieux

Résumé

Les décisions autoritaires, tournées vers le développement, prises pendant l'apartheid ont légué à l'Afrique du Sud contemporaine une lourde dette environnementale. Depuis, le principe de participation a été institué dans les lois environnementales sud-africaines. Suivre l'évolution dans le temps des dispositifs participatifs dans ce domaine, depuis la fin de l'apartheid à nos jours, tant au niveau national que local, nous permettra de mettre en évidence la façon dont l'offre participative contraint les effets de ces dispositifs. En étudiant l'influence des sphères internationale, nationale et locale sur ces dispositifs, nous montrerons tout d'abord comment l'institutionnalisation de la participation dans le domaine de l'environnement s'est faite avec l'appui de la sphère internationale, dans un contexte où le nouveau gouvernement n'accordait que peu d'intérêt à ces questions environnementales. Puis nous expliquerons comment l'orientation développementaliste de la nouvelle démocratie sud-africaine tend à minimiser l'importance dédiée à la participation du public, avant de souligner comment quelques acteurs cherchent au contraire à s'appuyer sur le public pour montrer l'importance de certains enjeux environnementaux.

Mots clés

Participation du public, action publique, environnement, Afrique du Sud

Introduction

A la fin du mois d'octobre 2015, de nouvelles restrictions dans l'utilisation de l'eau ont été décrétées dans le Gauteng, province considérée comme le cœur économique de l'Afrique du Sud, alors que le ministère de l'eau avait déjà déclaré en 2013 que la majeure partie du pays avait atteint, ou était en passe d'approcher, le point où les ressources en eau économiquement viables étaient déjà pleinement utilisées¹.

Cette situation pose la question du contexte dans lequel les développements sont autorisés en Afrique du Sud et de la façon dont les impacts environnementaux y sont pris en compte.

Les chercheurs et personnes que nous avons interrogées s'accordent à dire que durant l'apartheid, les décisions étaient prises arbitrairement par des fonctionnaires, isolés dans leur bureaux. Le gouvernement autoritaire n'avait pas la volonté de prendre en considération les problèmes environnementaux, et certaines pratiques, comme l'exclusion de populations désavantagées sous prétexte de création de zones de conservation de l'environnement, ont

¹ <http://mg.co.za/article/2015-10-28-rand-water-begins-water-restrictions>

mené au désintérêt de la population sud-africaine pour les questions environnementales (Fuggle, Rabbie, 2009).

L'apartheid a ainsi légué à l'Afrique du Sud démocratique non seulement une lourde dette environnementale (Fig, 1999) mais également une situation d'« apartheid environnemental »² dans laquelle les populations précédemment désavantagées occupent des zones moins favorables et plus exposées aux nuisances et risques industriels.

Avec l'avènement de la démocratie, des droits environnementaux sont désormais garantis par la constitution sud-africaine, considérée comme l'une des plus progressives au monde³, tel que le droit à un environnement protégé pour le bénéfice des générations futures, au travers de mesures qui garantissent un développement écologiquement soutenable et l'utilisation des ressources naturelles tout en promouvant un développement économique et social justifiable (Bill of Rights, 24 – 2c).

En plus de ces droits, la loi environnementale cadre, le *National Environmental Management Act* (NEMA), garantit que les décisions doivent prendre en compte les intérêts, besoins et valeurs de tous les acteurs intéressés et affectés (Chapitre 1, 4-G).

Ce pas en avant est-il pour autant une garantie que la voix de tous les sud-africains sera mieux considérée ? Et que les questions environnementales seront mieux prises en compte ?

L'objectif de cette communication sera alors de comprendre pourquoi et comment le principe de participation a été mis en œuvre dans le domaine de l'environnement dans la nouvelle Afrique du Sud démocratique.

Pour ce faire, il s'agira de décrire l'évolution des dispositifs participatifs mis en œuvre dans ce domaine depuis la fin de l'apartheid à nos jours, en cherchant à comprendre les raisons des évolutions dans leur mise en œuvre, puis à comprendre la façon dont ils ont influé sur l'action publique. Une attention particulière sera portée aux influences des différentes sphères, internationale, nationale et locale, sur ces dispositifs.

Pour différencier les types de dispositifs mis en œuvre, nous nous référerons à la typologie d'Arnstein (1969) qui distingue huit niveaux de participation, allant de la manipulation au contrôle des citoyens.

Afin de comprendre les raisons de ces évolutions, les travaux sur l'offre participative⁴ nous incitent à mettre en avant la configuration des acteurs, de leurs ressources et des paradigmes dominants qui sont à l'origine des changements en termes d'organisation de ces dispositifs.

Les travaux sur les effets⁵ nous poussent à sortir d'une vision séquentielle et à replacer ces dispositifs dans leur contexte, pour comprendre comment ces changements vont affecter l'action publique.

Ainsi, nous expliquerons d'abord dans quel contexte se sont déroulés les premiers grands dispositifs participatifs environnementaux à l'aube de la nouvelle Afrique du Sud démocratique afin de séparer le mythe de la réalité, puis nous montrerons comment l'injonction développementaliste à l'œuvre contraint les effets des dispositifs participatifs sur les décisions environnementales, avant de regarder pourquoi et comment certains acteurs tentent de faire sortir certains dispositifs de cette logique.

Ce papier s'appuie sur des travaux effectués lors du travail de thèse, qui s'est intéressé à l'étude de dispositifs participatifs nationaux et locaux, comparant deux provinces sud-

² Extrait d'un entretien avec un fonctionnaire de l'unité gestion des côtes de la ville du Cape

³ <http://www.gov.za/documents/constitution/constitution-republic-south-africa-1996-1>

⁴ Notamment Mazeaud, 2010 et Bonaccorsi, Nonjon, 2012.

⁵ Notamment Mazeaud, Sa Vilas Boas, Berthomé, 2012 et Blatrix, 2002.

africaines. La méthodologie combien plusieurs types de sources : entretiens avec 98 acteurs⁶, tant participants qu'organisateur de dispositifs participatifs, membres de la société civile, acteurs politiques ; recherches d'archives et l'observation de réunions publiques et fermées au public.

La création d'un mythe lors de fondation de la démocratie sud-africaine

Toute comparaison doit avoir un point de départ. Afin de s'intéresser aux effets de la participation du publique dans le domaine de l'environnement en Afrique du Sud, il s'agit de mieux comprendre quelle était la situation initiale, et il s'agit également de comprendre comment et pourquoi cette situation a mené à l'avènement de la participation.

Les premières tentatives consultatives à la fin de l'Apartheid

A cet égard, L'adoption de *l'Environmental Conservation Act* (ECA) en 1989 est un des signes que le régime de l'apartheid commence à s'intéresser aux questions environnementales. Cette loi est en effet la première en Afrique du Sud à préconiser le recours à des études d'impact environnementales (EIEs), même s'il ne s'agit que d'une recommandation sans obligation légale. Pour comprendre la raison de cet intérêt, Sowman, Fuggle et Preston (1995) expliquent en premier lieu l'influence déterminante du contexte international. La conférence des Nations Unies sur l'environnement en 1972 a ainsi permis à des chercheurs, professionnels et fonctionnaires de lancer le débat en Afrique du Sud sur les EIEs, avant que le Congrès Mondial sur la « Wilderness » de 1983 en Ecosse n'oblige l'Afrique du Sud à réfléchir rapidement à la question de l'adoption de ces EIEs, par le biais d'une résolution. Ils expliquent également que suite à cela, un comité a eu la tâche de rassembler et synthétiser toutes les informations disponibles sur les différents modèles d'EIEs existants de par le monde. Ces chercheurs indiquent cependant avoir envoyé, avec d'autres acteurs, certaines propositions à ce comité qui n'auraient jamais été débattues.

Afin d'étayer notre description de la situation avant l'institutionnalisation de la participation, l'exemple du combat contre la proposition du développement d'une mine sur les bords du lac Saint Lucia est révélateur des changements déjà en cours à la fin du régime de l'apartheid, alors que les EIEs n'étaient donc que volontaires. Dans ce cas, l'organisme de conservation de l'environnement de la province, *Natal Parks Board*, ainsi que des individus et ONGs en faveur de la préservation de cet espace, se sont unis et ont occupé l'espace médiatique afin de réclamer la proclamation de cette zone comme *World Heritage Site*. Une EIE a donc été commandée par le ministère de l'environnement provincial. Les résultats de cette étude, favorable à la mine, ont été fortement critiqués par la coalition environnementale. Cette coalition a fait appel à des experts internationaux, du bureau RAMSAR, qui ont également fortement critiqué cette étude et se sont positionnés contre. Certains acteurs, et partis politiques se sont également positionnés contre la mine. Les communautés locales étaient quant à elles favorables au développement dans l'attente de retombées économiques. Le comité consultatif du gouvernement sur les questions environnementales, après avoir écouté les divers groupes d'intérêts lors d'un processus participatif qualifié de « sans précédent » (Kruger, Van Wilgen, Weaver, Greyling, 1997) a finalement tranché en décembre 1993 contre le développement au terme de 4 ans d'un combat qualifié de « David contre Goliath » par la presse. L'une des raisons principales évoquées par le comité fut que la mine n'étant prévue

⁶ Les extraits d'entretiens cités dans ce papier ont été traduits de l'anglais par nos soins.

que dans 7 ans, les communautés locales ne verraient pas de bénéfices pendant ce temps. Le site a été proclamé *World Heritage Site* quelques années plus tard.

Cette victoire des conversationnistes, amplement relatée par les journaux et étudiée par la communauté scientifique, à l'encontre de la ligne gouvernementale et à l'aube de la démocratie sud-africaine, était porteuse d'espoir. Le chemin vers des nouvelles politiques environnementales et une meilleure participation des sud-africains à ces politiques n'aura pourtant rien d'évident.

Dans les deux cas relatés précédemment, on peut parler de consultation en se référant à l'échelle d'Arnstein, puisque les différents acteurs avaient la possibilité d'être entendus, sans pouvoir autant avoir de garanti que leurs voix seraient prises en compte. Néanmoins, l'influence de la société civile sud-africaine dans la mise à l'agenda de ces questions, avec l'appui d'acteurs internationaux, est indéniable.

Suite à ces premiers dispositifs consultatifs ayant eu lieu durant l'apartheid, l'avènement de la démocratie sud-africaine a permis la discussion à grand échelle de nouvelles politiques environnementales.

La participation du public à l'élaboration des premières politiques environnementales est aujourd'hui évoquée avec fierté et nostalgie par les sud-africains qui y ont participé, au point que ces dispositifs ont acquis un statut quasi mythique. Déconstruire le mythe en cherchant à comprendre pourquoi et comment ces dispositifs participatifs ont été élaborés nous permettra de peindre une image des acteurs et idées à l'origine de ces dispositifs participatifs. Deux exemples seront étudiés : *the Consultative National Environmental Policy Process* (CONNEPP), le processus consultatif qui a mené à la rédaction de la loi environnementale cadre, *National Environmental Management Act* (NEMA, 1998) ; et le dispositif participatif (non nommé) qui a mené à l'une des lois environnementales spécifiques, *Integrated Coastal Management Act* (ICMA, 2008), dépendant de NEMA.

Le contexte de mise en œuvre des dispositifs participatifs environnementaux des années 1990

L'étude du contexte politique et des acteurs soulignent les points de différence et convergence avec l'avènement de la participation du public dans les pays occidentaux.

En Afrique du Sud, malgré les critiques portées à la (non) gestion des questions environnementales par le gouvernement de l'apartheid, l'environnement ne fait pas non plus partie des priorités de *l'African National Congress* (ANC), principale force d'opposition au régime durant l'apartheid et parti au pouvoir depuis les premières élections démocratiques. Pour preuve, lors du gouvernement d'union, issues des premières élections démocratiques, les portefeuilles liés aux questions environnementales ont été donnés au Parti National (au pouvoir pendant l'apartheid), ce qui « *était, de la part de l'ANC, un message clair en direction de son électorat, signifiant que ces domaines pouvaient être considérés comme marginaux en matière de transformations à accomplir* » (Fig, 1999). Fig raconte en détail dans son article de 1993 le processus long et complexe qu'a été la mise en place de CONNEPP. Il explique notamment que l'ANC a commencé « *à se pencher sérieusement sur les questions d'environnement* » en 1993, que le parti a ensuite fait appel à une organisation internationale, le Centre de recherche du développement international (IDRC), basé à Ottawa, mais qu'une fois son rapport publié, l'ANC s'en est désintéressé. Le seul à y avoir porté intérêt fut le général Holomisa, vice-ministre ANC de l'environnement et du tourisme, qui a permis de sauver le processus. CONNEPP une fois lancé a subi de nombreuses contrariétés, a dû être relancé à plusieurs reprises, à cause de la persistance de « *liens corrompus* » entre des membres du Parti National, au pouvoir pendant l'apartheid, et du secteur privé.

Si c'est un acteur politique qui a sauvé CONNEPP du naufrage, avant de se faire évincer de l'ANC pour avoir porté des accusations de corruption, ce sont des fonctionnaires qui ont été instrumentaux dans le lancement du processus participatif sur la gestion des côtes. Le fonctionnaire en charge de la rédaction de la nouvelle loi sur la gestion des côtes nous a confié que son collègue lui avait demandé pourquoi il s'embarquait dans un dispositif participatif alors qu'il pourrait très bien rédiger lui-même cette proposition de loi, que ça serait fini en une semaine et qu'il n'aurait pas à accepter d'aide financière internationale, ce à quoi la premier nous dit lui avoir répondu « Oui je peux faire ça. Mais ça ne sera pas très bon, et ça ne sera pas mis en œuvre par le peuple ». Ce souci de pousser la participation du public pour faire en sorte que les questions côtières soient sérieusement prises en considération par les sud-africains et leur hommes politiques nous le verrons sera une constante dans la stratégie de cette branche Océans et Côtes du Ministère de l'Environnement.

Dans le deux cas, il est à noter qu'il a été fait appel à des consultants qui ont milité contre l'apartheid et qui ont facilité la mise en œuvre de programmes pour les communautés dans les dernières années du régime, pour mettre en œuvre ces dispositifs de participation du public, qui avaient donc pour la première fois l'opportunité d'aider ces communautés, et les sud-africains en général, à participer à l'élaboration de lois nationales.

Dans les deux cas également, l'aide internationale tend à être minimisée par les acteurs sud-africains. Dans le cas de CONNEPP, Mr Holomisa nous a affirmé que « ils n'allaient pas influencé la politique. Si ça avait été le cas, vous verriez des manifestations aujourd'hui encore » à l'instar d'ICMA, pour lequel le consultant estime ne s'être inspiré d'aucun modèle international. Interrogés sur l'impact de l'aide financière, ils indiquent qu'ils ont insisté pour qu'aucune conditionnalité ne soit attachée à cette aide. Néanmoins, dans le *White Paper* issue de CONNEPP, qui donnera ensuite NEMA, la première phrase est la suivante : « Quand le Sommet de la Terre de Rio s'est réuni en 1992, le monde a changé d'âge ». S'en suit plus d'une page de description du sommet de Rio et du contexte international, avant d'en venir au cas sud-africain. Comme pour les premiers dispositifs consultatifs sous l'apartheid décrits précédemment, il semble ainsi bien que l'Afrique du Sud ait été influencée par la société internationale pour mettre en avant l'importance des enjeux environnementaux et de la participation dans ce domaine, avec l'hypothèse qu'elle ait souhaitée faire figure de « bon élève » (Guyot, 2006) sur la scène internationale.

Organisation et critiques de ces dispositifs

Ces dispositifs comme nous l'avons indiqué ont par la suite été érigés en mythes. Un consultant ayant participé à l'organisation de CONNEPP indique :

« CONNEPP était absolument brillant. C'était un processus coûteux. Mais ça ne nous a pas empêché d'avoir une consultation en profondeur, avec des ateliers traduits (...) où nous avons demandé aux gens de participer à un exercice de vision, et ça a placé la barre. Et je ne connais pas de processus qui depuis a atteint ce standard ».

Les personnes ayant participées à l'organisation du dispositif participatif ayant mené à ICMA font référence à ce dispositif en des termes tout aussi élogieux. Ils ne manquent pas non plus d'indiquer qu'ICMA a reçu une mention honorable lors de l'attribution du *World Future Policy award* par le *World Future Council* en 2012, qui a souligné :

« Le ICM Act de 2008 marque un départ significatif de la précédente approche fragmentée top down [...] Le ICM Act est le résultat d'un processus hautement participatif et consultatif. Au cœur de cette loi ont été réinstaurés les droits de propriétés communs historiques et l'accès aux côtes pour tous, qui avaient été niés pendant l'apartheid. »

Dans les deux cas des consultants ont été embauchés pour organiser les dispositifs participatifs par province ou région. Plusieurs séries de réunions publiques ont été organisées, d'abord pour que les citoyens puissent exprimer leurs idées puis pour qu'ils puissent commenter l'interprétation que les consultants ont en faite.

Pour autant, l'organisation de ces dispositifs n'est pas dénuée de critiques. Un membre actuel de la branche sud-africaine de l'*International Association for Public Participation* (IAP2), nous a expliqué « ...on a parlé d'un processus appelé CONNEPP. J'ai dit non, ça n'a pas fonctionné pour moi. C'était superficiel, c'était trop rapide ». Quant au second cas, le consultant en charge lui-même regrette ne pas avoir réussi à mieux approcher les chefs tribaux et par là même les communautés rurales vivant près de ou grâce aux ressources côtières.

Pour tenter d'évaluer ces dispositifs, une comparaison s'impose. Une première comparaison que nous avons effectuée entre différents *White Papers* montre que pour d'autres domaines qui semblent avoir été plus stratégiques pour l'ANC, tels que la santé ou l'éducation, la rédaction de ces *White Papers* n'a pas été le théâtre d'une participation du public de la même ampleur. Si CONNEPP est décrit méticuleusement dans le *White Paper* ayant mené à NEMA, il est simplement évoqué dans celui ayant mené à une nouvelle sur l'éducation que beaucoup de commentaires ont été reçus, et qu'ils ont été pour l'instant archivés. Il est également précisé que les politiques éducatives sont amenées à évoluer, qu'il s'agit ici d'une première étape, et que les chercheurs et professionnels seront de nouveau consultés. CONNEPP, comme le processus ayant mené à ICMA, semblent donc effectivement avoir été plus participatifs que d'autres dispositifs sud-africains en cours au même moment, et que les dispositifs ayant eu cours précédemment dans le domaine environnemental. Une marche est franchie sur l'échelle d'Arnstein : il ne s'agit plus de consultation mais d'apaisement, puisque les acteurs sont désormais en mesure plus seulement d'être écoutés mais de conseiller, même si les autorités gardent toujours le dernier mot.

Ces deux dispositifs ont donné lieu à deux lois louées internationalement. NEMA (1998) a institutionnalisé le principe de participation du public en Afrique du Sud, à travers plusieurs principes, dont le 4^e

« La participation de toutes les parties intéressées et affectées à la gouvernance environnementale doit être promue, et toute personne doit avoir l'opportunité de développer la compréhension, les compétences et capacités nécessaire pour atteindre une participation équitable et effective et la participation des personnes vulnérables et désavantagées doit être assurée. »

Le principe de justice environnementale y est également inscrit. De même ICMA promeut la participation du public au développement obligatoire de *Coastal Management Programs* (CMPs) au niveau des provinces et municipalités sud-africaines, ces CMPs étant l'un des outils majeurs promus par ICMA. Cependant, l'importance du dispositif participatif organisé n'a pas réussi à faire passer ICMA parmi les lois prioritaires. Le *White Paper for Sustainable Coastal Development in South Africa*, résultant directement de ce dispositif, a été finalisé en 2000. Pourtant, ICMA n'a été votée qu'en 2008. Les différents acteurs interrogés quant aux raisons de ce délai ont indiqué que d'autres lois semblent avoir été prioritaires, et que les tempêtes catastrophiques de 2007 et 2008 qui ont provoqué de graves dommages le long des côtes sud-africaines semblent avoir joué un rôle dans l'adoption de cette loi en 2008.

L'institutionnalisation de la participation du public en Afrique du Sud s'est déroulée différemment de celle des pays occidentaux, dans le sens où elle est issue de dispositifs participatifs top down, initiés par le gouvernement. Certes, la société civile a joué un grand rôle dans ces dispositifs, appuyée par la communauté internationale. Mais la remise en cause de la politique environnementale de l'apartheid n'est pas issue d'un mouvement de « *green*

discontent » comme cela a été le cas en occident (Barbier, Larrue, 2011). Elle est intervenue dans le contexte de la remise en cause globale du régime. Il semble en fait que cette latitude donnée au public soit intervenue parce que les décideurs manquaient d'expertise à ce sujet, et ne prêtaient pas un intérêt aussi élevé à ces questions environnementales qu'à d'autres. Mais l'idée que l'Afrique du Sud devait redorer son image sur la scène internationale, et que la mise en avant dans ses lois et sa constitution des questions environnementales, et de la participation du public à ces questions, pouvait lui permettre d'atteindre cet objectif, a certainement joué un rôle et est une hypothèse qui mériterait d'être vérifiée.

II Vers une participation « des élites » dans un contexte dans mise au second plan des questions environnementales

Depuis cette période porteuse d'espoir, le mythe de la participation dans le domaine de l'environnement s'est effondré. Déception, frustration sont des sentiments partagés par la grande majorité des personnes que nous avons interrogées. Nous dresserons d'abord un tableau de la situation actuelle, avant de chercher à comprendre les raisons de cette évolution, puis de les analyser.

Vers une marginalisation de la participation du public

Si l'on tente de dépeindre la situation actuelle, à l'image de ce que nous avons fait précédemment pour les décisions environnementales sous l'apartheid, le résultat semble peu encourageant.

Au niveau national, le *White Paper* publié le plus récemment dans le but d'engendrer une nouvelle loi environnementale spécifique est le *White Paper on National Management of the Ocean* (NEMO, 2014). Il n'y a pas d'indication dans ce *White Paper* de l'organisation d'un dispositif participatif pour parvenir à ce document. Glazewski (2013) note ainsi que c'est « en net contraste avec le processus relié de gestion intégré des zones côtières, qui a eu lieu il y a tout juste un peu plus d'une décennie. Dans ce cas, il y avait eu un processus de participation du public extensif. » Le mythe de la participation du public aux décisions environnementales via le biais des EIEs semble également s'être effondré. Nombre des personnes interrogées ont indiqué qu'il s'agissait désormais d'un « *tick box exercise* », autant pour l'organisation du public à ces EIEs que pour ces EIEs elles-mêmes. En d'autres termes, les EIEs seraient entreprises parce qu'elles sont obligatoires, et la participation du public organisée puisqu'elle fait également partie des obligations légales, mais sans intention que le public ait véritablement une opportunité de changer la donne.

Les études d'archives effectuées dans deux municipalités districts indiquent effectivement que le nombre d'EIEs qui conduisent au refus du développement proposé est très faible. Et parmi les quelques propositions de développement soumis à EIEs refusées que nous avons pu étudier, le refus n'était pas dû à la participation du public mais à des recommandations d'organismes de conservation parastataux. L'objectif de la participation du public à ces EIEs n'est pas simplement qu'il s'exprime quant à l'acceptation ou au refus du développement, ils peuvent également proposer un autre lieu ou encore des conditions quant à l'acceptation. Mais plusieurs des personnes interrogées se sont montrées sceptiques quant à la capacité de suivi des autorités locales, qui selon eux ne vérifieraient pas que ces conditions sont respectées une fois l'autorisation donnée. Dans l'une des municipalités districts étudiées, les quelques personnes qui participent à ces EIEs ont confié se connaître à force de se croiser lors des réunions publiques, et regretter la diminution des participants au fil des ans. Il est à noter que les deux personnes participant les plus régulièrement dans cette municipalité district, et

connues de la plupart des consultants et fonctionnaires concernés, sont des individus blancs, aisés qui ont un lien avec le monde industriel, qui ne peuvent donc pas être considérés comme des personnes précédemment désavantagées dont la loi préconise de favoriser la participation. Afin d'étayer ce tableau par un exemple concret, il est actuellement une EIE qui est pensée comme le pendant actuel de l'EIE de Saint-Lucia. Il concerne la proposition de développement d'une mine de charbon à Fuleni, dans un périmètre proche d'une zone naturelle protégée, elle-même non loin du *World Heritage Site* de Saint-Lucia. Les personnes intéressées par cet EIE s'amuse à constater qu'il s'agit du retour des anciens de Saint-Lucia, qui reviennent pour aider à contrer ce nouveau projet à Fuleni (entretien avec des employés de *Ezemvelo KZN Wildlife*). Les leaders aujourd'hui de ce combat sont en effet des ONGs environnementales dont certains membres avaient participé à l'opposition à la mine de Saint-Lucia, ainsi que *Ezemvelo KZN Wildlife*, qui est l'organisation issue de *Natal Parks Boards*. On retrouve ainsi les mêmes groupes. Cette fois-ci, ces groupes tentent de s'appuyer sur les communautés locales, certaines étant opposées à la mine parce qu'une mine située non loin de là déjà en place n'aurait pas eu les effets escomptés en termes de retombées économiques. Les leaders de ce combat mettent en avant deux types d'idées : qu'une mine installée si près du parc aurait des effets environnementaux négatifs sur le parc, mais aussi que la participation du public n'a pas été effectuée correctement, s'appuyant sur une évaluation réalisée par un consultant qui se présente comme spécialiste de la participation du public. Ils incitent ainsi le ministère de l'environnement provincial à prendre ses responsabilités et venir expliquer à ces communautés rurales le fonctionnement d'un dispositif participatif, car lors notamment de l'une de réunions organisées par les consultants en charge de cette EIE, les individus présents auraient refusé de signer le registre pour manifester leur mécontentement, ce dont les consultants se sont servis pour indiquer qu'il n'y avait que peu de participants et peu de commentaires à adresser.

En revanche, lors d'une réunion privée organisée par des ONGs environnementales pour coordonner leur action, un membre associatif a indiqué pendant une pause-café qu'avec les discussions à venir sur le changement climatique et les mesures qu'il conviendrait de prendre, l'idée même du développement d'une mine de charbon ne devrait pas être proposée, mais que ce type d'argument ne serait pas reçu, qu'il fallait se concentrer sur les impacts locaux. Par rapport à ce développement, certaines des personnes interrogées nous ont également indiqué leur craintes quant à une corruption des politiques, et la peur que les dés ne soient déjà jetés, quelle que soit l'ampleur de la mobilisation du public, en évoquant entre autres la construction d'une route avant la proposition du développement de cette mine qui semblait à l'époque ne mener nulle part mais qui permettrait en fait selon eux un meilleur accès au site proposé pour la mine.

Il semblerait presque qu'avec ces dispositifs l'on soit redescendu à la première marche de l'échelle d'Arnstein, la manipulation, dans un contexte où les décisions paraissent déjà prises, avant même que le public n'ait l'opportunité de s'exprimer.

Comment se fait-il que 20 ans après les mêmes acteurs, et très peu d'autres, soient de la partie ? Pourquoi le débat d'idées a-t-il lui aussi apparemment peu évolué ? Pourquoi l'institutionnalisation de la participation du public ne permet-elle pas dans ce cas de mieux prendre en compte la voie des communautés précédemment désavantagées ? Et de manière générale, pourquoi la participation du public aux décisions environnementales, que ce soit au niveau national ou local, ne semble pas être un facteur de changement ?

L'impératif développementaliste comme moteur de la participation « des élites »

L'analyse du déroulement de plusieurs dispositifs participatifs montre des interactions réciproques entre offre participative et effets de ces dispositifs participatifs, dans un cercle qui tend à renforcer la relégation des questions environnementales au second plan.

Etudier les raisons des changements dans les lois nationales concernant les EIEs, en 2002, 2006, 2010 puis 2014 est très révélateur à cet égard. Tout d'abord, plusieurs employés d'organisations provinciales parastatales de conservation de la biodiversité, chargés de commenter les EIEs quand des questions de biodiversité se posent, ont confié ne pas avoir l'impression que leur avis était pris en compte lorsqu'un changement législatif était en cours, et l'un d'eux était persuadé que les fonctionnaires en charge de ces changements rédigeaient seuls les nouvelles lois sans même discuter avec leurs collègues en charge de les mettre en œuvre. Ces lois successives par ailleurs ont d'abord imposé des délais aux fonctionnaires en charge de commenter ou d'approuver ces EIEs, puis aux consultants en charge de ces études. Un fonctionnaire d'un ministère provincial de l'environnement, chargé d'approuver, ou rejeter, ces EIEs, en poste depuis 16 ans, a confié ne pas connaître les raisons officielles de ces changements mais avoir le sentiment qu'elles avaient pour but de faciliter les développements et faire en sorte qu'ils se passent plus rapidement. Il a également confié subir des pressions pour accélérer le processus, notamment de la part d'acteurs politiques haut placés.

Ces sentiments sont partagés par les différents fonctionnaires interrogés impliqués dans le processus des EIEs. Le sentiment que le Ministre de l'environnement de la province, tout comme d'autres acteurs politiques locaux, a la possibilité d'intervenir pour appuyer un développement a été mentionné par deux autres fonctionnaires.

Ce qui ressort de l'analyse des dispositifs participatifs étudiés conforte ces dires. La participation du public, au lieu de mettre en avant les questions environnementales et de forcer les acteurs politiques à s'y intéresser, comment c'était l'intention initiale de certains fonctionnaires, a au contraire été influencée par le contexte politique et progressivement restreinte pour permettre la participation d'une « élite » favorable aux questions développementales.

Afin d'informer le public qu'une EIE est en cours, les consultants sont dans l'obligation de placer l'annonce dans la section légale de certains journaux. Or, il est notoire que cette section est très peu lue, sauf, comme un fonctionnaire s'est amusé à nous le raconter, par des retraités, issus de milieux aisés, qui en ont le temps, et qui épluchent les journaux du vendredi matin dans le but de cibler ce genre d'annonces. Du coup, au fil des ans se constitue un public de participants, habitués à ces dispositifs, qui pour la plupart se connaissent. Le public ainsi constitué n'a pas forcément les mêmes priorités selon les zones. Dans l'une des municipalités districts étudiées, réputée pour être le lieu de villégiature de riches retraités qui la choisissent pour la beauté de son cadre naturel, et donc siège de ces fameux lecteurs de journaux du vendredi matin, la défense de leur cadre naturel est plutôt de mise. Mais plusieurs participants nous ont confié le manque de cohésion entre les intéressés, qui ont tendance à participer uniquement lorsqu'ils seront directement affectés. Dans une autre municipalité, plus industrielle, développeurs et représentants d'industries essaient de participer pour se tenir au courant des nouveaux développements à venir. L'un d'entre eux nous a indiqué faire de son mieux pour assister à ces différents dispositifs afin de favoriser les investissements dans sa zone au lieu qu'ils ne partent à l'étranger. Quels que soient les objectifs de ces publics, la participation du public s'est tournée vers une participation « des élites » selon la formule d'un des consultants interrogés. Les sud-africains moins habitués à ces dispositifs et ceux issus de populations précédemment défavorisées ne sont pas incités à participer, au contraire. Le président d'une association qui œuvre à l'amélioration des conditions de vie de communautés rurales, et a participé à un dispositif participatif organisé pour la rédaction d'un programme municipal de gestion des côtes, presque par hasard semble-t-il, est convaincu des bienfaits de

la participation parce que cela permet selon lui de faire en sorte que des organisations locales sérieuses puissent faire remonter des informations. Mais il ne pense pas que les communautés locales soient suffisamment informées pour pouvoir contribuer de manière intéressante, et de toute façon elles n'osent pas assister aux réunions de peur d'être identifiées comme « *trouble makers* » et de perdre leur emploi actuel ou de ne pas réussir à en trouver. L'idée qu'il faut être informé pour participer et contribuer en apportant des informations aux consultants est défendu par plusieurs de ces participants récurrents que nous avons interrogés.

Quels sont donc les effets de ces codifications implicites du public et de la façon de participer ? Nous avons trouvé une, et seulement une, association environnementale présente sur l'intégralité du territoire sud-africain qui s'était donnée pour mission de commenter et participer aux divers EIEs effectués de par le pays. Or, les différentes branches de l'association nous ont confié avoir dû fortement diminuer cette fonction au cours des années, car il était trop coûteux de regarder tous ces EIEs et les succès trop limités. Certains membres ayant contesté en justice des décisions ayant donné l'accord environnemental ont par exemple investis beaucoup d'argent et finalement perdu le procès dans les années 2000. Le siège national de cette association aurait indiqué selon certains membres ne plus souhaiter financer ce genre d'initiatives. Les membres interrogés confient que désormais les activités de l'association ont évolué, vers l'organisation d'ateliers d'éducation environnementale, pour lesquels les financements seraient plus simples à trouver. La restriction de fait du nombre et type de participants amène aussi nous l'avons vu à une perte d'idées défendables ou simplement dicibles lors de ces réunions, puisque les participants récurrents tendent à imposer une façon de s'exprimer. Enfin, les professionnels de la participation semblent fort pessimistes. Il est important de noter que les dispositifs participatifs organisés dans le cadre d'une étude environnementale sont à la charge des consultants engagés pour réaliser l'étude, EIE, EMF ou CMP. Aucune obligation n'est faite d'engager des professionnels de la participation du public pour la réalisation de ces documents, profession qui n'existe d'ailleurs pas en tant que telle en Afrique du Sud puisqu'aucune certification ne décerne ce titre. Un membre éminent de la branche Afrique australe de l'Association internationale pour la participation du public (IAP2) nous a ainsi confié que les professionnels étaient de moins en moins intéressés par le séminaire que l'association dispense en Afrique du Sud sur la participation du public et qu'il était convaincu que la participation du public allait continuer à devenir de moins en moins importante pour les décideurs sud-africains. S'il continue à donner de son temps pour mettre en place une certification, c'est parce qu'il pense que les bailleurs de fonds vont s'intéresser de plus en plus à la question de la participation du public pour s'assurer que leurs fonds ne contribuent pas seulement à enrichir les intermédiaires.

Ce tableau est peu engageant. En comparant la situation actuelle avec celle en cours durant l'apartheid, il est troublant de constater que finalement, les décisions semblent rester aux mains de fonctionnaires, qui les prennent toujours seuls dans leur bureaux. Il est évident néanmoins que les commentaires du public doivent être adressés et aident ces fonctionnaires à prendre des décisions en meilleure connaissance de cause. L'augmentation des recours en justice pour non-respect de la procédure participative en Afrique du Sud tendrait à montrer que le « possible retour de balancier, adossé à la dénonciation des effets pervers et promesses non tenues » redouté par certains chercheurs (Barbier et al., 2011) serait en effet en cours en Afrique du Sud. La participation du public a été institutionnalisée pour consolider la nouvelle démocratie, mais au fil des ans, avec la stabilisation croissante de régime, et la consolidation du pouvoir de l'ANC, les acteurs politiques ont moins intérêt à cette participation, dont plusieurs mécanismes décrit précédemment permettent de limiter les effets. Cependant, certains dispositifs parviennent à sortir de cette logique.

III Les poches de résistance, pour une meilleure prise en considération de l'environnement

En marge de cette dynamique qui tend à limiter l'importance donnée à la participation du public et ainsi à contraindre ses effets, d'autres dispositifs s'inscrivant dans des contextes particuliers sont plus à même de s'écarter de ces contraintes et de changer la donne.

Des instruments environnementaux novateurs

Les EIEs ne sont pas les seuls instruments de gestion de l'environnement en Afrique du Sud. D'autres outils ont été mis en avant avec les nouvelles lois environnementales de la démocratie. Nous nous sommes intéressés à deux de ces instruments : les *Environmental Management Frameworks* (EMFs) ainsi que les *Coastal Management Programs* (CMPs). Les EMFs sont des outils qui se veulent plus proactifs que les EIEs, puisqu'il s'agit d'étudier l'ensemble des contraintes et opportunités environnementales d'une zone donnée, puis de déterminer un « *desired state* » pour cette zone, l'EMF pouvant aller jusqu'à proposer d'ajouter ou d'enlever une activité soumise à EIE, afin de restreindre ou de faciliter tel type de développement dans cette zone. Conceptualisés dans la législation sud-africaine dès 1989, les premiers guides du ministère de l'environnement décrivant la forme que ces EMFs peuvent prendre datent de 2006. Les CMPs quant à eux sont des directives pour la gestion des côtes, dont les provinces et municipalités côtières sud-africaines sont dans l'obligation de se doter depuis l'adoption d'ICMA en 2008, et que certaines provinces et municipalités avaient déjà volontairement adoptés avant cette date. La description de la participation du public faite pour les EMFs est plus détaillée et contraignante que celle faite pour les CMPs, mais les EMFs, contrairement aux CMPs, ne sont pas encore obligatoires en Afrique du Sud.

La façon dont la participation du public à l'EMF de Richards Bay a été organisée montre que la tendance l'organisation de dispositifs participatifs à moindre frais n'est pas encore une fatalité.

Cet EMF est l'un des premiers à avoir été financé dans la province du Kwazulu-Natal, grâce à un fonds de développement danois. Cet EMF, dont la zone d'étude est réduite au port et à la zone de développement industriel de la ville de Richards Bay, a été choisi comme prioritaire pour bénéficier de ce financement car cette zone est d'une importance stratégique nationale, les expansions du port et de la zone industrielle étant pensées comme potentiellement porteuses des bénéfices économiques importants. Cependant, la plupart de cette zone est classée comme zone humide et à ce titre la loi sud-africaine en rend le développement plus complexe. La consultante en charge de cet EMF, ayant précédemment travaillé pour le ministère provincial de l'environnement, et en début de carrière en tant que « *ranger* », pour la protection de l'environnement, a choisi de sous-contracter un consultant se présentant comme spécialiste de la participation du public, parce qu'il s'agissait de son premier EMF, qu'elle en avait grâce au financement danois les moyens et qu'elle pensait alors qu'il fallait entendre la voix du public, position qui comme nous le montrerons a évolué depuis. L'influence danoise s'est limitée au choix d'un expert sud-africain pour conseiller le ministère de l'environnement provincial dans le déroulement de cet EMF, lui aussi consultant et ancien fonctionnaire du ministère national de l'environnement durant l'apartheid, qui affirme n'avoir eu aucune consigne de la part des bailleurs de fonds. Cet expert ainsi nommé était opposé à l'intervention du spécialiste de la participation, estimant que le dispositif à l'œuvre prenait beaucoup trop de temps, et qu'au moment où l'EMF serait enfin prêt, les informations environnementales qu'il contient ne seraient plus valides (il est conseillé de réviser un EMF tous les 5 ans pour mettre à jour ces informations). Il a donc conseillé de renvoyer ce spécialiste, ce qui n'a pas été fait. Le spécialiste a choisi un dispositif original de

participation. Il a à la fois organisé des *focus groups*, durant lesquels ont pu être trouvés les participants récurrents, ces « élites » qui se retrouvent depuis des années lors de EMFs, tout en prenant soin de séparer les extrêmes puisque des réunions différentes avaient lieu pour les industries et les associations environnementales, mais ce spécialiste, ancien militant anti-apartheid et créateur d'organisations communautaires, a également choisi d'approcher les chefs d'autorité traditionnelle, et de faire transmettre par leur biais des questionnaires aux communautés rurales. La consultante en charge de l'EMF nous a indiqué avoir d'abord douté de cette approche, mais plus de 200 questionnaires ont été collectés. « Incroyable. Jamais vu auparavant » d'après la spécialiste, confirmé par la consultante qui a confié son étonnement devant une réponse d'une telle ampleur. Si les répondants ont confirmé l'importance qu'ils accordaient au développement, ils ont également affirmé leur dépendance aux ressources naturelles de la zone, en indiquant qu'ils avaient besoin d'un air et d'une eau propre, car ils utilisent par exemple les ressources en eau de cette zone lors des, fréquentes, périodes de sécheresse. Suite à cet EMF, la consultante a été embauchée pour revoir le plan de la zone industrielle, et a été très agréablement surprise de constater l'évolution de la position du responsable de cette zone, qui lui a permis de définir un nouveau plan d'expansion, laissant de côté certaines zones humides qui initialement en faisait partie. Quant au port, un employé d'*Ezemvelo KZN Wildlife* indique être en discussion avec les autorités responsables et avoir vu dans ces discussions que les autorités prenaient en compte cet EMF. Il est à noter que l'« expert » nous a indiqué avoir fait pression pour que la consultante soit embauchée pour le plan de la zone industrielle, pour que tout le travail effectué n'ait pas à être fait à nouveau selon lui. La consultante estime aujourd'hui, après avoir été en charge d'autres EMFs, que l'« expert » avait raison : il est beaucoup plus important de travailler avec les autorités pour leur faire comprendre l'intérêt de l'outil et leur montrer comment l'utiliser plutôt que de passer trop de temps à organiser la participation du public.

Si le cas de cet EMF paraît bien sortir de la logique, il semble néanmoins bien qu'il fasse partie des cas isolés. Le spécialiste de la participation nous a en effet indiqué « Je crois que ce sera probablement le dernier, parce que les autorités, les autorités nationales, n'ont pas aimé. Elles ne voulaient pas de la participation du public. Mais la participation du public a été brillante ». Notre recherche tend à confirmer ses dires. Les autres dispositifs participatifs organisés pour des EMFs que nous avons étudiés ont eu une ampleur très limitée. Les fonctionnaires semblent en effet de plus en plus se concentrer sur l'intérêt des cartes produites et comment ces cartes peuvent leur donner des informations utiles plutôt que sur l'intérêt de définir une vision future de la zone avec les citoyens. Ce qui est intéressant néanmoins dans ce cas, c'est que si la participation du public semble bien avoir eu un impact, elle n'est encore une fois pas vraiment réussie à atteindre les acteurs politiques, mais plutôt les industriels et autorités en charge, dans une zone très restreinte.

Une stratégie participative pour appuyer l'importance de certains enjeux environnementaux

En ce qui concerne le second type de document, les CMPs, l'attitude des fonctionnaires est intéressante car favorable à la participation du public. Il est à noter que le branche « Océans et Côtes » du ministère de l'environnement est particulière à plusieurs titres. Tout d'abord, elle est la seule branche du ministère de l'environnement à être située au Cap et non à Prétoria. Ensuite, les fonctionnaires de cette branche sont peu nombreux, aussi bien au niveau national que provincial, et n'ont pas de représentants au niveau municipal. Par exemple, la branche de la province du Kwazulu-Natal ne compte que trois employés. La plupart de ces employés se connaissent, certains sont amis, et plusieurs sont en poste depuis le début du processus

participatif qui a mené à ICMA, dont un membre du ministère national qui a fait part de sa volonté de rompre avec les codes de l'apartheid. Ainsi, suite au dispositif participatif ayant mené à ICMA tant loué, ces fonctionnaires ont cherché à continuer à s'appuyer sur la participation du public pour définir le CMP national, même s'ils reconnaissent en fait désormais plutôt faire participer des acteurs clés que le public, ce qui pour eux est équivalent puisqu'ils s'appuient sur les structures mises en place depuis, qui n'existaient pas à l'époque. Mais ils font participer selon eux le même type d'acteurs, et essaient toujours de trouver des solutions pour mieux intégrer au processus ceux qu'ils ont défini comme clés mais avaient du mal à approcher, notamment les chefs tribaux dans certaines provinces. Par ailleurs, étant donné que les CMPs sont désormais obligatoires, les fonctionnaires de la branche nationale ont réussi à obtenir une première vague de financement pour les CMPs des municipalités côtières district en 2014, et ainsi se sont organisés pour participer aux différents processus. D'après l'un de ces fonctionnaires, la participation du public à ces CMPs municipaux reste essentielle pour appuyer l'importance des enjeux côtiers : « les municipalités vont devoir donner la priorité à la gestion des côtes si leurs électeurs le veulent. C'est probablement notre plus importante... méthode à utiliser à l'heure actuelle ». S'il est évident que ces fonctionnaires n'ont pas les capacités d'imposer leurs méthodes pour tous ces CMPs ni de s'immiscer dans la forme prises par ces dispositifs, leur présence permet d'expliquer leur méthode et d'appuyer les fonctionnaires qui en font la demande.

La démarche pour le CMP national s'appuyait sur la définition puis la priorisation des chantiers à mettre en œuvre ou poursuivre dans le domaine de la gestion des côtes en Afrique du Sud pour ces acteurs clés. Un consultant s'est également appuyé sur cette démarche pour définir le programme sur cinq ans de gestion des côtes pour la municipalité district d'Eden : en fonction de priorités évoquées par les participants, consultés lors de deux séries de réunions publiques organisées dans les municipalités locales, le consultant a établi le programme, qui donne une liste des activités à effectuer dans les cinq ans à venir le long des côtes, quelle autorité en a la charge et la priorisation donnée par les participants est reflétée par une indication de la date à laquelle l'activité devra être achevée (dans un an pour les urgences, dans cinq ans pour les activités le moins citées comme des priorités). Dans ce cas, le consultant, qui a pourtant réalisé un dispositif participatif de plus grande envergure que ce qui avait été fait pour beaucoup d'autres CMPs, a été pris à partie par un groupe de participants qui estimaient qu'une partie de la population n'avait pas été consultée. Après un esclandre public, le groupe a finalement été sous-traité pour organiser la participation des communautés rurales en question.

Si ces dispositifs présentent des caractéristiques de partenariats, puisque le public a un pouvoir de négociation dans l'élaboration de ces documents, l'étendue du public participant est donc un enjeu de pouvoir, et la mise en œuvre de ces documents reste pour partie entre les mains des décideurs politiques, qui votent le budget.

Une stratégie qui paie ?

Au regard des CMPs, l'impact de la participation du public sur le document en lui-même est ainsi plutôt facile à cerner. Il est plus compliqué en revanche d'étudier dans quelle mesure les autorités en question vont effectivement utiliser ce plan. Un problème majeur pour la gestion des côtes réside dans le fait qu'aucune autorité au niveau municipal n'est vraiment responsable. Diverses autorités étant responsables des divers aspects, il est difficile de suivre si les activités mentionnées dans le programme ont bien été réalisées en temps et en heure par l'autorité désignée. Ce type de suivi n'est pas mis en œuvre à l'heure actuelle dans les municipalités qui ont un CMP. De plus, ces CMPs obligatoires ont été réalisés et adoptés

récemment, il est donc trop tôt pour tenter de regarder si oui ou non les activités ont bien été réalisées.

Mais l'étude du CMP d'uThungulu, qui a été adopté pour la première fois volontairement en 2004, profitant des ressources financières disponibles dans la vague d'ICMA, révisé en 2012 pour satisfaire aux obligations d'ICMA, puis révisé actuellement, profitant des fonds débloqués par la branche océans et côtes nationale, montre que peut être l'une des réalisations majeure de ces CMPs est d'aboutir à la mise en place de comités de gestion des côtes au niveau municipal, puisque ces comités tendent à donner une voix sur un terme plus long à de nouveaux acteurs dans la gestion côtière. Un tel comité, qui se réunit plusieurs fois par an, est en place depuis plusieurs années dans la municipalité district d'uThungulu. Un consultant a indiqué au sujet de ce type de comité :

« Ca place en fait une pression sur les gens pour remplir leurs obligations, parce que s'ils viennent à une reunion, et qu'ils sont les seuls à ne pas avoir repli leur fonction, qui leur avait été donnée à la reunion précédente... ça ne leur donne pas une bonne image. »

Nous avons pu constater lors de l'une de leur réunions que si le public n'était pas convié, la présence de certains de leur représentants, en la personne de membres d'associations environnementales ou de chefs d'entreprise, poussent en effet les représentants d'autorités publiques à justifier certaines de leurs actions, montrer comment l'avis du public avait été pris en compte dans tel projet, et ouvrir le débat sur certains projets en cours. En comparaison, durant le comité municipal de gestion des côtes d'Eden, qui vient d'être mis en place et n'est pas encore ouvert au public, les interventions des fonctionnaires se sont succédés sans que de véritables débats n'aient pris place.

Les questions environnementales ne sont pas prioritaires en Afrique du Sud et l'institutionnalisation de la participation dans ce domaine n'est pas parvenue à changer cet état de fait. Cependant, les cas décrits précédemment montrent que dans certains cas où les fonctionnaires s'appuient sur le public pour montrer l'importance de leur cause, la participation du public reprend du sens et parvient à obtenir quelques avancées.

Conclusion

L'ouverture du champ environnemental à la participation du public après l'apartheid s'est plutôt fait par défaut que par choix, à cause du manque d'experts dans ce domaine au sein de l'ANC, et sous pression de la sphère internationale, mais a conduit à l'institutionnalisation de cette participation du public dans les lois environnementales sud-africaines. Puis avec la consolidation du l'Etat, la nécessité de cette participation du public s'est affaiblie, et la relégation des questions environnementales au second plan s'est effectuée de pair avec la diminution de l'intérêt accordée à cette participation. Certains fonctionnaires cependant tentent de s'appuyer sur cette participation pour trouver des alliés et défendre des causes environnementales qui leur tiennent à cœur, et s'ils obtiennent certains succès, force est de constater qu'ils ne sont pas encore à la hauteur de leurs espérances.

Aujourd'hui, une initiative environnementale est sous le feu des projecteurs en Afrique du Sud : le projet Phakisa. Suite à un voyage en Malaisie, le président Jacob Zuma aurait été conquis par l'approche « *Big Fast Results* » et aurait décidé de la mettre en œuvre en Afrique

du Sud tout d'abord pour débloquer le potentiel économique des océans sud-africains⁷. Si par principe, l'approche semble participative, puisque des acteurs clés de la société civile ainsi que des fonctionnaires doivent dialoguer ensemble durant plusieurs semaines pour aboutir à un accord, de fait, d'après les dires de certains participants, certains acteurs auraient plus eu leur mot à dire que d'autres. La section qui s'occupait de la définition d'aires marines protégées aurait ainsi dû faire beaucoup de compromis face aux industriels intéressés par l'exploitation de certaines ressources océaniques. Il s'agit ainsi d'un dispositif initié par le haut, avec une ligne directrice claire, avec semble-t-il peu de marge pour s'en écarter.

Dans ce contexte, les étudiants sud-africains sont sortis il y a quelques jours dans la rue, dans un mouvement que certains journalistes ont rapproché, peut-être un peu vite, de mai 1968, et ont réussi à obtenir des concessions sur l'augmentation des frais de scolarité. Certes, cette question diffère quelque peu de notre propos sur l'environnement. Mais il souligne que de petites révolutions peuvent être initiées par le bas. Et c'est dans ce type de mouvement que croit fermement l'un des anciens activistes anti-apartheid sud-africain, reconverti en spécialiste de la participation du public pour les questions environnementales, pour faire évoluer la démocratie sud-africaine :

« En ce moment nous avons une démocratie élitiste. C'est une approche plutôt stalinienne de la démocratie. Ca ne permet en fait pas aux changements de venir d'en bas. Donc mon espoir, mon désir, ma prière est que ces changements viennent d'en bas ».

Bibliographie

Arnstein S. R., 1969, « A Ladder of Citizen Participation » *JAIP*, 35, p. 216-224.

Barbier R., Larrue C., 2011, « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », *Participations*, 1, p. 67-104.

Blatrix C., 2002, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, 15, p. 79-102.

Bonaccorsi J., Nonjon M., 2012, « La participation en kit: l'horizon funèbre de l'idéal participatif », *Quaderni*, p. 29-44.

Fig D., 1999, « L'environnement en Afrique du Sud : l'État et la société civile face aux nouveaux enjeux », *Tiers-Monde*, 159 (40), p. 579-595.

Fuggle R., Rabie M.A., 2009, *Environmental Management in South Africa*, 2nd Edition, Cape Town, Juta.

Glazewski J., 2013, « Ocean Governance : a first step », *South African journal of Science*, 109, p. 3-4.

Gourgues G., 2010. *Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises*, thèse pour le doctorat de science politique, Université de Grenoble.

⁷ <http://www.operationphakisa.gov.za/Pages/Home.aspx> confirmé par plusieurs entretiens avec des fonctionnaires

Guyot S., 2006, *Rivages zoulous: l'environnement au service du politique en Afrique du Sud*, Paris, Karthala.

Kruger F.J., Van Wilgen B.W., Weaver A.B., Greyling T., 1997, « Sustainable development and the environment : lessons from the St Lucia Environmental Impact Assessment », *South African Journal of Science*, 93, p. 23-33.

Mazeaud A., 2010, *La fabrique de l'alternance. Poitou-Charentes et la démocratie participative (2004-2010)*, thèse pour le doctorat de science politique, Université de La Rochelle.

Mazeaud A., Sa Vilas Boas M.-H., Berthomé, G.-E.-K., 2012, « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés », *Participations*, 2, p. 5-29.

Sowman M., Fuggle R., Preston G., 1995, « A review of the evolution of environmental evaluation procedures in South Africa », *Environmental impact assessment review*, 15, p. 45-67.