

## Résumé de thèse

### La construction de la participation environnementale en Afrique du Sud

La participation du public est souvent pensée comme un impératif imposé aux pays en voie de développement par les bailleurs de fond, en particulier dans le domaine de l'environnement. Toutefois, des chercheurs ont proposé d'interroger le tournant participatif mondial après que des études ont été menées dans différents contextes et montré que des personnes résidant au sein des pays dits du Sud pouvaient avoir un intérêt pour la participation publique et contribuer à la façonner. A leur suite, cette thèse propose de comprendre comment et pourquoi des citoyens sud-africains construisent la participation environnementale au sein de leur pays.

Etudier la construction de la participation environnementale par les Sud-Africains revêt un enjeu double. D'une part, tandis que les effets de dispositifs participatifs ont été étudiés en de multiples occasions, bien souvent sans que les effets escomptés ne se matérialisent, la construction de la participation publique a peu été analysée. Alors que plusieurs grilles évaluatives ont tenté de faire le lien entre des caractéristiques procédurales de dispositifs et leurs effets, on s'est peu intéressé aux raisons pour lesquelles les acteurs avaient choisi d'adopter telle ou telle procédure participative. Il s'agit du premier enjeu de ce travail : comprendre comment les acteurs locaux façonnent le caractère participatif de dispositifs environnementaux.

D'autre part, en nous intéressant à la façon dont les acteurs locaux se saisissent de l'impératif participatif, nous envisageons la participation comme un point d'entrée dans l'étude de l'action publique environnementale sud-africaine. Le régime de l'apartheid a instauré la domination d'une minorité sur l'Etat. Il s'est par ailleurs appuyé sur une industrialisation massive, et n'a fait que peu de cas de questions environnementales. A l'inverse, la Constitution de 1996 garantit à tous les citoyens sud-africains le droit à un environnement protégé, pour le bénéfice des générations présentes et futures. La loi environnementale cadre adoptée par la suite promeut la participation de tous. La participation des plus vulnérables et désavantagés doit en particulier être facilitée. Le second enjeu de ce travail est ainsi d'appréhender les évolutions de l'action publique environnementale sous la démocratie à partir de l'étude de la construction de la participation, en se demandant notamment si les structures administratives environnementales à différents niveaux ainsi que l'ensemble des citoyens ont les moyens de participer à la construction de dispositifs participatifs environnementaux.

Afin d'expliquer la construction de la participation environnementale en Afrique du Sud, le cadre analytique se nourrit à la fois d'éléments de travaux s'intéressant à la sociologie de l'action publique, à l'offre participative, et à la participation en Afrique du Sud, dans le but de comprendre l'origine du caractère plus ou moins participatif des dispositifs définis et mis en œuvre, et d'en élucider les raisons. L'échelle d'Arnstein, distinguant huit niveaux de participation, est utilisée pour catégoriser les dispositifs étudiés, du moins participatif qui correspond à de la manipulation au plus participatif qui s'apparente à un contrôle des citoyens. Les travaux français, notamment ceux de Guillaume Gourgues, ont souligné le fait que la construction de l'offre participative résultait plus de l'action d'une nébuleuse d'acteurs ayant des intérêts différents que d'une coalition portant une vision commune.

Dans la continuité de cette approche, nous avons identifié au regard des littératures française et sud-africaine les catégories d'acteurs qui semblaient susceptibles d'influencer la construction de la participation environnementale sud-africaine. Nous avons ensuite émis des hypothèses quant aux dimensions qui pousseraient chacune de ces catégories d'acteurs à promouvoir, ou au contraire à neutraliser la participation.

C'est d'abord la compétition politique qui influencerait les actions des acteurs politiques vis-à-vis de la participation. C'est seulement dans le cas d'une compétition politique intense qu'ils chercheraient à la promouvoir. Dans des cas de faible compétition politique, les acteurs politiques ne souhaiteraient pas l'inscription du principe participatif. Etant donné l'héritage de l'apartheid, les structures administratives en charge des questions environnementales auraient des difficultés à trouver une place au sein de sous-systèmes dominés par l'industrie, et de ce fait à s'impliquer dans la construction de la participation environnementale. Certains fonctionnaires pourraient néanmoins chercher à s'appuyer sur le public pour défendre leur mandat en promouvant la participation environnementale. La délégation de l'organisation de la participation à des consultants mènerait par ailleurs à sa

standardisation, ce qui freinerait la participation du plus grand nombre. Le profil des consultants pourrait de plus renforcer cette standardisation, dans le cas en particulier d'une proximité avec des fonctionnaires en poste depuis l'apartheid. Enfin, en fonction des territoires et des combats qu'ils mènent, les acteurs sociaux seraient plus ou moins susceptibles de participer à la construction de la participation. Les fonctionnaires seraient plus sensibles aux combats contre les nuisances environnementales des populations précédemment désavantagées dans les zones qui leur étaient destinées sous l'apartheid, alors que les populations précédemment avantagées auraient plus de facilités à s'impliquer dans des territoires au sein desquels elles avaient déjà l'habitude de se mobiliser pour la conservation environnementale.

Chacune de nos hypothèses a été testée au niveau national et local. Les études de cas local ont été sélectionnées à l'aide de la méthode des cas divers, afin de pouvoir prétendre à une généralisation des résultats obtenus. Trois municipalités districts ont ainsi été retenues dans deux provinces différentes. Notre enquête s'appuie sur des quatre-vingt-dix-huit entretiens semi-directifs, l'observation de réunions, la littérature grise ainsi que la collecte d'archives.

Cette thèse souligne que l'importance accordée à la fois à la participation du public et aux questions environnementales décroît au fil du temps, à partir des premières années de la démocratie. La promotion de la participation environnementale en Afrique du Sud n'est pas le fruit d'une stratégie de coalitions mais le fait d'acteurs isolés qui ont des objectifs spécifiques à un moment donné.

La première partie étudie la construction de la participation au niveau national, et montre que les dispositifs mis en œuvre dans le cadre des deux lois environnementales étudiées, la loi environnementale cadre et celle sur la gestion des côtes, ont bien été plus participatifs que les dispositifs mis en œuvre dans le cadre d'autres premières lois de la démocratie dans les années 1990. C'est principalement sous l'impulsion dans le premier cas d'un acteur politique appartenant à l'ANC qui devait faire ses preuves parce qu'il avait un parcours politique atypique, et dans le second cas de fonctionnaires appartenant à l'unité nationale de gestion des côtes, une unité nouvelle et éloignée du pouvoir centrale qui voulait affirmer l'importance de traiter cette thématique de la gestion des côtes.

L'étude d'impact environnemental, importée sous l'apartheid, a continué sous la démocratie à être l'instrument majeur de l'action publique environnementale. Afin de conserver cet instrument, des concessions ont dûes être faites par le Ministère national de l'environnement et ont mené à la réduction de l'importance accordée à la participation du public au sein de l'étude d'impact, sous les pressions de trois catégories d'acteurs. D'abord, pour que l'outil soit conservé, il a fallu réduire au minimum accepté par toutes les provinces les différents types de projets qui seraient soumis à l'étude d'impact. Les fonctionnaires du ministère ont également accepté la technicisation des études d'impact, qui deviennent de plus en plus difficiles à appréhender par des non-professionnels, sous la pression des consultants environnementaux en l'échange d'une certification de la profession, dans l'espoir que la qualité des études d'impact s'améliore. Sous la pression d'acteurs politiques et industriels, qui considéraient que les études d'impact freinaient le développement économique du pays, les fonctionnaires ont aussi réduit les possibilités offertes au public d'y contribuer effectivement.

Conscient de ces limites, le Ministère de l'Environnement national a souhaité promouvoir d'autres outils environnementaux, plus participatifs, dont nous avons étudié la construction au niveau local.

La deuxième partie analyse ainsi la construction de la participation environnementale au niveau local. Les dispositifs participatifs environnementaux locaux ne parviennent pas à dépasser le stade de la consultation, c'est-à-dire qu'ils permettent au mieux aux citoyens d'exprimer leurs idées et opinions, sans qu'ils n'aient de garantie qu'elles soient prises en compte à l'issue du processus, ce qu'Arnstein qualifie de « poudre aux yeux ». Si le niveau de participation est limité de la sorte, c'est parce que les intérêts des différentes catégories d'acteurs étudiées convergent au fil du temps non pas autour de la promotion de la participation environnementale mais autour de sa neutralisation.

Que ce soit au niveau national ou au niveau local, la compétition politique n'est pas suffisamment intense en Afrique du Sud pour vérifier si elle pourrait permettre la promotion de la participation par des acteurs politiques. Nos travaux confirment que si l'ANC a pu mettre en avant la participation du public comme un moyen de se démarquer du régime précédent, en particulier lors de l'élaboration des

premières lois de la démocratie, le parti a de moins en moins insisté sur la nécessité de faire participer le public à mesure que son pouvoir se consolidait au niveau national. Au niveau local également, alors que toutes les municipalités étudiées ont connu l'alternance depuis les années 2000 et voient plusieurs partis cohabiter au sein des conseils municipaux, la compétition reste centrée sur le programme de l'ANC.

Les structures administratives environnementales sont souvent en opposition avec les intérêts des acteurs industriels et politiques, qui défendent un Etat donnant la priorité au développement économique. Au niveau local, le manque de ressources des unités environnementales et l'absence d'incitation politique fait que la supervision de la participation dépend de la motivation individuelle de fonctionnaires. Parmi les cas étudiés, ce sont des fonctionnaires disposant de certaines ressources, mais ayant des difficultés à collaborer avec d'autres structures administratives, qui ont fait le choix de s'appuyer sur le public afin de mettre en œuvre leur mandat de protection de l'environnement.

Le recours aux consultants pour élaborer les différents plans environnementaux demandés par les administrations s'est intensifié. Il apparaît comme un moyen de pallier le manque de ressources des administrations, qui laissent alors à ces professionnels une grande marge de manœuvre. Les spécialistes de la participation publique restent cependant bien minoritaires au regard des consultants environnementaux, qui sont parvenus à organiser leur profession avec l'administration dès les dernières années de l'apartheid. Les consultants environnementaux cherchent à vendre une recette standard. Les spécialistes de la participation publique souhaitent à l'inverse se distinguer en organisant des dispositifs plus participatifs et adaptés au contexte. Ce sont ainsi les consultants environnementaux qui organisent des dispositifs standardisés *a minima*, et non pas les spécialistes de la participation publique. A la suite de recherches menées en France, ces résultats confirment que c'est le degré de professionnalisation qui est à prendre en compte, puisque ce sont les consultants les plus professionnalisés, les consultants environnementaux, qui engendrent la standardisation de la participation du public et freinent la participation du plus grand nombre.

Quant aux acteurs sociaux, nos résultats confirment que leur action sur la construction de la participation publique est minimale. Seuls ceux qui collaborent déjà avec des structures administratives environnementales et disposent de ressources financières et humaines conséquentes peuvent influencer la manière dont le dispositif participatif va être pris en compte par les autorités. En l'absence d'associations défendant la justice environnementale au niveau local ou de programme pour favoriser l'éducation environnementale, les citoyens sud-africains ne semblent pas avoir les ressources nécessaires pour maîtriser le vocabulaire requis et faire entendre leur voix.

En conclusion, ces résultats permettent d'abord de mettre en lumière certaines caractéristiques de l'action publique environnementale sud-africaine.

La division du travail entre les trois niveaux administratifs est un moyen de justifier la non prise en compte des contributions des citoyens aux dispositifs participatifs environnementaux au niveau local. Cette scission du travail ne garantit pas l'indépendance d'une expertise environnementale par les fonctionnaires. Pour des questions de manque de ressources administratives, mais aussi parce les consultants environnementaux ont réussi à s'imposer comme une profession incontournable, ce sont eux qui organisent principalement la participation environnementale *a minima*. En utilisant soit des moyens légaux, soit des pressions sur les fonctionnaires, les acteurs politiques ont les moyens d'avoir le dernier mot sur les décisions environnementales à tous les niveaux.

En plus de ces spécificités sud-africaines, nos résultats soulignent des problèmes partagés par d'autres démocraties, dont nos démocraties européennes. La technicisation du vocabulaire utilisé par les consultants ainsi que la standardisation des méthodes employées rendent la participation environnementale difficilement accessible aux non-initiés. Il semblerait ainsi qu'il faille garantir un droit à l'éducation citoyenne pour permettre à tous de maîtriser les rouages de tels dispositifs. Tant que les acteurs du système représentatif conserveront le pouvoir sur la manière de construire la participation, il est par ailleurs peu probable qu'ils permettent à de nouveaux acteurs de cogouverner. Des évolutions des situations politiques, tant en Europe qu'en Afrique du Sud, par le haut ou le bas, pourrait permettre l'avènement au pouvoir de nouveaux partis ou de nouveaux régimes politiques. En attendant, l'organisation de la participation environnementale par des entités indépendantes serait susceptible de faciliter la participation de tous, pourvu que de telles entités soient acceptées par les acteurs au pouvoir.