



Examens environnementaux de l'OCDE

# AFRIQUE DU SUD

2013





# **Examens environnementaux de l'OCDE : Afrique du Sud 2013**

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2014), *Examens environnementaux de l'OCDE : Afrique du Sud 2013*, Éditions OCDE.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264202900-fr>

ISBN 978-92-64-20289-4 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-20290-0 (PDF)

Collection/Examens environnementaux de l'OCDE :  
ISSN 1990-0120 (imprimé)  
ISSN 1990-0112 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

**Crédits photo :** Couverture © Siegmars – Fotolia.com, © Oleg Znamenskiy – Fotolia.com.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm](http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm).

© OCDE 2014

---

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com), ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Préface

Depuis la fin de l'apartheid, l'Afrique du Sud a fait d'immenses progrès dans l'amélioration de la qualité de vie de sa population. Cependant, la croissance se remet mal de la crise économique et financière mondiale, et le pays doit surmonter une diversité de défis structurels et sociaux pour réaliser son plein potentiel de croissance.

La croissance verte devrait être au cœur de la stratégie économique de l'Afrique du Sud et de ses efforts pour surmonter ces défis. Voilà le message principal de ce premier Examen environnemental de l'Afrique du Sud, qui s'appuie sur une série d'examens de l'OCDE et qui représente un pas de plus vers l'approfondissement de la coopération entre l'OCDE et l'Afrique du Sud.

L'Afrique du Sud abrite l'une des biodiversités les plus riches du monde, mais l'économie du pays est également l'une des plus intensives en énergie et en carbone. Selon l'Organisation mondiale de la santé, environ 16 % de tous les décès et un tiers des maladies qui frappent les enfants de moins de cinq ans sont liés à des facteurs environnementaux. Le manque d'assainissement et la pollution de l'air intérieur figurent parmi les causes principales. Cette situation n'est pas seulement une tragédie humaine, elle impose des coûts énormes à l'économie. Pour ces raisons, entre autres, la transition vers une économie sobre en carbone et en ressources, qui protège les richesses naturelles du pays et améliore la qualité de vie environnementale de sa population, devrait faire partie des priorités politiques essentielles de l'Afrique du Sud.

L'Afrique du Sud a fait des progrès impressionnants pour surmonter certains de ces défis. Les revenus apportés par les taxes liées à l'environnement sont à un niveau comparable à de nombreux pays de l'OCDE. Les subventions à la consommation d'énergies fossiles sont bien plus basses que dans de nombreuses autres économies de marché émergentes. Un Accord sur l'économie verte a été mis en place en 2011 pour promouvoir les partenariats avec le secteur privé, entre autres, pour une économie plus respectueuse de l'environnement. Sur certains sujets, comme la biodiversité, l'Afrique du Sud a mis au point des lois et des politiques innovantes, en avance sur de nombreux pays membre de l'OCDE. Les ressources humaines et financières consacrées à l'environnement ont été renforcées de façon significative et le pays s'est doté d'un dispositif efficace pour faire respecter les lois environnementales.

Malgré ces progrès, il reste encore beaucoup à faire. Ce rapport passe en revue les grandes réussites de l'Afrique du Sud et les défis restants et présente 36 recommandations, notamment sur la biodiversité, la gouvernance environnementale et la croissance verte. Il recommande, par exemple, d'évaluer la possibilité de recourir à des taxes liées à l'environnement pour que la structure fiscale soit plus favorable à la croissance et aux pauvres, tout en continuant de réduire les subventions implicites et explicites à la consommation d'électricité et de charbon, et de mettre en œuvre la taxe carbone envisagée à la première occasion. L'Examen appelle également à renforcer l'intégration des

considérations économiques dans les politiques sectorielles, notamment pour le secteur minier, et à rationaliser et à renforcer les mécanismes de financement des infrastructures environnementales. Enfin, l'Examen recommande d'élargir et d'approfondir les initiatives d'intégration de la biodiversité dans le développement économique et social.

Cet Examen est le résultat d'un dialogue politique constructif et mutuellement bénéfique entre l'Afrique du Sud et les membres et les observateurs du Groupe de travail sur les performances environnementales. Je suis convaincu que cette démarche collaborative sera utile à tous les pays membres de l'OCDE, ainsi qu'à ses partenaires clés comme l'Afrique du Sud, pour mieux comprendre comment surmonter les nombreux défis environnementaux qu'ils partagent.



Angel Gurría  
Secrétaire général de l'OCDE

## Avant-propos

**L**e principal objectif du programme d'examens environnementaux de l'OCDE est d'aider les membres et certains pays partenaires à améliorer leurs résultats individuels et collectifs dans le domaine de la gestion de l'environnement :

- en aidant les pouvoirs publics des différents pays à évaluer les progrès accomplis au regard de leurs objectifs environnementaux ;
- en favorisant un dialogue permanent sur l'action à mener et l'apprentissage mutuel ;
- en encourageant les gouvernements à rendre compte de leur action aux autres pays et à leur opinion publique.

Le présent rapport constitue le premier examen environnemental de l'OCDE consacré à l'Afrique du Sud. Les progrès accomplis au regard des objectifs du pays et de ses engagements internationaux servent de base à l'évaluation des performances environnementales. Les objectifs et engagements en question peuvent être de nature générale, qualitative ou quantitative. Une distinction est opérée entre intentions, actions et résultats. Les performances environnementales de l'Afrique du Sud sont aussi évaluées à l'aune de ses résultats antérieurs dans ce domaine, de l'état présent de son environnement, des ressources naturelles qu'elle possède, de sa situation économique et de sa démographie.

L'OCDE est reconnaissante au gouvernement de l'Afrique du Sud de lui avoir fourni des informations, d'avoir organisé une mission à Pretoria, Johannesburg et East London (du 5 au 13 novembre 2012) et d'avoir facilité les contacts au sein des institutions gouvernementales et en dehors.

L'OCDE remercie également tous ceux qui ont prêté leur concours à la réalisation de cet examen, les représentants des pays membres qui participent au Groupe de travail sur les performances environnementales de l'OCDE et en particulier les pays examinateurs, en l'occurrence l'Italie, la Norvège et les Pays-Bas. Un représentant du Brésil a participé à la mission d'examen en qualité d'observateur. L'élaboration de ce rapport n'aurait pas été possible sans le soutien financier de l'Allemagne, de l'Italie, du Japon, de la Norvège, des Pays-Bas, de la République tchèque et de la Suisse.

L'équipe qui a procédé à cet examen était composée d'experts des pays examinateurs, à savoir Mme Tineke Lambooy (Pays-Bas), M. Øyvind Lone (Norvège) et M. Aldo Ravazzi (Italie), de membres du Secrétariat de l'OCDE, à savoir Mme Ivana Capozza, M. Brendan Gillespie, M. Reo Kawamura, M. Eugene Mazur et M. Krzysztof Michalak, ainsi que de consultants : M. Eduard Goldberg, M. Andreas Kontoleon et M. Stephen Bass. Mmes Carla Bertuzzi et Elvira Berrueta-Imaz (Secrétariat de l'OCDE) ainsi que M. Mark Foss (consultant) ont prêté leur concours aux travaux statistiques et à la rédaction de l'ouvrage. Ce rapport a également bénéficié des commentaires de M. Sergio Margulis (Brésil), ainsi que de Mme Katia Karousakis, M. Geoff Barnard et d'autres membres du Secrétariat de l'OCDE.

Le Groupe de travail sur les performances environnementales de l'OCDE a examiné le projet d'Examen environnemental de l'Afrique du Sud à sa réunion du 4 juin 2013 à Paris, et validé l'évaluation et les recommandations qui y sont formulées.





## Table des matières

<b>Notes générales</b> .....	11
<b>Résumé</b> .....	13

### Partie I

#### Progrès sur la voie du développement durable

<b>Chapitre 1. Principales tendances environnementales</b> .....	19
1. Bref aperçu des principales tendances .....	20
2. Transition vers une économie sobre en carbone, en énergie et en ressources ..	23
3. Gestion des actifs naturels .....	28
4. Amélioration de la qualité de vie environnementale .....	34
Notes .....	36
Références .....	37
<b>Chapitre 2. Contexte de l'élaboration des politiques</b> .....	39
Évaluation et recommandations .....	40
1. Politique et cadre réglementaire dans le domaine de l'environnement et du développement durable .....	44
2. Évaluation des plans et des politiques .....	49
3. Cadre institutionnel de la gestion de l'environnement .....	51
4. Autorisations et application et respect de la législation dans le domaine de l'environnement .....	54
5. Responsabilité environnementale .....	64
6. Informations, rapports et perspectives en matière d'environnement .....	66
7. Promotion de la démocratie environnementale .....	70
Notes .....	73
Références .....	75
<b>Chapitre 3. Vers une croissance verte</b> .....	77
Évaluation et recommandations .....	78
1. Politique économique et environnement .....	81
2. Vers une fiscalité plus verte .....	86
3. Suppression des subventions préjudiciables à l'environnement .....	94
4. Investissement environnementaux et sobres en carbone au service d'une croissance verte .....	100
5. Promotion des technologies environnementales et de l'éco-innovation .....	107
6. Politique de l'environnement et emploi .....	111
Notes .....	113
Références .....	114

<b>Chapitre 4. Coopération internationale</b> .....	117
Évaluation et recommandations .....	118
1. Politique étrangère et diplomatie environnementale .....	121
2. Coopération régionale et bilatérale .....	122
3. Protection du milieu marin .....	128
4. Coopération internationale sur l'environnement : le développement durable et les trois Conventions de Rio .....	132
5. Coopération mondiale en matière d'environnement : les AME relatifs à la biodiversité et aux produits chimiques .....	138
6. Commerce, investissement et environnement .....	144
7. Aide publique au développement .....	145
Notes .....	148
Références .....	150

## Partie II

**Progrès sur la voie de la réalisation de certains objectifs environnementaux**

<b>Chapitre 5. Biodiversité et économie des services écosystémiques</b> .....	155
Évaluation et recommandations .....	156
1. État actuel et tendances de la biodiversité en Afrique du Sud .....	160
2. Pressions sur la biodiversité sud-africaine .....	165
3. Cadres stratégique et institutionnel .....	168
4. Aspects économiques et financiers des services écosystémiques .....	176
5. Prise en compte de la biodiversité dans d'autres secteurs .....	187
Notes .....	189
Références .....	190
<b>Chapitre 6. Gouvernance environnementale multiniveaux</b> .....	193
Évaluation et recommandations .....	194
1. Réforme de la gouvernance locale et décentralisation de la gestion environnementale .....	196
2. Aspects institutionnels de la gouvernance multiniveaux dans certains secteurs environnementaux .....	198
3. Mécanismes de promotion d'une gouvernance environnementale multiniveaux efficace .....	207
Notes .....	215
Références .....	215
<b>Annexe I. Sélection de données</b> .....	217
I.A. Sélection de données économiques .....	218
I.B. Sélection de données sociales .....	221
I.C. Sélection de données sur l'environnement .....	222
<b>Annexe II. Abréviations</b> .....	227

**Tableaux**

3.1. Tour d'horizon des taxes liées à l'environnement .....	87
3.2. Estimations des prix implicites du carbone .....	92

3.3. Estimations des subventions à la consommation de combustibles fossiles . . .	98
3.4. Récupération des coûts des services de déchets et d'eau . . . . .	104
4.1. Accords multilatéraux africains sur l'environnement . . . . .	123
4.2. Réserves et parcs naturels transfrontaliers . . . . .	125
4.3. Conventions et protocoles de l'OMI relatifs à l'environnement . . . . .	128
5.1. Récapitulatif du statut des espèces en Afrique du Sud . . . . .	163
5.2. Estimation de la valeur des services écosystémiques . . . . .	177

## Graphiques

1.1. PIB par habitant dans la zone OCDE, en Afrique du Sud et dans d'autres grandes économies émergentes . . . . .	21
1.2. Émissions de gaz à effet de serre . . . . .	24
1.3. Intensité énergétique et consommation d'énergie . . . . .	25
1.4. Productivité matérielle . . . . .	27
1.5. Total des ressources en eau renouvelables par habitant . . . . .	28
1.6. Prélèvements d'eau par utilisation principale . . . . .	29
1.7. État des menaces pesant sur les écosystèmes fluviaux . . . . .	30
1.8. Proportions d'écosystèmes menacés et protégés . . . . .	31
1.9. Espèces menacées . . . . .	32
1.10. Ressources halieutiques . . . . .	33
1.11. Accès à l'eau courante et aux installations sanitaires . . . . .	35
2.1. Nombre d'inspecteurs de l'environnement . . . . .	58
2.2. Indicateurs de suivi du respect de la législation . . . . .	60
3.1. Croissance du PIB réel dans l'OCDE et en Afrique du Sud . . . . .	82
3.2. Recettes des taxes liées à l'environnement . . . . .	88
3.3. Prix et fiscalité des carburants routiers . . . . .	90
3.4. Prix de l'électricité dans certains pays . . . . .	96
3.5. Soutien à l'agriculture . . . . .	99
3.6. Dépenses consacrées à la protection de l'environnement et à l'approvisionnement en eau . . . . .	101
3.7. Dépense intérieure brute de R-D . . . . .	108
3.8. Brevets dans les technologies liées à l'environnement et au climat . . . . .	110
4.1. L'aide en faveur de l'Afrique du Sud . . . . .	147
5.1. Niveaux de protection et de menace des écosystèmes terrestres . . . . .	161
5.2. Modèles de programmes de bonne gestion de la biodiversité . . . . .	180
6.1. Cadre institutionnel de la gestion de l'eau en Afrique du Sud . . . . .	204

## Suivez les publications de l'OCDE sur :



[http://twitter.com/OECD\\_Pubs](http://twitter.com/OECD_Pubs)



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/occdlibrary>



<http://www.oecd.org/ocddirect/>

## Notes générales

### Symboles

Les symboles suivants sont utilisés dans les graphiques et les tableaux :

- .. : non disponible
- : nul ou négligeable
- . : point décimal

### Regroupements de pays

OCDE Europe : tous les pays européens de l'OCDE (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède, Suisse et Turquie).

OCDE : les pays de l'OCDE Europe plus l'Australie, le Canada, le Chili, la Corée, les États-Unis, Israël\*, le Japon, le Mexique et la Nouvelle-Zélande.

Les regroupements de pays peuvent comprendre des estimations du Secrétariat.

### Unité monétaire

Unité monétaire : Rand sud-africain (ZAR).

En 2012, 1.00 USD = 8.21 ZAR

### Date limite

Les données présentées dans ce rapport correspondent à des informations disponibles fin juin 2013.

\* Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.



## Résumé

---

*L'Afrique du Sud possède un environnement d'une grande richesse et d'une grande diversité, mais qui est soumis à des pressions*

---

L'Afrique du Sud figure parmi les 17 pays les plus riches en biodiversité du monde. Elle abrite des écosystèmes et des habitats exceptionnels, dont beaucoup sont endémiques, ce qui favorise le développement de l'élevage de gibier et de l'écotourisme. Cela étant, l'Afrique du Sud est aussi l'une des économies les plus intensives en énergie et en carbone de la planète, environ un quart de ses écosystèmes fluviaux sont gravement menacés et de fortes pressions s'exercent sur ses ressources en eau peu abondantes. Selon l'OMS, quelque 16 % de tous les décès et un tiers des maladies qui frappent les enfants de moins de cinq ans sont liés à des facteurs environnementaux. Le manque d'assainissement et la pollution de l'air intérieur figurent parmi les principales causes.

Beaucoup de problèmes d'environnement du pays ont été hérités de l'époque de l'apartheid. Des zones riches en biodiversité, bien préservées et réservées aux couches les plus favorisées de la société, coexistaient alors avec de vastes points noirs soumis à une grave détérioration de l'environnement, laquelle était souvent due à l'absence de contrôle des activités économiques telles que l'extraction et la transformation des minerais, la production industrielle et la production d'énergie. Les pressions environnementales étaient exacerbées dans les zones surpeuplées habitées par la population de couleur, dans lesquelles l'urbanisation non coordonnée et l'absence d'infrastructures ou leur insuffisance étaient choses courantes.

---

*Des efforts sont en cours pour faire prévaloir une croissance verte*

---

La crise financière mondiale a entraîné une réévaluation du modèle de croissance intensif en carbone et en ressources de l'Afrique du Sud. L'environnement a par exemple été au premier rang des préoccupations dans le plan de relance budgétaire adopté en 2009. Un Accord sur l'économie verte a été mis en place en 2011 pour promouvoir les partenariats avec le secteur privé, entre autres, en vue de faire évoluer l'économie vers un plus grand respect de l'environnement. L'un des principaux enjeux sera d'ailleurs de mobiliser pleinement le secteur privé et les autres acteurs et de restreindre parallèlement le rôle de catalyseur des pouvoirs publics. Les attentes concernant les effets nets sur l'emploi sont peut-être exagérément optimistes, mais si tel était le cas, il ne faudrait pas pour autant renoncer à poursuivre les objectifs sur lesquels repose l'accord.

Les recettes des taxes liées à l'environnement ont augmenté du fait de la création de nouveaux prélèvements (sur l'électricité et les voitures, par exemple) et de la majoration de prélèvements existants. Il serait néanmoins possible de recourir plus largement encore à ces taxes, en veillant attentivement à ce que les recettes supplémentaires permettent d'atténuer les effets régressifs potentiels. Par ailleurs, des investissements conséquents dans les infrastructures sont nécessaires pour fournir des services environnementaux à la population et faciliter le passage à une économie sobre en carbone et en ressources. La promotion de l'éco-innovation, notamment au travers de partenariats entre acteurs publics et privés intervenant à toutes les étapes du processus, de l'invention à la diffusion, peut permettre de rendre plus compétitive l'économie sud-africaine tout en réduisant les effets dommageables qui s'exercent sur l'environnement.

---

*Les politiques environnementales ont été notablement renforcées depuis la fin de l'apartheid...*

---

Depuis la fin de l'apartheid, relativement récente, et les premières élections démocratiques, en 1994, l'Afrique du Sud a élaboré un vaste cadre d'action réglementaire régissant la gestion de l'environnement et des ressources naturelles. Dans certains domaines comme la biodiversité, elle a établi un ensemble de lois et de mesures qui sont en avance sur celles de beaucoup de pays de l'OCDE. Les dispositions légales sur l'accès aux informations environnementales, la participation des citoyens aux décisions en matière d'environnement et l'accès aux tribunaux rejoignent les meilleures pratiques en vigueur dans les pays membres de l'OCDE. Les ressources humaines et financières dont disposent les autorités nationales et régionales de l'environnement ont été sensiblement accrues, et le pays s'est doté d'un dispositif efficace pour faire respecter les mesures environnementales de nouvelle génération. Depuis 1994, l'Afrique du Sud se montre également résolue à être une « citoyenne du monde responsable » en jouant un rôle de premier plan dans plusieurs initiatives internationales en faveur de l'environnement.

Malgré le renforcement des politiques et institutions de l'environnement, les autorités environnementales n'ont guère de pouvoirs pour réunir les parties prenantes, en particulier au niveau des provinces et des collectivités locales, et manquent de moyens pour négocier ou exercer une influence sur la mise en œuvre dans d'autres domaines d'action. La raison tient en partie à l'insuffisance des financements alloués par rapport à ce qui serait nécessaire pour mettre en œuvre les politiques aux échelons provincial et local. Des accords de coopération en bonne et due forme ont été signés avec certains ministères en vue de la mise en œuvre des politiques environnementales, mais ce n'est pas encore le cas dans certains secteurs clés comme l'énergie, les activités extractives et les transports.

---

*... mais des difficultés au niveau infranational entravent la mise en œuvre*

---

L'Afrique du Sud a lancé un ambitieux programme de décentralisation. L'attribution de nouvelles fonctions aux municipalités (dont la fourniture de services environnementaux comme l'approvisionnement en eau, l'assainissement et la gestion des déchets) est l'une des plus importantes évolutions de la gouvernance qu'a connues le pays depuis la fin de l'apartheid. Parallèlement, les provinces continuent de jouer un rôle primordial dans la



gouvernance environnementale, y compris par la supervision des programmes environnementaux locaux.

Cela étant, la décentralisation est loin d'être achevée. Plusieurs facteurs empêchent les municipalités de jouer le rôle plus important qu'il est envisagé de leur confier dans le domaine de l'environnement. Deux problèmes doivent être résolus pour renforcer les capacités institutionnelles aux échelons provincial et local : d'une part, le déficit de personnel qualifié et, d'autre part, le manque de formation des effectifs en poste à la mise en œuvre des nouvelles réglementations en rapport avec l'environnement, notamment dans les petites communes. Les exemples positifs de renforcement des capacités par les autorités environnementales nationales et provinciales doivent être reproduits à grande échelle et de façon plus systématique.

### Mieux gérer la biodiversité demeure une priorité

L'abondante biodiversité de l'Afrique du Sud et les habitats qui s'y rattachent sont soumis à des pressions imputables à diverses activités économiques, en particulier l'agriculture, les industries manufacturières, les activités extractives, la transformation des minéraux, l'urbanisation, la sylviculture et la pêche. Les impacts de facteurs extérieurs s'accroissent eux aussi, notamment ceux liés aux espèces exotiques envahissantes, au commerce international illicite d'espèces en danger et au changement climatique. D'après une étude, les services écosystémiques équivalent à environ 3 % du produit intérieur brut (PIB) et une diminution, même légère, de ces services pourrait avoir des retombées importantes sur le bien-être, surtout au sein des populations pauvres en milieu rural.

Quoique confrontée à de graves problèmes de pauvreté, de chômage et d'éducation, l'Afrique du Sud fait figurer parmi ses premières priorités la protection et l'utilisation durable de la biodiversité à l'intérieur de ses frontières et au-delà. Son approche est axée sur l'utilisation durable de la biodiversité et des écosystèmes, mais l'objectif est aussi d'intégrer la biodiversité au développement économique et de promouvoir la justice sociale. Bien que des dispositifs interministériels soient en place, de nouveaux efforts s'imposent pour que la biodiversité soit prise en compte dans différentes politiques sectorielles, notamment celles qui concernent les activités minières, l'énergie, les transports et la gestion des zones côtières. Des efforts supplémentaires devraient aussi être consentis pour mettre à profit les possibilités qu'offre l'extension des zones protégées d'appuyer le programme de réforme agraire et la diversification des moyens de subsistance en milieu rural, en particulier dans les zones agricoles marginales.



PARTIE I

# Progrès sur la voie du développement durable



## PARTIE I

### Chapitre 1

# Principales tendances environnementales

*Ce chapitre donne un aperçu des grandes tendances environnementales observées en Afrique du Sud entre 1994 et 2013. Les principales réalisations du pays dans le domaine de l'environnement sont mises en lumière, tout comme les défis qui restent à surmonter pour continuer de progresser sur la voie d'une croissance verte et d'un développement durable. Le chapitre décrit les progrès accomplis par l'Afrique du Sud dans la réduction de l'intensité carbone, l'intensité matérielle et l'intensité énergétique de son économie, dans la gestion de son patrimoine naturel, dont les ressources en eau, la biodiversité et les ressources minérales, ainsi que dans l'amélioration de la qualité de vie environnementale.*

## 1. Bref aperçu des principales tendances

Ce chapitre donne un bref aperçu des tendances environnementales importantes observées dans le pays au cours de la période examinée (depuis 2000). Certaines des principales réalisations de l'Afrique du Sud dans le domaine de l'environnement sont mises en lumière, tout comme une partie des défis qui restent à surmonter pour continuer de progresser sur la voie d'une croissance verte et d'un développement durable. Ce chapitre repose sur des indicateurs provenant de sources nationales et internationales, et suit globalement le cadre défini par l'OCDE pour le suivi des progrès sur la voie d'une croissance verte. Il présente ainsi une synthèse des principales tendances économiques et sociales, et décrit les progrès intervenus en Afrique du Sud en ce qui concerne l'utilisation rationnelle de l'énergie et des ressources naturelles, la gestion des actifs naturels et l'amélioration de la qualité de vie environnementale. Il fournit une base de référence pour les chapitres suivants qui évaluent dans quelle mesure les politiques environnementales sud-africaines ont les effets souhaités sur ces tendances et mettent à profit les objectifs environnementaux pour créer des opportunités économiques.

L'Afrique du Sud est la plus grande économie d'Afrique. Pendant une grande partie des dix dernières années, l'économie sud-africaine a connu une croissance supérieure à celle de beaucoup de pays de l'OCDE, mais inférieure à celle d'autres économies émergentes. Après un fort ralentissement en 2009, elle s'est redressée, mais la croissance est restée faible. Malgré une hausse marquée du revenu par habitant, il ne représentait, en 2012, qu'un tiers environ de la moyenne de l'OCDE (encadré 1.1).

Les performances environnementales de l'Afrique du Sud doivent être envisagées dans le contexte de la transition de l'apartheid à la démocratie : les premières élections démocratiques et multiraciales ne se sont tenues qu'en 1994. Ces dernières années, l'apparente lenteur des réformes, et notamment les insuffisances dans la fourniture de services publics et la lutte contre la corruption, ont entraîné un sentiment croissant de déception. L'Afrique du Sud ne pourra réaliser pleinement son potentiel de croissance que si elle s'attaque à une série de problèmes d'ordre structurel et social. Le taux de chômage est très élevé, en particulier chez les jeunes. L'inégalité des revenus est parmi les plus fortes au monde. L'espérance de vie est inférieure d'un tiers environ à la moyenne de l'OCDE, même s'il convient de noter que la tendance à la baisse a été inversée. La part de la population ayant poursuivi des études secondaires ou supérieures est très faible si l'on se réfère aux normes de l'OCDE. Il sera nécessaire d'augmenter les dépenses publiques pour traiter ces problèmes, ainsi que pour financer l'investissement dans les nouvelles infrastructures dont le pays a tant besoin. Actuellement, la situation des finances publiques en Afrique du Sud est bien meilleure que dans de nombreux pays de l'OCDE et la part des dépenses publiques dans le produit intérieur brut (PIB) est largement inférieure à la moyenne de l'OCDE.

L'Afrique du Sud possède de riches gisements de métaux et de charbon, et son industrie d'extraction et de transformation des minerais figure parmi les plus importantes

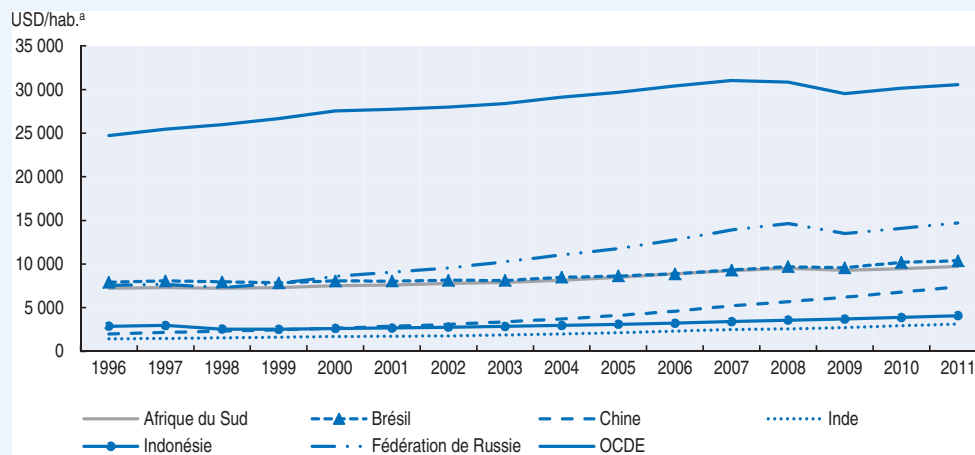
## Encadré 1.1. Contexte économique et social

## Économie

- Le PIB de l'Afrique du Sud a augmenté au rythme annuel moyen de 4.2 % entre 2000 et 2008, soit une croissance supérieure à celle enregistrée dans la plupart des pays de l'OCDE, mais à la traîne de celle des économies émergentes les plus dynamiques.
- À la suite de la crise économique mondiale, le PIB a diminué de 1.5 % en 2009, puis a de nouveau augmenté en 2010 (+3.1 %), 2011 (+3.5 %) et 2012 (+2.5 %).
- La convergence vers les niveaux de revenu par habitant des pays de l'OCDE est plus lente que dans la plupart des autres économies émergentes. Malgré la forte augmentation du PIB par habitant entre 2000 et 2012 (de 6 640 USD à 11 500 USD aux prix et PPA courants), il ne représente toujours qu'un tiers de la moyenne de l'OCDE (35 400 USD).

Graphique 1.1. PIB par habitant dans la zone OCDE, en Afrique du Sud et dans d'autres grandes économies émergentes

1996-2011



a) Aux niveaux de prix et parités de pouvoir d'achat de 2005.

Source : OCDE (2012), *OCDE Perspectives économiques de l'OCDE n° 91*.

- La part des services dans la valeur ajoutée a augmenté de 65 à 67 % entre 2000 et 2011, ce qui est légèrement inférieur à la moyenne OCDE de 74.4 % ; la part de l'industrie, secteur du bâtiment compris, a diminué de 31.8 à 30.6 %, et reste supérieure à la moyenne de l'OCDE, qui est de 24.1 % (annexe I.A). L'agriculture a vu son poids dans le PIB reculer de 3.2 % en 2000 à 2.4 %, mais elle contribue encore à 10 % de l'emploi formel.
- En 2011, les exportations et les importations représentaient 27.3 % et 27.5 % du PIB, respectivement. La moyenne de l'OCDE est largement supérieure, avec 28.7 % pour les exportations et 29.4 % pour les importations.
- L'industrie d'extraction et de transformation des minéraux figure parmi les plus importantes au monde. Bien que sa contribution au PIB soit passée de 21 % en 1970 à 6 % en 2011, le secteur minier représente encore près de 60 % des exportations.

Encadré 1.1. **Contexte économique et social** (suite)

- La situation des finances publiques est meilleure que dans de nombreux pays de l'OCDE. Pour un pays à revenu intermédiaire, l'Afrique du Sud dispose d'un système financier bien développé et bien contrôlé, et son système bancaire a relativement peu souffert de la récession de 2008-2009. L'inflation sous-jacente est stable et se maintient à l'intérieur de la fourchette cible de la Banque centrale.
- Les dépenses publiques ont représenté 35.1 % du PIB en 2009, chiffre sensiblement inférieur à la moyenne de l'OCDE (44.9 %). Les recettes en pourcentage du PIB sont également bien en dessous de la moyenne de l'OCDE (27.4 % contre 36.8 %).

**Société**

- La population multi-ethnique d'Afrique du Sud était de 50.7 millions d'habitants en 2012 et a augmenté de 13 % depuis 2000. La croissance démographique est tombée de 1.4 % à 0.5 % au cours de cette même période.
- Avec 41.3 habitants par km<sup>2</sup>, la densité de population est supérieure à la moyenne OCDE de 34.3 habitants par km<sup>2</sup> (annexe I.B). La répartition de la population est toutefois très inégale et a été modifiée par des taux élevés de migrations internes. Environ 44 % de la population sud-africaine vit dans deux provinces : le Gauteng (qui inclut Pretoria et Johannesburg) et le KwaZulu-Natal, qui occupe 9 % du territoire national. Dans la province du Cap-Septentrional, en revanche, la densité de population est quatorze fois inférieure à la moyenne nationale.
- Le taux de chômage est resté élevé tout au long des années 2000. Après avoir baissé de 26.6 % en 2002 à 21 % en 2007, il a de nouveau augmenté pour atteindre 24.9 % en 2011, ce qui est bien au-dessus de la moyenne OCDE de 8 % (annexe I.B). Les jeunes sont très fortement touchés, avec un taux de chômage de 49.8 %, contre 16.2 % en moyenne dans les pays de l'OCDE.
- Les inégalités de revenu restent très importantes, même si la proportion de personnes en situation d'extrême pauvreté (1.25 USD/jour) a été ramenée de 26 % à 14 % entre 2000 et 2009. Le coefficient de Gini a augmenté en 2012, pour passer de 0.58 à 0.63, et figure parmi les plus hauts au monde (annexe I.B). Environ 54 % des Sud-Africains vivent avec moins de 1.5 EUR par jour.
- Environ 4 millions de personnes vivent dans des zones d'habitat informel (baraquements), souvent situées en limite des grandes villes. La moitié seulement est desservie par un service municipal de ramassage des ordures, 42 % s'éclairent à l'électricité, 38 % ont accès à l'eau courante et 22 % ont des toilettes à chasse d'eau.
- En 2010, l'espérance de vie à la naissance était de 52.1 ans, soit les deux tiers environ de la moyenne de l'OCDE (79.7 ans). Elle a diminué (de 2.7 ans) pendant une grande partie des années 2000, puis la tendance a été renversée grâce à des réformes des politiques et programmes de lutte contre les quatre co-épidémies (HIV et tuberculose ; maladies chroniques et santé mentale ; blessures et violence ; et santé maternelle, néonatale et infantile). La mortalité infantile, autrefois dix fois supérieure à la moyenne de l'OCDE, a enregistré une baisse de 22 % au cours des années 2000.
- Les moins de 24 ans représentent la moitié de la population sud-africaine, et beaucoup devraient être scolarisés. En 2009, 71.5 % des jeunes de 18 ans fréquentaient un établissement d'enseignement, mais la part des 25-64 ans ayant atteint le deuxième cycle de l'enseignement secondaire demeurait très faible (28 % contre 74 % en moyenne dans la zone OCDE). Dans cette catégorie d'âge, 4 % seulement avaient suivi des études supérieures (huit fois moins que la moyenne OCDE) (annexe I.B).



au monde. C'est aussi l'une des économies les plus intensives en énergie et en carbone. Cette situation est étroitement liée à la forte dépendance à l'égard du charbon et à la sous-tarifification de l'énergie. L'Afrique du Sud fait partie des vingt plus gros émetteurs de gaz à effet de serre (GES). Évoluant *grosso modo* au rythme de la croissance économique, ces émissions ont augmenté au cours de la période de croissance des dix dernières années et baissé lors de la crise. Le volume d'émissions par habitant est plus élevé que dans les autres économies émergentes, mais inférieur à la moyenne de l'OCDE.

La brousse et le « bushveld » couvrent environ la moitié du territoire et permettent l'élevage de gibier et l'écotourisme, activités en plein essor. Les terres boisées, dont une petite fraction de forêts naturelles, représentent 8 % du territoire. Les ressources en eau sont peu abondantes et le stress hydrique est considéré comme moyen à élevé. Le problème est aggravé par d'importantes pertes dans des infrastructures de distribution qui accusent le poids des ans. L'irrigation représente plus de 60 % de la consommation d'eau alors que seulement 10 % environ des terres sont labourables. Depuis 2006, la qualité biologique et chimique de l'eau est en baisse et environ un quart des écosystèmes fluviaux sont gravement menacés.

L'Afrique du Sud figure parmi les 17 pays les plus riches en biodiversité du monde. Au total, 6,5 % des terres et 7 % des eaux côtières étaient officiellement protégées en 2011. Cependant, de nombreux écosystèmes ne sont pas convenablement représentés dans le réseau des aires officiellement protégées. Près de la moitié des zones humides sont en danger critique. Les espèces exotiques envahissantes menacent de plus en plus la diversité biologique et la sécurité hydrique et agricole. La pêche illicite, non réglementée et non déclarée a entraîné une baisse considérable des prises entre 2005 et 2009, ainsi que l'effondrement de certains stocks. Le braconnage et le commerce illicite font peser des menaces de plus en plus importantes sur un certain nombre d'espèces terrestres et marines, parmi lesquelles des espèces emblématiques comme les rhinocéros, les cycas et les ormeaux.

Selon l'OMS, 16 % de la totalité des décès et un tiers des maladies qui frappent les enfants de moins de cinq ans sont liés à des facteurs environnementaux. Le manque d'assainissement et la pollution de l'air intérieur figurent parmi les principaux problèmes. La qualité de vie environnementale est particulièrement mauvaise pour les 4 millions d'habitants des bidonvilles, en particulier dans les collectivités pauvres, vulnérables et historiquement défavorisés, ce qui tient en grande partie à l'insuffisance des services de base (collecte et gestion des déchets, services énergétiques modernes, services d'approvisionnement en eau et d'assainissement sûrs et abordables, etc.). D'importants progrès ont été réalisés en matière d'accès à l'eau potable et aux services d'assainissement de base, mais beaucoup reste à faire. Dans de nombreuses régions, les niveaux de pollution atmosphérique dépassent les limites acceptables fixées dans la législation nationale sur la qualité de l'air ambiant.

## 2. Transition vers une économie sobre en carbone, en énergie et en ressources

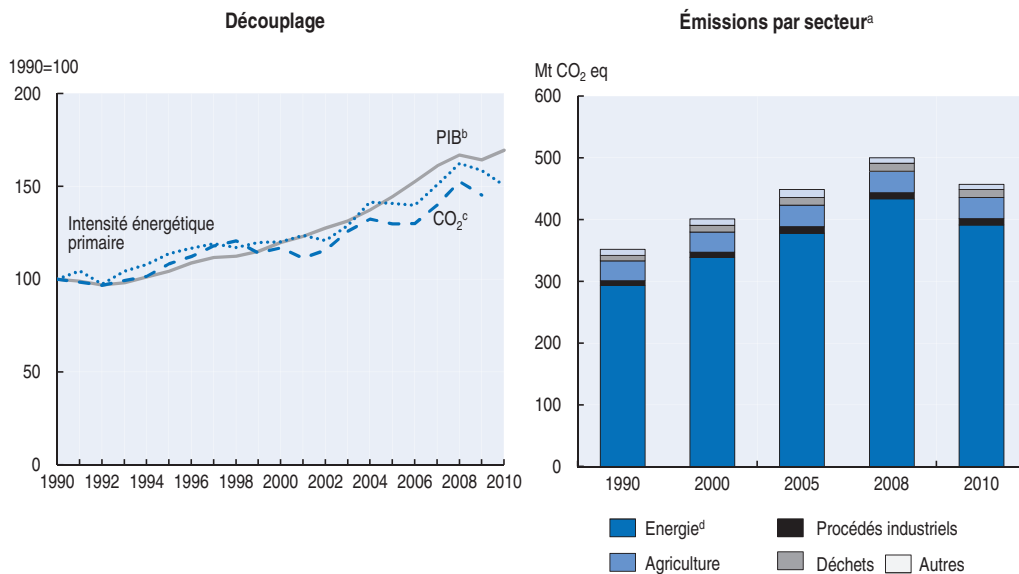
### 2.1. Intensité carbone et intensité énergétique

#### Émissions de gaz à effet de serre

- L'Afrique du Sud figure parmi les vingt plus gros émetteurs de GES dans le monde. Le charbon, qui représentait 83 % des émissions totales en 2010, est la principale source d'émissions.

- Les émissions de GES ont progressé de 1.1 % par an dans les années 90, puis de 3 % par an entre 2000 et 2008, au rythme de l'augmentation de la consommation énergétique. Elles ont toutefois diminué pendant la période 2009-11 en raison du ralentissement économique (graphique 1.2).

Graphique 1.2. **Émissions de gaz à effet de serre**  
1990-2010



a) Hors émissions/absorptions au titre du changement d'affectation des terres et de la foresterie (CATF) autres que les émissions dues à l'incendies des forêts et d'autre végétation, turbe et déchets.  
 b) PIB aux niveaux de prix et parité de pouvoir d'achat de 2005.  
 c) Émissions de CO<sub>2</sub> dues à l'énergie uniquement ; approche sectorielle ; exclut les soutages maritimes et aériens internationaux.  
 Source : OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE n° 91* ; OCDE-AIE (2012), *CO<sub>2</sub> Emissions from Fuel Combustion* ; OCDE-AIE (2012), *World Energy Balances*.

- Les émissions de GES par habitant sont élevées (9.1 tonnes équivalent CO<sub>2</sub>) pour un pays à revenu intermédiaire (plus élevées qu'en Chine ou au Brésil), mais inférieures à la moyenne de l'OCDE (12.5 t éq. CO<sub>2</sub>). Les émissions de CO<sub>2</sub> par habitant liées à l'énergie sont également en dessous de la moyenne de l'OCDE (6.92 et 10.1 t éq. CO<sub>2</sub>/habitant respectivement) (annexe I.C).
- En 2010, le secteur énergétique, dont les rejets ont augmenté de 27 % depuis 2000, constituait avec 69 % du total la principale source d'émissions de CO<sub>2</sub> dans le pays. Alors que les émissions de l'industrie ont été réduites de 19 %, celles du secteur des transports ont crû de 43 % entre 2000 et 2008, avant de diminuer de 23 % en 2010. La part des secteurs résidentiel et commercial dans le total des émissions de CO<sub>2</sub> est restée faible ; le volume des émissions a toutefois doublé dans le secteur résidentiel et triplé dans le secteur commercial.

### Intensités d'émission

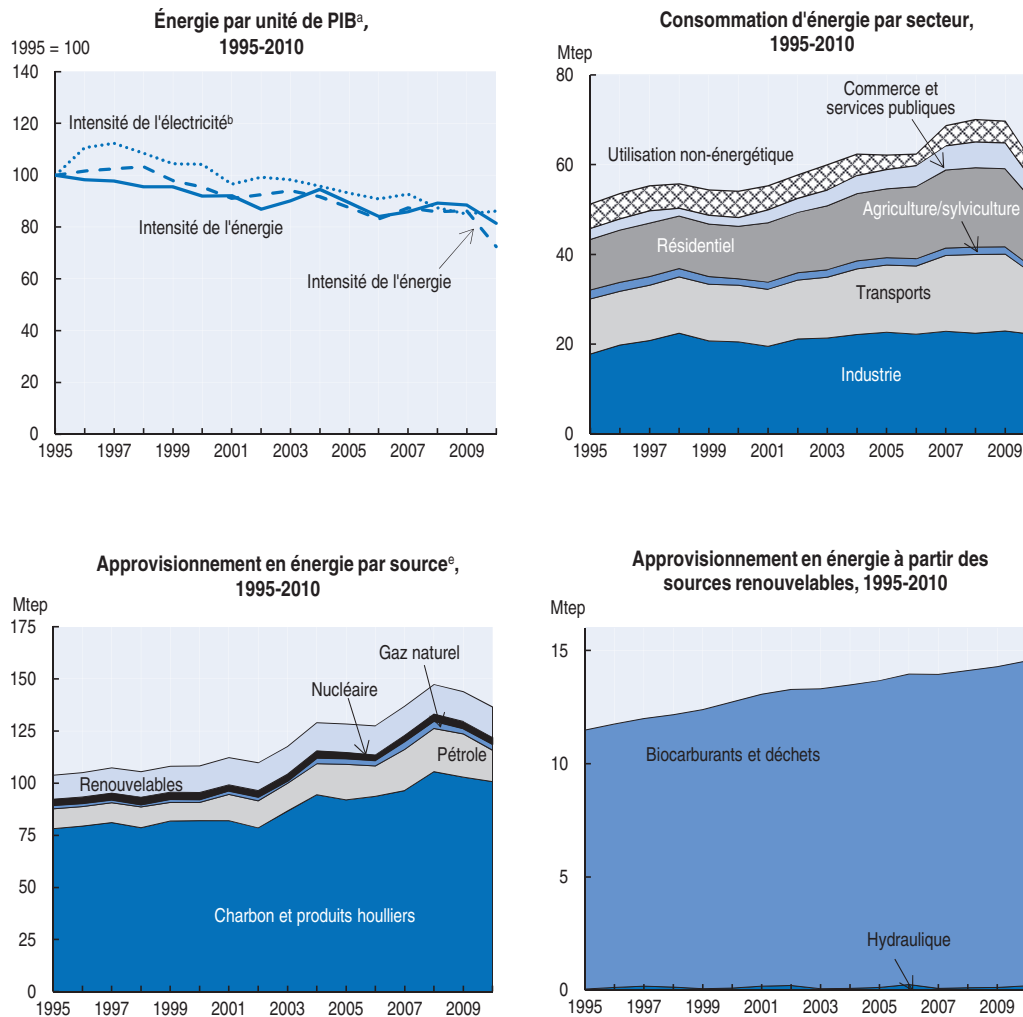
- Les années 2000 ont vu un découplage relatif des émissions de CO<sub>2</sub>, qui ont certes continué d'augmenter, mais moins vite que la croissance économique (graphique 1.2).
- Le secteur énergétique reste un secteur à forte intensité d'émissions de carbone. En 2010, ses émissions de CO<sub>2</sub> par unité de PIB s'élevaient à 0.7 kg CO<sub>2</sub>/USD en Afrique du Sud,

contre 0.45 kg CO<sub>2</sub>/USD à l'échelle mondiale et 0.33 kg CO<sub>2</sub>/USD dans la zone OCDE, ce qui reflète l'importance du charbon dans la production d'électricité (annexe I.C).

### Mix énergétique

- Le mix énergétique est dominé par les énergies fossiles (87 % en 2010), en particulier le charbon (74 % de l'énergie et 94 % de la production d'électricité). Le pétrole et le gaz entrent pour respectivement 11 % et 2 % dans le mix énergétique. L'énergie nucléaire représente environ 2 % des approvisionnements totaux en énergie primaire (ATEP) depuis dix ans, et 5 % de la production d'électricité (graphique 1.3).

Graphique 1.3. **Intensité énergétique et consommation d'énergie**



a) PIB aux niveaux de prix et parités de pouvoir d'achat de 2005.

b) Consommation d'électricité par unité de PIB.

c) Approvisionnement totale en énergie primaire par unité de PIB.

d) Consommation finale totale d'énergie par unité de PIB.

e) Approvisionnement totale en énergie primaire. La répartition exclut le commerce de l'électricité.

Source : OCDE (2012), *OCDE Perspectives économiques de l'OCDE n° 91* ; OCDE-AIE (2012), *World Energy Balances*.

- Malgré un fort potentiel, les énergies renouvelables n'ont représenté que 11 % des ATEP au cours des années 2000. L'énergie renouvelable provient en grande partie de la biomasse et des déchets (98 %) (graphique 1.3).
- Seulement 1 % de la production d'électricité est d'origine renouvelable. Environ 87 % de l'électricité renouvelable provient de centrales hydroélectriques, 11 % de biocombustibles et de la valorisation énergétique des déchets, et 2.1 % seulement des énergies solaire et éolienne.

### **Intensité énergétique**

- La consommation énergétique a enregistré une croissance rapide entre 2000 et 2008 (+25 %), en particulier dans les secteurs résidentiel, commercial et des transports, mais moins rapide que celle du PIB. La récession économique de 2009/2010 a entraîné une baisse de la consommation énergétique de 13 % (graphique 1.3).
- Les ATEP ont également augmenté, même si on a pu observer en Afrique du Sud un découplage relatif entre ces approvisionnements et la croissance économique (graphique 1.2), ainsi qu'une amélioration de l'intensité énergétique de 11 % entre 2000 et 2010.
- Néanmoins, l'intensité énergétique de l'Afrique du Sud reste avec 0.29 tonne d'équivalent pétrole (tep) pour 1 000 USD l'une des plus élevées au monde, et elle est largement supérieure à la moyenne de l'OCDE (0.14 tep/1 000 USD) (annexe I.A).

## **2.2. Efficacité d'utilisation des ressources**

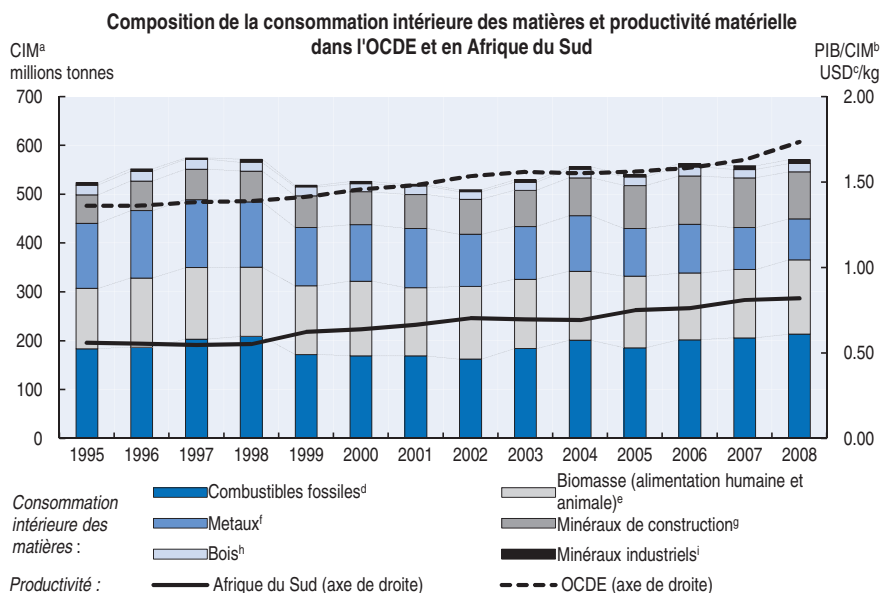
### **Productivité matérielle**

- L'extraction intérieure est la principale source d'intrants matériels de l'économie. La consommation intérieure de matières (CIM)<sup>1</sup> a augmenté de 9 % entre 1995 et 2008. La CIM par habitant (11.6 kg) est inférieure à la moyenne de l'OCDE (17.8 kg), ce qui reflète l'écart de revenus existant.
- Entre 1995 et 2008, le PIB a augmenté à un rythme plus rapide que la CIM et la hausse de la productivité matérielle a atteint 47 % – ce qui est largement supérieur à la hausse moyenne de 28 % enregistrée dans la zone OCDE (annexe I.C). Ces progrès ont été réalisés en dépit d'une augmentation sensible de la consommation de combustibles fossiles et de l'utilisation de matériaux de construction. La productivité matérielle en Afrique du Sud n'atteint toutefois que la moitié de la moyenne de l'OCDE (graphique 1.4). Qui plus est, la CIM n'apporte pas un éclairage complet sur les pressions environnementales associées à l'utilisation de matières, car elle ne tient compte ni de l'extraction inutilisée (particulièrement importante dans le cas du charbon et des métaux), ni de la pollution et des déchets produits en amont dans le processus de production.

### **Production et traitement des déchets**

- D'après les chiffres estimatifs de 2011, la production annuelle de déchets se situe entre 460 et 560 millions de tonnes<sup>2</sup>. La plus grande partie provient des activités minières, qui produisent entre 350 et 450 millions de tonnes de déchets par an. L'extraction de l'or génère à elle seule près la moitié du volume total de déchets.
- Environ 110 millions de tonnes de déchets non miniers ont été produits en 2011, dont 63 millions de tonnes de déchets considérés comme déchets généraux et 48 millions de

Graphique 1.4. **Productivité matérielle**  
1995-2008



- a) La consommation intérieure de matières (CIM) désigne la somme de l'extraction intérieure (matières premières) utilisée par une économie et sa balance commerciale physique (importations moins exportations de matières premières et de produits manufacturés).
- b) La productivité des matières désigne le montant du PIB généré par unité de matières consommée.
- c) Aux niveaux de prix et parités de pouvoir d'achat de 2005.
- d) Charbon, pétrole, gaz naturel, tourbe, ainsi que le commerce de produits dérivés (par ex. plastiques, caoutchouc).
- e) Production intérieure de l'agriculture et de la pêche, ainsi que le commerce de matières premières et produits transformés de ces secteurs.
- f) L'extraction de minerais métalliques intérieur, plus le commerce de minerais métalliques (bauxite, par exemple), des concentrés de métaux (matte de nickel, par exemple), les métaux raffinés (acier, aluminium, cuivre, par exemple), principalement des produits en métaux (les véhicules, les machines, l'électronique et les équipements électriques, par exemple) et de la ferraille.
- g) Extraction intérieure et commerce des minéraux utilisés dans la construction (sable, gravier, cailloux).
- h) La production intérieure de la foresterie, ainsi que le commerce des produits bruts et traités, provenant de ce secteur.
- i) Extraction intérieure et commerce de minéraux utilisés dans l'industrie (par ex. sels, potasse, roches phosphatées).
- Source : OCDE (2013), *Base de données de l'OCDE sur le flux des matières*.

tonnes de déchets classés dans aucune catégorie. Bien que l'on ne puisse pas comparer directement les chiffres de 2011 et les estimations précédentes de 1997, les calculs montrent que le taux de croissance annuel de la production de déchets a oscillé entre 1.6 % et 3.9 %.

- La quantité de déchets dangereux produits chaque année se situe aux alentours de 1.3 million de tonnes. Il se peut que le chiffre exact soit sensiblement plus élevé car des déchets dangereux peuvent se trouver parmi ceux qui ne sont classés dans aucune catégorie.
- La production annuelle de déchets municipaux, qui ne s'élève qu'à 250 kg par habitant, demeure largement inférieure à celle de la plupart des pays de l'OCDE (annexe I.C). Deux provinces, le Gauteng et la province du Cap-Occidental, produisent à elles seules 60 % de ces déchets.
- Estimée à 15.4 millions de tonnes, la production annuelle de déchets municipaux comprend 7.4 millions de tonnes de déchets recyclables, constitués notamment de plastique, de papier, de verre, de métaux et de pneus. Toutefois, la principale méthode de traitement des déchets municipaux, qui concerne plus de 90 % d'entre eux, reste la

mise en décharge. On estime que 10 % seulement des décharges respectent les normes sanitaires et de sécurité minimales.

- L'évaluation des capacités menée en 2007 a estimé le nombre d'installations de gestion des déchets à plus de 2 000, mais 1 500 fonctionnaient sans autorisation. La situation s'est améliorée récemment ; en 2011, le nombre de décharges non autorisées était tombé à 300.
- Plus de 80 % des communes se sont engagées dans le recyclage, mais les programmes sont rarement maintenus en raison d'un manque de capacités et de financement. En 2010, seulement 4.5 % des déchets ménagers ont été recyclés.
- D'importants progrès ont été accomplis dans la valorisation de certains flux de déchets : environ 40 % des emballages et du papier sont recyclés. Pour d'autres produits, notamment les pneus, les avancées sont beaucoup moins perceptibles.
- Les statistiques relatives aux taux de recyclage et de valorisation des déchets industriels ne sont pas fiables, mais il semblerait qu'ils soient faibles, sauf pour les vieux métaux.

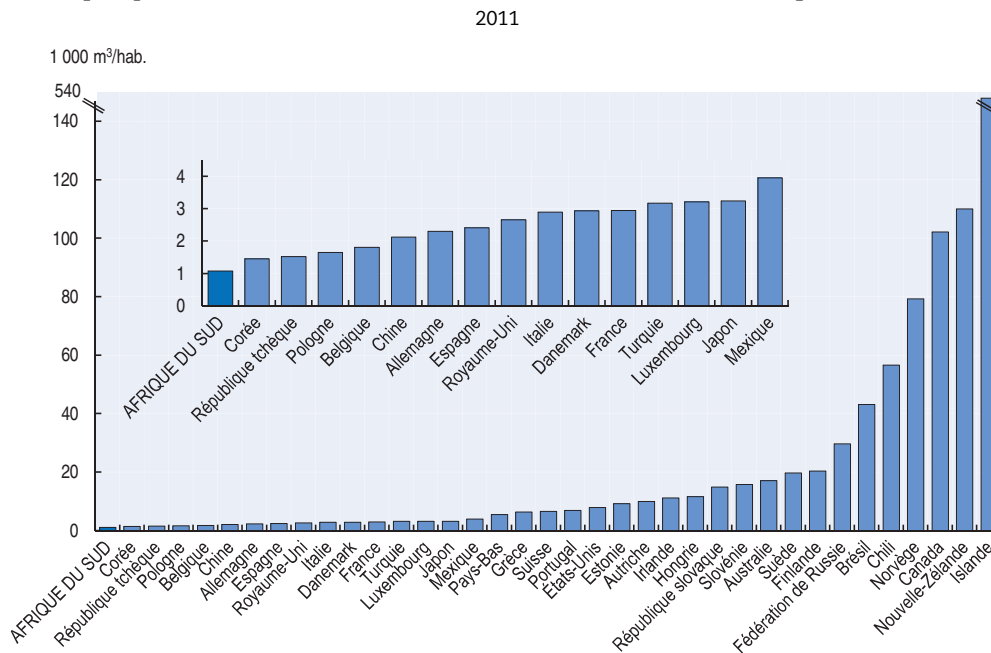
### 3. Gestion des actifs naturels

#### 3.1. Stocks renouvelables

##### Ressources en eau

- Les ressources en eau renouvelables (1 100 m<sup>3</sup> par habitant) sont moins abondantes que dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 1.5). En outre, elles ne sont pas également réparties entre les saisons et les régions.

Graphique 1.5. Total des ressources en eau renouvelables par habitant

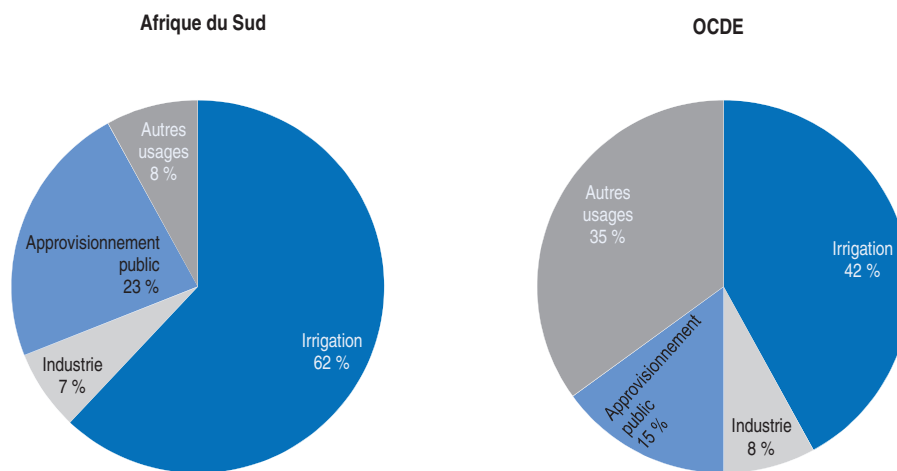


Source : Données OCDE sur l'environnement.

- Les prélèvements d'eau par habitant en Afrique du Sud (300 m<sup>3</sup>/an) ne représentent que le tiers de la moyenne de l'OCDE, mais le pays utilise près de 25 % des ressources en eau disponibles, ce qui le classe dans la catégorie des pays soumis à un stress hydrique moyen-élevé selon la classification de l'OCDE (annexe I.C)<sup>3</sup>.
- En 2011, la moitié des 19 zones de gestion de l'eau enregistraient un déficit en eau, qu'elles palliaient par des transferts entre bassins, y compris en provenance de cours d'eau transfrontières. Dans sept des neuf provinces, ces transferts ont fourni plus de la moitié de l'eau consommée. Les barrages de rétention, capables de stocker les deux tiers du ruissellement annuel moyen, aident à assurer l'approvisionnement en eau mais ont des effets néfastes sur l'intégrité des écosystèmes aquatiques.
- L'irrigation représente environ 62 % de la consommation d'eau, alors que les terres arables et les cultures permanentes ne couvrent que 10,5 % du territoire national. Environ 23 % de l'eau alimentent les réseaux publics de distribution, quelque 7 % sont consommés par le secteur minier<sup>4</sup> et les autres secteurs, tels que la production d'électricité et la sylviculture, se répartissent les 8 % restants (graphique 1.6).

Graphique 1.6. **Prélèvements d'eau par utilisation principale**

Fin des années 2000

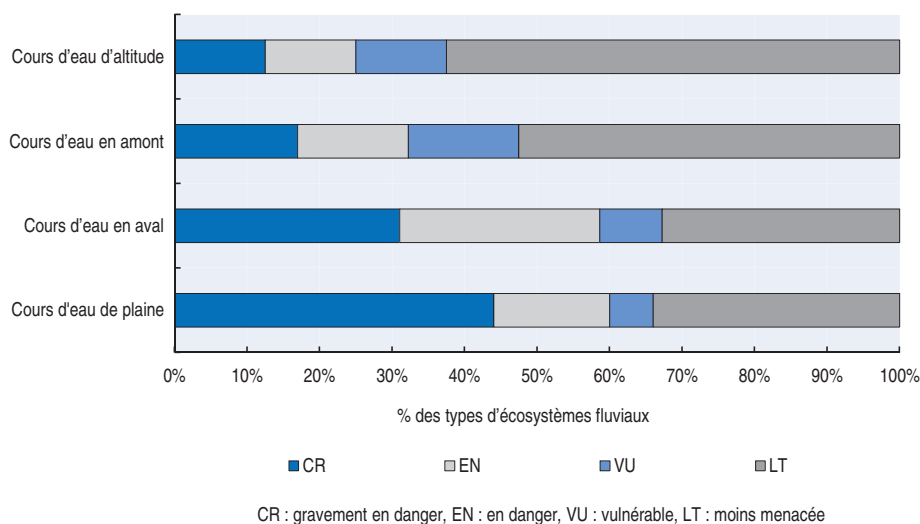


Source : Données OCDE sur l'environnement.

- Les eaux souterraines, qui fournissent une protection supplémentaire contre la sécheresse et la variabilité climatique, représentent un volume à peu près équivalent à celui des eaux de ruissellement. Ce volume est en augmentation, mais ne représente que 10 à 15 % de la consommation d'eau totale dans l'est et le nord-est du pays et dans la province du Cap-Occidental.
- Le pourcentage des eaux non facturées – pour cause de fuites dues au vieillissement des infrastructures, de prélèvements illicites, d'entretien et de fonctionnement défectueux – est élevé (40 %, voire plus dans certaines communes) et continue de croître.
- Les résultats de la surveillance de l'eau, disponibles depuis 2006, montrent une détérioration continue de la qualité biologique et chimique des ressources en eau douce. Un tiers seulement des cours d'eau principaux présentent un état satisfaisant. Environ

25 % des écosystèmes fluviaux sont gravement menacés, et ce taux atteint 46 % si l'on exclut les affluents pour ne tenir compte que des fleuves (graphique 1.7).

Graphique 1.7. **État des menaces pesant sur les écosystèmes fluviaux**  
2011



Source : Driver et al. (2012).

- La qualité des eaux de surface laisse particulièrement à désirer en périphérie des zones urbaines. Environ 55 % des stations d'épuration, notamment celles de petite taille, ne respectent pas les normes de rejets, et certaines ne procèdent à aucun contrôle de la qualité de ces rejets. Le ruissellement d'origine agricole<sup>5</sup> et les effluents industriels contribuent également à la mauvaise qualité de l'eau douce. Environ un tiers des eaux stockées dans les réservoirs stratégiques sont impropres à la consommation, sauf à recourir à un processus coûteux de purification.
- Les zones à fort rendement hydrique couvrent moins de 4 % du territoire national et seules 18 % d'entre elles bénéficient d'une forme de protection officielle. Ces « usines à eau » d'importance stratégique pour la sécurité de l'approvisionnement en eau comprennent les bassins du quaternaire inférieur situés dans le centre-est et le nord-ouest du pays, dans lesquels le ruissellement annuel moyen est trois fois supérieur au moins à la moyenne nationale.
- Le drainage minier acide (DMA), qui entraîne la contamination des eaux souterraines et superficielles par des eaux très acides fortement chargées en métaux, en sulfures et en sels provenant de l'inondation des mines désaffectées, a été identifié récemment comme une menace sérieuse pour la qualité de l'eau, en particulier dans la province du Gauteng. Les autres sources de DMA sont, entre autres, les ruissellements et les rejets provenant des puits à ciel ouvert, des stocks de minerais et des résidus miniers.
- Les systèmes existants de surveillance des eaux souterraines ne permettent pas de déterminer la qualité de l'eau et son évolution, mais certains éléments semblent indiquer que le niveau de pollution augmente, notamment s'agissant de la pollution due à l'exploitation minière et aux eaux usées non traitées, au ruissellement des eaux



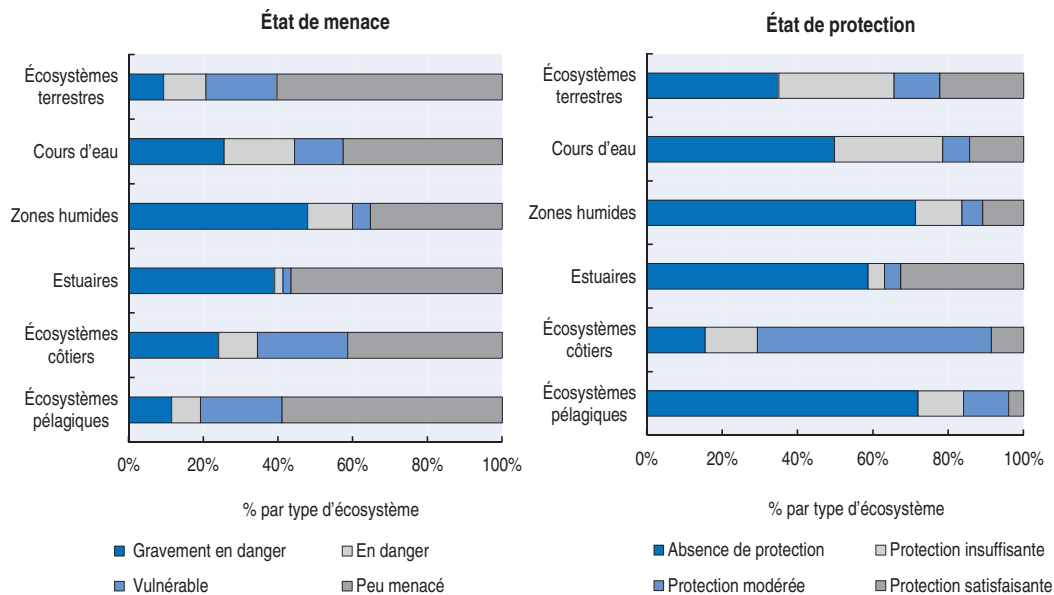
pluviales urbaines (en particulier celles provenant des zones d'habitat informel) et aux retours d'eau d'irrigation.

### Biodiversité et écosystèmes

- L'Afrique du Sud figure parmi les 17 pays mégadivers de la planète. Elle abrite 10 % des espèces d'oiseaux, de poissons et de plantes connues dans le monde, et plus de 6 % des espèces de mammifères et de reptiles. Une grande partie de ces espèces sont endémiques.
- Les mers qui bordent le pays recèlent également une diversité exceptionnelle d'habitats, qu'il s'agisse des forêts de laminaires présentes dans les eaux froides ou des communautés coralliennes des zones subtropicales. Les zones côtières abritent près de 15 % des espèces marines côtières connues et 270 des 325 familles de poissons marins.
- Les zones humides ne couvrent que 2.4 % du territoire national, mais constituent une infrastructure écologique de grande valeur ; 48 % d'entre elles sont en danger critique, ce qui en fait l'écosystème le plus menacé d'Afrique du Sud. La proportion d'écosystèmes en danger critique est également élevée dans le cas des estuaires (39 %), du littoral (26 %) et des écosystèmes terrestres (24 %) (graphique 1.8).

Graphique 1.8. Proportions d'écosystèmes menacés et protégés

2011



Source : Driver et al. (2012).

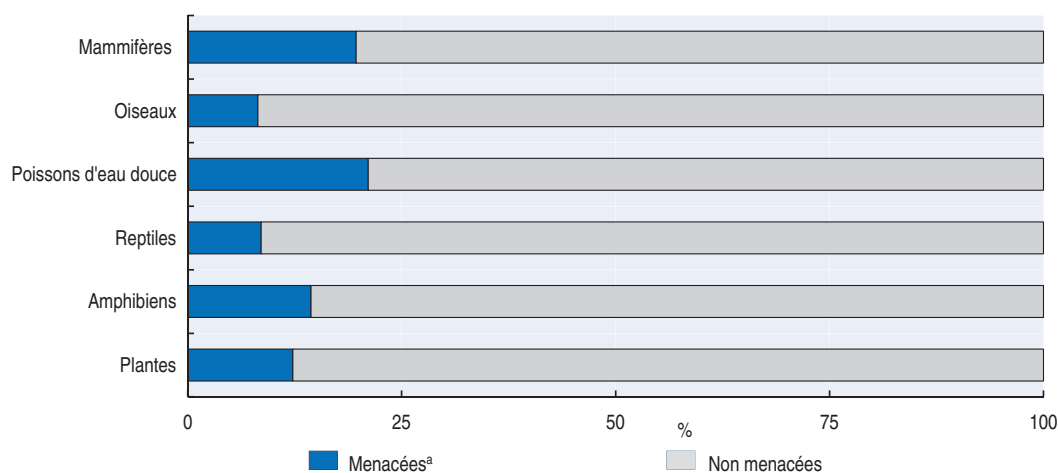
- La brousse et le « bushveld » (plains herbeuses parsemées de bosquets denses et de grands arbustes) couvrent environ 52 % du territoire national. Ils abritent les espèces sur lesquelles reposent l'élevage de gibier et l'écotourisme. On y trouve également, notamment dans la province de Limpopo, les zones les plus riches en minerais du monde.
- Les aires terrestres protégées couvraient 7 % du territoire national en 2011, un taux inférieur à la plupart des pays de l'OCDE (annexe I.C). Alors que le taux de protection des

écosystèmes terrestres est resté stable, la superficie des aires marines protégées a pratiquement doublé depuis 2001 pour atteindre 6.5 % des eaux territoriales en 2011.

- Cela étant, 70 % des zones humides, 60 % des estuaires, près de 50 % des masses d'eau douce et 35 % des zones terrestres ne bénéficient d'aucune protection ; de nombreux échantillons représentatifs de l'ensemble des écosystèmes sont donc exclus du réseau d'aires protégées (graphique 1.8).
- Par rapport aux taux observés dans les pays de l'OCDE, on constate que la proportion d'espèces menacées est élevée chez les poissons d'eau douce et les mammifères, moyenne pour les plantes vasculaires et relativement faible chez les oiseaux, les reptiles et les amphibiens (graphique 1.9, annexe I.C). Certaines espèces sont dans une situation particulièrement préoccupante : il s'agit du rhinocéros blanc, victime de niveaux de braconnage sans précédent, et des cycas, qui constituent le groupe de plantes le plus menacé en Afrique du Sud et dans le monde.

Graphique 1.9. **Espèces menacées**

Fin des années 2000



a) Espèces « gravement en danger », « en danger » et « vulnérables » selon la classification UICN en % des espèces connues.

Les données correspondent au nombre d'espèces considérées comme menacées parmi les espèces évaluées à ce jour.

Source : DEA (2012), *Environmental Indicators Database*.

- Les espèces exotiques envahissantes sont une menace de plus en plus importante pour la diversité biologique sud-africaine. Au-delà des risques qu'elles présentent pour la biodiversité indigène, elles ont de graves incidences socio-économiques en ce qu'elles menacent la sécurité de l'approvisionnement en eau, réduisent la productivité des terres de parcours, augmentent les risques d'incendie et nuisent à l'agriculture.

### Ressources forestières

- Bien que le taux de boisement en Afrique du Sud s'élève à 8 %, les forêts sempervirentes naturelles ne couvrent que 0.4 % environ du territoire national<sup>6</sup>. Les forêts naturelles sont concentrées le long des côtes méridionales et orientales, ainsi que dans les régions montagneuses de l'est du pays, proches du Swaziland et du Mozambique. Il s'agit du biome le plus vulnérable, le moins étendu et le plus morcelé, et il subit des pressions de

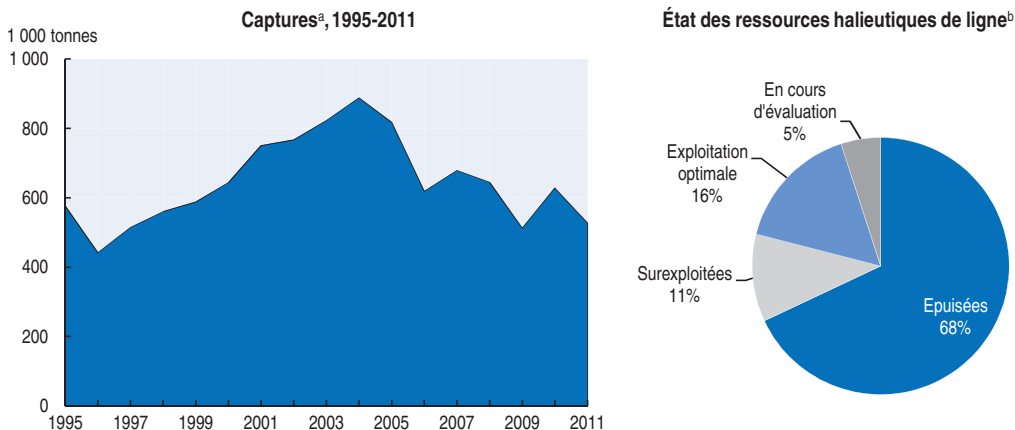
plus en plus fortes du fait de l'extraction à ciel ouvert, de l'aménagement urbain et côtier, de l'agriculture et des récoltes de subsistance et commerciales illicites.

- Les plantations forestières, essentiellement constituées d'espèces allogènes, occupent environ 1.4 % de la superficie totale. Elles sont en grande partie (80 %) situées dans trois provinces : Mpumalanga, KwaZulu-Natal et Cap-Oriental.

### Ressources halieutiques

- Le littoral sud-africain s'étend sur plus de 3 200 km. Le secteur de la pêche commerciale est très productif dans la région du plateau littoral occidental. Il l'est beaucoup moins sur la côte orientale du pays, qui abrite en revanche une grande diversité d'espèces.
- L'industrie de la pêche représente 0.5 % du PIB national et 0.6 % des prises mondiales (annexe I.C). Les captures ont augmenté de 27 % entre 2000 et 2005, mais ont ensuite baissé de 37 % entre 2005 et 2009 (graphique 1.10). La pêche illicite, non réglementée et non déclarée est jugée responsable de la chute des prises, de l'effondrement de la pêche traditionnelle à la ligne, et de l'épuisement des stocks d'ormeaux et de légines australes.

Graphique 1.10. **Ressources halieutiques**



a) Prises dans les eaux intérieures et marines, comprenant les poissons d'eau douce, les poissons diadromes, les poissons marins, les crustacés, les mollusques et diverses espèces aquatiques, à l'exclusion des mammifères marins, des crocodiles, des coraux, des perles, des éponges et des plantes aquatiques.

b) Poissons communément pêchés et poissons de ligne commercialement significatifs.

Source : FAO (2013), Base de données FAOSTAT ; DEA (2013).

## 3.2. Stocks non renouvelables

### Ressources minérales et exploitation minière

- L'industrie sud-africaine d'extraction et de transformation des minerais figure parmi les plus importantes du monde. Le pays renferme les plus grands gisements de métaux du groupe platine<sup>7</sup> (88 % des réserves mondiales), de manganèse (80 %), de chrome (72 %) et d'or (30 %) de la planète. C'est également le premier producteur mondial de diamants, d'or, de vanadium et de titane.

- Les gisements de charbon sont également importants et représentent 4 % des réserves mondiales, selon les estimations. L’Afrique du Sud est le cinquième producteur et le troisième exportateur de charbon de la planète ; 27 % de sa production est exportée.
- Les réserves de pétrole et de gaz naturel satisfont moins de 10 % et 35 % respectivement de la demande annuelle ; en revanche, la production de carburants liquides de synthèse obtenus à partir de gaz et de charbon couvre 33 % des besoins intérieurs en pétrole.
- Selon les premières études réalisées, l’Afrique du Sud possède des ressources en gaz de schiste potentiellement abondantes et récupérables. Face aux préoccupations concernant les effets de la fracturation hydraulique sur l’environnement, un moratoire sur l’exploitation du gaz de schiste a été imposé en avril 2011. Ce moratoire a été levé en septembre 2012.

#### 4. Amélioration de la qualité de vie environnementale

##### *Qualité de l’air*

- Les données sur la qualité de l’air ambiant, disponibles seulement depuis la moitié des années 2000, indiquent des concentrations de PM<sub>10</sub>, de NO<sub>2</sub>, d’O<sub>3</sub> et de SO<sub>2</sub> dépassant les valeurs limites dans les zones fortement industrialisées, qui sont en général associées à des zones urbaines.
- Le taux de motorisation privée en Afrique du Sud (11 véhicules pour 100 personnes) ne représente qu’un cinquième de la moyenne de l’OCDE. Les émissions émanant du nombre croissant de véhicules contribuent toutefois à la formation de smog photochimique dans les zones à forte densité de circulation. Ce phénomène touche tout particulièrement la province du Gauteng (près de 40 % du parc automobile) et Le Cap (où le trafic serait responsable des épisodes de voile brunâtre au-dessus de la ville). La pollution atmosphérique liée au transport est aggravée par la circulation sur des routes non goudronnées, qui représentent 80 % du réseau routier.
- Les émissions du charbon, de la paraffine et du bois utilisés par les ménages pour se chauffer et cuisiner sont parmi les principaux responsables de la mauvaise qualité de l’air intérieur et extérieur dans de nombreux quartiers résidentiels. La situation est particulièrement grave dans les zones d’habitat informel, où plus de 60 % des foyers cuisinent et se chauffent au charbon au moyen de poêles domestiques dont le système d’évacuation des fumées est souvent inadapté.
- Le brûlage illicite des déchets constitue également un important motif de préoccupation. Les pneus brûlés en vue de récupérer la ferraille provoquent un nuage de fumée noire au-dessus de l’aéroport international du Cap qui, selon certaines informations, gêne la navigation aérienne.
- Les résidus d’extraction minière dans les régions d’exploitation intensive, comme le Gauteng, sont devenus une source d’émission de poussières transportées par le vent. Ces poussières peuvent contenir des composés nocifs, tels que des résidus de cyanure (utilisé pour l’extraction de l’or) et d’arsenic (dont la teneur est 50 fois supérieure dans les minerais aurifères).
- Les feux de brousse qui touchent les plateaux herbeux ou les vastes espaces ouverts couverts d’herbes ou de broussailles contribuent aux épisodes de pollution atmosphérique et présentent un risque pour la sécurité des personnes et des biens. Les feux de brousse, qui constituent un phénomène naturel facilitant la régénération de la

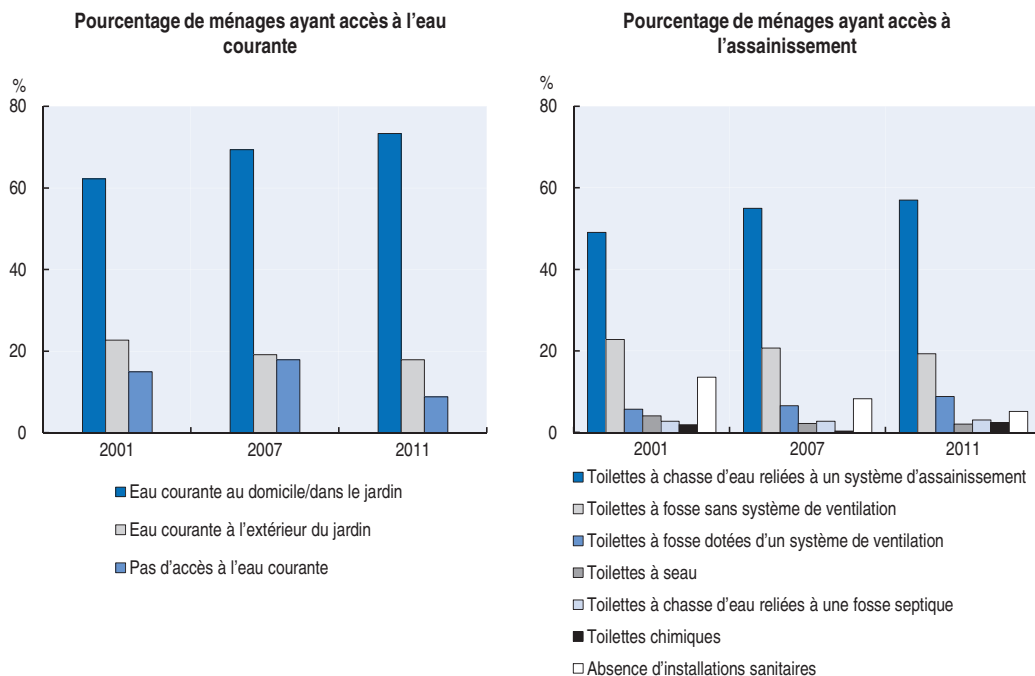
végétation, sont aujourd'hui essentiellement d'origine humaine. En 2008, le brûlage des champs de canne à sucre pendant la récolte a été identifié comme une importante source de pollution atmosphérique dans la province du KwaZulu-Natal.

### Approvisionnement en eau et assainissement

- Au début de la transition de l'apartheid à la démocratie, environ 15 millions de personnes étaient privées d'accès à de l'eau salubre et plus de 20 millions de personnes ne bénéficiaient pas de services d'assainissement adéquats.
- Depuis 1994, l'objectif visant à assurer un approvisionnement en eau salubre pour tous a été atteint dans la plupart des villes, avec un taux d'accès à l'eau courante au domicile de 89 %. Ce taux reste toutefois inférieur à 80 % dans certaines provinces, comme celle du Cap-Oriental. Entre 1995 et 2001, l'accès à un approvisionnement en eau amélioré dans les zones rurales est passé de 67 % à 79 %. Globalement, le pourcentage de la population n'ayant pas accès à un approvisionnement en eau amélioré a été ramené de 18 % à 9 % entre 2001 et 2011 (graphique 1.11).

Graphique 1.11. **Accès à l'eau courante et aux installations sanitaires**

2001-11



Source : Stats SA (2012a).

- Le programme de certification « Goutte bleue », mis en place en 2008 pour gérer la qualité de l'eau potable, a contribué à l'amélioration de l'eau de boisson, mais les progrès accomplis varient selon les régions. En 2011, la qualité des services d'eau était jugée satisfaisante par 95 % des ménages de la province du Gauteng et 94 % de ceux de la province du Cap-Occidental, mais le taux de satisfaction n'était que de 65 à 70 % parmi les résidents des provinces de l'État-Libre et de Limpopo.

- Selon le recensement de 2011, le taux d'accès aux installations sanitaires, y compris les latrines à fosses communes et individuelles et les toilettes chimiques, est passé de 83 % en 2001 à 91 % en 2011<sup>8</sup>. La part des ménages disposant de toilettes à chasse d'eau raccordées à un réseau d'égouts a été portée de 50 à 57 % entre 2001 et 2011 (graphique 1.11). Malgré les avancées, 12 % des Sud-Africains en sont encore réduits à utiliser des installations sanitaires non améliorées, telles que des seaux ou des latrines de plein air.

### **Collecte des déchets**

- En 2011, 60 % des ménages bénéficiaient d'un service de ramassage des déchets régulier (au moins une fois par semaine) relevant des autorités locales. Il subsistait, toutefois, d'importantes disparités entre les régions : alors que 80 % des ménages des provinces du Cap-Occidental et du Gauteng bénéficiaient d'un tel service, ce taux n'atteignait que 45 % dans les provinces du Cap-Oriental et du KwaZulu-Natal, et 16 % dans la province de Limpopo. L'absence de collecte dans les zones d'habitat informel, notamment sur le territoire des municipalités métropolitaines, entraîne un recours généralisé aux décharges sauvages.

### **Accès à l'électricité**

- Le pourcentage des ménages s'éclairant à l'électricité est passé de 58 à 85 % entre 1996 et 2011. L'utilisation de la paraffine et des bougies a parallèlement diminué au cours de cette période<sup>9</sup>. La proportion de ménages utilisant l'électricité, plutôt que la paraffine, le bois ou le charbon, pour cuisiner, a également augmenté, pour passer de 48 % en 1996 à 74 % en 2011.

### **Effets sur la santé**

- Selon l'OMS, environ 16 % des décès sont liés à l'état de l'environnement, et la charge de morbidité imputable aux facteurs environnementaux est estimée à 69 années de vie corrigées de l'incapacité (AVCI) pour 1 000 personnes<sup>10</sup>. Plus d'un tiers des maladies touchant les enfants de moins de cinq ans sont liées aux risques environnementaux. Figurent parmi ces risques l'utilisation d'installations sanitaires inadéquates qui, selon les estimations, provoque tous les ans 1.5 million de cas de diarrhées chez les enfants de moins de cinq ans, ainsi que le recours à la paraffine et au charbon pour cuisiner à l'intérieur des habitations, qui entraîne le décès de 2 500 personnes, dont 1 500 enfants de moins de cinq ans. Les données sanitaires et environnementales faisant défaut, ces chiffres sous-estiment probablement les effets de la dégradation de l'environnement sur la santé.

### **Notes**

1. La consommation intérieure de matières (CIM) est égale à la somme de l'extraction intérieure (matières premières) utilisée par l'économie et de sa balance commerciale physique (importations moins exportations de matières premières et de produits manufacturés).
2. Les statistiques relatives aux déchets reposent sur des estimations.
3. Par stress hydrique, on entend l'intensité d'utilisation des ressources en eau douce, calculée comme les prélèvements bruts en pourcentage du total des ressources en eau douce renouvelables disponibles (y compris les apports de pays voisins) ou en pourcentage des ressources internes (précipitations-évapotranspiration). Un stress hydrique moyen-fort (20-40 %) nécessite de gérer à la fois l'offre et la demande, et de résoudre des conflits entre utilisations concurrentes. Le niveau

de stress hydrique d'un pays peut masquer d'importantes variations au niveau infranational (bassin hydrographique, par exemple), en particulier dans les pays comprenant de vastes régions arides et semi-arides.

4. Le secteur minier est toutefois le principal consommateur d'eau dans les grandes régions minières.
5. Les effluents d'élevage sont la principale source des apports d'azote et de phosphore. L'utilisation d'engrais azotés (0.4 tonne/km<sup>2</sup> de terres arables) reste largement inférieure à la moyenne de l'OCDE (2.23 tonnes/km<sup>2</sup>).
6. Les surfaces boisées incluent des zones diverses, allant des prairies arborées (couvert forestier de 5 à 10 %) aux zones de fourrés denses (zones dans lesquelles le couvert forestier atteint 75 %, mais qui ne répondent pas aux autres critères de définition de la forêt naturelle).
7. Les métaux du groupe platine comprennent l'iridium, l'osmium, le palladium, le platine, le rhodium et le ruthénium.
8. Selon les estimations du programme commun OMS/UNICEF de surveillance de l'eau et de l'assainissement, qui reposent sur des données d'enquête et de recensement, les progrès en matière d'accès à des installations sanitaires améliorées sont beaucoup plus lents : de 71 % (1990), le taux serait passé à 75 % (2000) puis à 79 % (2010).
9. L'éclairage à la paraffine et aux bougies a diminué, passant de 13 à 3 % et de 29 à 11 %, respectivement, entre 1996 et 2010.
10. La charge de morbidité est mesurée par l'OMS en nombre d'années perdues à cause d'une santé défaillante, d'un handicap ou d'une mort prématurée (années de vie corrigées de l'incapacité ou AVCI).

## Références

- AIE (2012), *World Energy Balances*, Éditions OCDE, Paris.
- AIE (2011), *CO<sub>2</sub> Emissions from Fuel Combustion*, Éditions OCDE, Paris.
- Banque mondiale (2012), *Afrique du Sud : données* (base de données), <http://donnees.banquemondiale.org/pays/Afrique-du-Sud>.
- Barnes, B. et al. (2009), « Household Energy, Indoor Air Pollution and Child Respiratory Health in South Africa », *Journal of Energy in Southern Africa*, vol. 20, n° 1, Le Cap.
- CSIR (2011), *The Impact of an Unhealthy Environment on Human Health in South Africa*, CSIR Briefing Note, 2009/04, Council for Scientific and Industrial Research, Pretoria, [www.csir.co.za/nre/docs/Briefing%20Note%20No4%202010\\_environmental%20health\\_FINAL.pdf](http://www.csir.co.za/nre/docs/Briefing%20Note%20No4%202010_environmental%20health_FINAL.pdf).
- DEA (2013, à paraître), *South Africa Environment Outlook 2012*, Department of Environmental Affairs, Pretoria.
- DEA (2012), *National Waste Information Baseline Report*, Department of Environmental Affairs, Pretoria.
- DEA (2006), *South Africa Environment Outlook 2006*, Department of Environmental Affairs, Pretoria.
- Driver, A. et al. (2012), *National Biodiversity Assessment 2011: An Assessment of South Africa's Biodiversity and Ecosystem*, Synthesis Report, South African National Biodiversity Institute and Department of Environmental Affairs, Pretoria.
- DWA (2011), *Blue Drop Report 2011*, Blue Drop Certification, Department of Water Affairs, Pretoria.
- FAO (2012), « Afrique du Sud – Aperçu », FAOSTAT (base de données), [http://faostat3.fao.org/home/index\\_fr.html?locale=fr#VISUALIZE\\_BY\\_AREA](http://faostat3.fao.org/home/index_fr.html?locale=fr#VISUALIZE_BY_AREA).
- FAO (2010), *Global Forest Resources Assessment 2010, Country Reports, South Africa*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, [www.fao.org/docrep/013/al630E/al630E.pdf](http://www.fao.org/docrep/013/al630E/al630E.pdf).
- GCIS (2012), *South Africa Yearbook 2011/12*, Department of Government Communications and Information Systems, Pretoria, [www.gcis.gov.za/content/resourcecentre/sa-info/yearbook2011-12](http://www.gcis.gov.za/content/resourcecentre/sa-info/yearbook2011-12).
- Mayosi, B. et al. (2012), « Health in South Africa: Changes and Challenges since 2009 », Department of Medicine, Groote Schuur Hospital, Le Cap, *Lancet*, vol. 380, n° 9858, Londres, [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(12\)61814-5](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(12)61814-5).

- Norman, R. et al. (2007) « Estimating the burden of disease attributable to indoor air pollution from household use of solid fuels in South Africa in 2000 », *South African Medical Journal*, vol. 97, Le Cap, pp. 773-780.
- OCDE (2013a), *Études économiques de l'OCDE : Afrique du Sud 2013*, Éditions OCDE, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-zaf-2013-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-zaf-2013-fr).
- OCDE (2013b), *Panorama des statistiques de l'OCDE 2013 : statistiques économiques, environnementales et sociales*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/factbook-2013-fr>.
- OCDE (2012a), « Perspectives économiques de l'OCDE n° 91 », *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections*, <http://dx.doi.org/10.1787/data-00606-fr>.
- OCDE (2012b), *Regards sur l'éducation 2012 : Indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-fr>.
- OCDE (2011), *Vers une croissance verte, Études de l'OCDE sur la croissance verte*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264111318-fr>.
- OCDE (2010), *Études économiques de l'OCDE : Afrique du Sud 2010*, Éditions OCDE, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-zaf-2010-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-zaf-2010-fr).
- OMS (2012), « Water, Sanitation and Hygiene: Burden of disease », *Global Health Observatory Data Repository* (base de données), Organisation mondiale de la santé, <http://apps.who.int/gho/data/?vid=10012#>.
- OMS/UNICEF (2012a), *Estimates for the Use of Improved Sanitation Facilities: South Africa Update March 2012*, Programme commun OMS/UNICEF de surveillance de l'eau et de l'assainissement, [www.wssinfo.org/fileadmin/user\\_upload/resources/ZAF\\_san.pdf](http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/ZAF_san.pdf).
- OMS/UNICEF (2012b), *Estimates for Improved Drinking-Water Sources: South Africa Update March 2012*, Programme commun OMS/UNICEF de surveillance de l'eau et de l'assainissement, [www.wssinfo.org/fileadmin/user\\_upload/resources/ZAF\\_wat.pdf](http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/ZAF_wat.pdf).
- Stats SA (2012a), *General Household Survey 2011*, Statistics South Africa, Pretoria.
- Stats SA (2012b), *Census 2011: Methodology and Highlights of the Key Results*, Report No. 03-01-42, Statistics South Africa, Pretoria.
- Stats SA (2011), *Stats in brief 2011*, Statistics South Africa, Pretoria.
- Stats SA (2007), *Community Survey 2007*, Statistics South Africa, Pretoria.



## PARTIE I

### Chapitre 2

# Contexte de l'élaboration des politiques

*Ce chapitre passe en revue les principales stratégies et initiatives lancées entre 1994 et 2013 dans les domaines du développement durable et de la gestion de l'environnement. Il examine le cadre réglementaire de l'Afrique du Sud en matière de protection de l'environnement, ainsi que les instruments employés pour suivre et évaluer de façon systématique les effets sur l'environnement des politiques, programmes et projets économiques et sectoriels. Sont également analysés, le cadre institutionnel de la gestion de l'environnement, l'application de mécanismes pour améliorer la coordination horizontale et verticale, et les programmes destinés à assurer le respect des prescriptions environnementales. Enfin, ce chapitre fait le point sur l'avancement de la démocratie environnementale grâce au libre accès à l'information et à l'amélioration de la participation du public à la prise de décision, ainsi que sur les mécanismes facilitant l'accès aux tribunaux en matière d'environnement.*

## Évaluation et recommandations

Depuis la fin de l'apartheid, relativement récente, et les premières élections démocratiques, en 1994, l'Afrique du Sud a élaboré un cadre d'action et un cadre réglementaire généraux, où s'inscrit la gestion de l'environnement et des ressources naturelles. La Constitution de 1996 instaure le droit de l'homme fondamental à un environnement propre, sain et salubre dans le contexte de la protection du stock de ressources naturelles et d'un développement économique et social durable. Adoptée en 1998, la loi nationale sur la gestion de l'environnement (NEMA) est un texte à la fois global et novateur, dont un certain nombre de dispositions sont à la pointe des bonnes pratiques internationales. Elle a été modifiée à plusieurs reprises, et complétée par diverses mesures et actes juridiques portant sur des questions environnementales spécifiques, dont la biodiversité et la nature, l'air, l'eau, les déchets et la gestion des zones côtières.

Malgré des progrès notables, l'action publique, la législation et les réglementations concernant l'environnement en Afrique du Sud en sont encore aux premiers stades de leur développement. C'est seulement au milieu des années 2000 qu'elles ont commencé à être mises en œuvre véritablement. Il existe des domaines dans lesquels les politiques et les textes d'application ne sont pas encore parus (eaux usées et déchets, par exemple) et où l'héritage de l'apartheid se fait toujours sentir (aménagement du territoire, entre autres). Le temps passant, les réglementations établies à la fin des années 90, comme celles relatives au secteur de l'eau et aux études d'impact sur l'environnement, auraient besoin d'un toilettage qui tienne compte de l'évolution de l'économie et de la structure de l'habitat pour conforter leur efficacité ou pour rationaliser le dispositif.

Les ressources humaines et financières dont dispose le ministère national de l'Environnement (DEA) ont été sensiblement accrues, et l'évaluation des résultats et de la gestion des projets et des contrats a été renforcée.

Grâce à un système innovant d'accords de performance conclus entre le président de l'Afrique du Sud et tous les ministres, ces derniers ont davantage de comptes à rendre sur l'exécution de douze « réalisations gouvernementales », dont l'une concerne l'environnement. Cette démarche a eu pour conséquence une prise en compte marquée des considérations d'environnement dans les politiques, les mesures et les programmes des autres ministères.

Malgré les mécanismes en place au niveau national, les autorités environnementales n'ont guère de pouvoirs pour réunir les parties prenantes, en particulier au niveau des provinces et des collectivités territoriales, et manquent de moyens pour négocier ou exercer une influence sur la mise en œuvre dans d'autres domaines d'action. La raison tient en partie à l'insuffisance des financements alloués par rapport à ce qui serait nécessaire pour mettre en œuvre les politiques aux échelons provincial et local. Des accords de coopération en bonne et due forme ont été signés avec certains ministères pour exécuter pleinement les « réalisations gouvernementales », mais ce n'est pas encore le cas dans certains secteurs clés comme l'énergie, les activités extractives et les transports. Il

faut améliorer la coopération avec ces secteurs, notamment en ce qui concerne les exploitations minières, qui sont actuellement dispensées de respecter certaines des principales dispositions de la NEMA. Des mesures législatives et pratiques ont été prises pour appliquer cette loi au secteur minier, et il existe un accord en ce sens, mais ils n'ont pas encore été mis en œuvre.

La création d'instruments tels que les études d'impact sur l'environnement (EIE) et les permis spécifiques à un milieu a été une étape importante dans la prise en considération des questions d'environnement au niveau des projets. Cependant, la fragmentation des procédures et des pouvoirs entre les trois échelons administratifs limite leur efficacité. Les permis spécifiques à un milieu sont délivrés aux termes de procédures de demande longues et compartimentées, et suivant des critères parfois contradictoires. En outre, les décisions prises par différentes instances au sujet des permis, y compris au sein d'un même ministère, ne sont pas toujours cohérentes. La durée des procédures et les pénuries de personnel dans les administrations chargées de l'environnement se traduisent par l'accumulation de dossiers d'EIE non traités à l'échelon des provinces et par le « démarrage illégal d'activités classées ». La législation en matière d'EIE comporte d'ailleurs une disposition destinée à faciliter la transition entre les règlements du temps de l'apartheid et la NEMA (l'article 24G de la NEMA), qui permet aux exploitants de demander l'autorisation rétroactive d'activités illégales en contrepartie du paiement d'une amende administrative, sous réserve de l'accord des autorités. Au cours des cinq dernières années, l'exploitation abusive de cette faille législative est devenue l'infraction environnementale la plus répandue.

Malgré la mise en place de plusieurs mécanismes, l'évaluation des coûts, des avantages et de l'efficacité des politiques et des instruments reste limitée. L'évaluation environnementale stratégique (EES) est appliquée aux politiques, plans et programmes sur une base volontaire et son utilisation se restreint à l'échelon infranational. Le gouvernement a récemment décidé de rendre obligatoires les analyses d'impact de la réglementation.

L'efficacité avec laquelle l'application des mesures environnementales de nouvelle génération est contrôlée a été notablement renforcée par la création d'un Service d'inspection de la gestion de l'environnement (EMI). Ce service a des pouvoirs équivalents aux différents échelons – national, provincial et local –, notamment de vastes pouvoirs de sanction similaires à ceux de la police. Le nombre des inspecteurs (les « green scorpions ») a presque doublé depuis 2007. Des unités spécialisées ont été créées, sous la responsabilité des autorités provinciales, pour faire face à l'implication d'organisations criminelles structurées dans les infractions visant la faune et la flore sauvages et à la complexité croissante des méthodes utilisées par les délinquants.

Même si cette police de l'environnement a des pouvoirs équivalents à tous les échelons, l'action menée par ses agents n'est pas uniforme. Les inspecteurs des provinces s'abstiennent parfois de réprimer les activités interdites dans les collectivités rurales, car elles sont nécessaires à des intérêts économiques qui sont vitaux pour la population locale. Souvent, les poursuites engagées par la justice dans les affaires de délinquance environnementale n'aboutissent pas à une condamnation, notamment en ce qui concerne les infractions aux lois sur la biodiversité et la préservation des ressources naturelles. Cela est dû aux lacunes de la législation, à ses fréquentes modifications et au manque de compétences et d'expérience des procureurs et des juges.

En vertu de la législation environnementale de l'Afrique du Sud, les autorités peuvent subordonner la délivrance d'un permis à la mise en place d'une caution financière permettant au demandeur de faire face aux dépenses que pourraient nécessiter des opérations ultérieures de dépollution. Cette pratique était déjà appliquée aux mines, pour la remise en état du milieu après leur fermeture. Cependant, le respect de ce principe se heurte à plusieurs obstacles, en particulier l'absence de plans détaillés et suffisants de remise en état, et le manque de précision des évaluations des financements nécessaires. Les deux plans stratégiques les plus récents du ministère des Ressources minérales s'attaquent à ces problèmes, mais des efforts supplémentaires sont nécessaires pour que les entreprises minières respectent mieux leurs obligations. Par ailleurs, il n'existe pas de mécanisme financier performant pour aider les pouvoirs publics à réparer, comme ils y sont tenus, les dommages causés aux sols et aux eaux lorsque les parties responsables ne peuvent pas être identifiées ou n'ont pas la possibilité de prendre des mesures de remise en état.

L'Afrique du Sud a fait beaucoup de progrès dans l'établissement de systèmes de suivi et d'évaluation de l'état de l'environnement et des réponses apportées par les pouvoirs publics. Les systèmes de suivi ont été renforcés, pour mesurer la qualité de l'air et de l'eau et la consommation d'eau. Cependant, l'analyse des tendances de l'environnement reste limitée. Les autorités nationales publient des rapports sur l'état de l'environnement tous les quatre ans, bien que ce ne soit pas une obligation. L'Afrique du Sud a aussi pris des mesures pour mettre en place un système de comptes environnementaux et économiques, mais, faute de validation, le système d'information environnementale ne peut pas encore être utilisé dans les statistiques du pays. Une approche innovante est appliquée pour mettre en évidence les problèmes nouveaux, dans l'optique d'orienter les interventions des pouvoirs publics et d'informer la population. La durabilité environnementale est de plus en plus systématiquement évoquée dans les rapports des entreprises sur leur gouvernance.

Les dispositions légales sur l'accès aux informations environnementales, la participation des citoyens aux décisions en matière d'environnement et l'accès aux tribunaux sont conformes aux meilleures pratiques en vigueur dans les pays membres de l'OCDE et à la Convention d'Aarhus. La reconnaissance du droit constitutionnel des citoyens à avoir accès aux informations a été une étape importante dans la rupture avec la culture du secret et le système bureaucratique mis en place sous l'apartheid. Loin d'être limité aux informations détenues par les pouvoirs publics, ce droit s'applique aussi à celles que possède le secteur privé. Depuis le début de la transition, les stratégies et lois en rapport avec l'environnement donnent lieu à la consultation des citoyens et à des débats dans le cadre de divers organes. La définition très large de la qualité pour agir en justice permet aux citoyens de contester des décisions relatives à l'environnement au titre de motifs variés, y compris la protection du milieu. Les citoyens qui perdent leur procès ne sont pas tenus de payer les frais de défense de la partie adverse si le tribunal estime que leur action était fondée et dans l'intérêt de la collectivité, et s'ils n'ont pas les moyens d'assumer ces frais.

Quoi qu'il en soit, assurer la participation des citoyens aux décisions se heurte à plusieurs obstacles. Les demandes d'informations adressées aux organismes publics sont parfois laissées sans réponse, rejetées ou satisfaites en partie seulement. L'obligation de procéder à des EIE a favorisé la participation des grandes organisations sans but lucratif aux prises de décisions. Cependant, il reste rare que les pauvres, les défavorisés et les collectivités rurales s'engagent, notamment les femmes, les jeunes, les populations

autochtones et les agriculteurs. Il faudrait prendre de nouvelles mesures pour remédier au déficit de capacités tant des pouvoirs publics que de la société civile, améliorer l'accès des catégories marginalisées aux informations et accroître les fonds consacrés à la participation des citoyens, notamment à l'échelon local.

### Recommandations

- Parachever les mémorandums d'accord entre le ministère de l'Environnement et les principaux ministères sectoriels (Activités extractives, Transports et Énergie), dans l'optique de définir plus précisément les responsabilités ; veiller à la constance et à la cohérence de l'action publique ; et renforcer la mise en œuvre de la « réalisation gouvernementale » n° 10 (« Actifs environnementaux et ressources naturelles »).
- Mettre en œuvre la réforme prévue pour soumettre les activités extractives à des autorisations environnementales au titre de la NEMA ; et permettre à la police de l'environnement de suivre l'observation des règles dans le secteur minier et de les faire respecter.
- Adopter des dispositions réglementaires imposant de soumettre les politiques, plans et programmes nationaux à des EES ; mettre à jour les orientations méthodologiques et techniques relatives à la conduite des EES ; et renforcer la capacité de suivi des aspects économiques et sociaux des mesures environnementales.
- Concevoir et mettre en œuvre un système de « guichet unique » pour délivrer des autorisations intégrées liées à l'environnement, y compris les EIE et les licences et permis environnementaux ; et désigner les autorités provinciales chargées d'assurer la coordination lorsqu'il n'existe pas d'impacts nationaux ou transfrontaliers (faute de quoi la coordination doit incomber au DEA).
- Modifier l'article 24G de la NEMA de façon à prévenir l'exploitation abusive de la disposition concernant l'autorisation rétroactive d'activités illégales, et alourdir les sanctions administratives et pénales visant les activités conduites sans les permis environnementaux requis.
- Concevoir une stratégie de contrôle et de police de l'environnement à l'intention du Service d'inspection de la gestion de l'environnement, prévoyant notamment une méthode fondée sur le risque pour définir les priorités des activités proactives et réactives de vérification de conformité et de police ; et utiliser systématiquement des indicateurs de réalisation pour mesurer l'efficacité des activités de vérification de conformité.
- Renforcer les dispositions relatives au provisionnement des ressources financières nécessaires à la remise en état des sites après fermeture dans le secteur minier et fournir des explications plus claires sur la façon dont les opérateurs du secteur doivent procéder pour être en conformité avec cette obligation ; et mettre en place des mécanismes financiers appropriés pour la réparation des dommages causés dans le passé aux sols et aux eaux, qui pourraient être financés par les recettes d'une taxe sur les activités responsables des dommages en question, dont les activités extractives.
- Continuer d'étendre les réseaux de surveillance de l'environnement, en donnant la priorité à la surveillance de la qualité de l'eau et de l'air et à celle des pratiques de gestion des déchets ; intégrer les statistiques sur l'environnement au système national de statistiques et continuer à développer le système de comptes environnementaux et économiques ; et réfléchir aux moyens à mettre en œuvre pour communiquer régulièrement et en temps opportun aux responsables de l'action publique et à la population les informations sur l'environnement.

## 1. Politique et cadre réglementaire dans le domaine de l'environnement et du développement durable

### 1.1. Politiques et réglementations environnementales

Sous le régime de l'apartheid, les politiques environnementales présentaient deux caractéristiques principales. D'une part, un cadre réglementaire très complet avait été élaboré en matière de protection de la nature et de la diversité biologique ; d'importantes ressources étaient affectées à la préservation des espèces sauvages, et à la création de parcs animaliers et de réserves de biodiversité (McDonald, 2002). D'autre part, très peu de dispositions encourageaient l'intégration des politiques économiques et environnementales, par exemple via l'évaluation de l'impact des politiques, plans et investissements sectoriels sur l'environnement. L'absence de mécanismes d'application cohérents a entraîné d'importantes disparités dans les pratiques de gestion environnementale suivies à l'intérieur du pays. Des zones riches en biodiversité bien préservées et des quartiers bien entretenus, réservés aux couches les plus favorisées de la société, coexistaient ainsi avec de vastes points noirs qui subissaient une grave détérioration de l'environnement, laquelle était souvent due à l'absence de contrôle des activités économiques telles que l'extraction et la transformation des minerais, la production industrielle et la production d'énergie. Les pressions environnementales étaient exacerbées dans les zones surpeuplées habitées par la population de couleur, dans lesquelles l'urbanisation non coordonnée et l'absence d'infrastructures ou leur insuffisance étaient choses courantes.

Depuis les premières élections démocratiques de 1994, l'Afrique du Sud a lancé un processus de réforme de ses principes fondateurs, de ses politiques et de sa législation dans le but d'assurer un accès équitable aux ressources, la viabilité économique et la justice sociale. La Constitution sud-africaine de 1996 et sa Charte des droits et libertés proclament le droit fondamental à un environnement salubre pour tous les citoyens, sans compromettre le développement économique et social légitime<sup>1</sup>. Les dispositions constitutionnelles ont été précisées dans deux documents : le Livre blanc sur la politique nationale de gestion de l'environnement, adopté en 1997, et la loi nationale sur la gestion de l'environnement (NEMA) de 1998, qui constitue le premier cadre législatif complet du pays en matière de protection de l'environnement. Le Livre blanc exposait la nouvelle vision du gouvernement en matière de politique environnementale, à savoir « rassembler le peuple sud-africain pour œuvrer de conserve à bâtir une société qui offre à chacun une alimentation suffisante, un air pur et une eau propre, un habitat décent et des espaces verts à proximité permettant de vivre en harmonie spirituelle, culturelle et physique avec l'environnement naturel » (DEAT, 1998). Le Livre blanc énonce une série de principes d'action en matière d'environnement, ainsi que des buts stratégiques et un certain nombre d'objectifs complémentaires, et décrit les responsabilités spécifiques des différentes composantes de l'administration et de la société civile.

Alors que le Livre blanc expose les objectifs d'action convenus à l'issue d'un vaste processus consultatif, la NEMA met en place un cadre juridique à l'appui de la gestion de l'environnement qui rejoint les bonnes pratiques internationales. Elle remplace la loi relative à la conservation de l'environnement (n° 100 de 1982, remplacée par la loi n° 73 de 1989), de nature essentiellement déclarative, qui était en vigueur sous le régime de l'apartheid, et abroge 36 autres lois relatives à l'environnement. Elle abandonne l'approche exclusivement axée sur la préservation pour favoriser des politiques et des institutions de

défense de l'environnement à l'écoute du peuple ; elle introduit des instruments fondés sur le principe de précaution et sur le principe « pollueur-payeur » ; et elle instaure un cadre réglementaire pour l'application des prescriptions environnementales. La loi prévoit également de faire participer le secteur privé et la société civile aux efforts communs en faveur du développement durable, et confie au ministère de l'Environnement (DEA) un rôle de coordination et d'animation dans ce contexte.

Le Livre blanc envisage l'élaboration d'une stratégie nationale pour l'environnement et d'un plan d'action fixant des objectifs et un calendrier d'exécution, et évaluant les ressources nécessaires. Au cours des années 2000, plusieurs documents d'orientation annexes ont été élaborés, puis complétés par des textes législatifs et des amendements à la NEMA. Leur préparation a suivi une procédure rigoureuse<sup>2</sup> et s'est concentrée sur les aspects prioritaires de la gestion de l'environnement (encadré 2.1).

#### Encadré 2.1. **Principaux textes législatifs et stratégies concernant l'environnement**

*Ressources en eau* : la loi sur les services de l'eau (n° 108 de 1997) et la loi nationale sur l'eau (n° 36 de 1998) ont été parmi les premières lois-cadres promulguées en Afrique du Sud. La première met en place un cadre réglementaire régissant la fourniture de services d'approvisionnement en eau et d'assainissement par les autorités locales, et la seconde régit la gestion des ressources en eau, y compris les questions concernant les prélèvements et la qualité de l'eau. Les normes de qualité ambiante de l'eau sont énoncées dans les Lignes directrices sur la qualité de l'eau de 1996. Les préoccupations croissantes au sujet de la disponibilité des ressources en eau ont conduit à l'adoption de la Stratégie nationale sur les ressources en eau en 2004, et de la Stratégie nationale sur les eaux souterraines en 2010. Un document de consultation sur la nouvelle Stratégie sur les ressources en eau a été publié en 2012.

*Forêts* : la loi nationale sur les forêts (n° 84 de 1998) et la loi nationale sur les feux de brousse et de forêt (n° 101 de 1998) établissent le cadre réglementaire régissant la protection des forêts domaniales, des réserves naturelles forestières et des zones de nature vierge, y compris des espèces de faune et de flore. Elles prévoient la mise en place de programmes de gestion destinés à prévenir l'érosion des sols et les incendies, à maintenir la diversité génétique et spécifique naturelle, et à lutter contre les espèces végétales et animales envahissantes. Les lois comportent également des dispositions relatives au contrôle des forêts domaniales et à l'accès à ces forêts à des fins récréatives, éducatives, culturelles et spirituelles, et interdisent à toute personne de porter atteinte aux forêts domaniales ou de favoriser les facteurs de risque d'incendie.

*Biodiversité* : suite à l'adoption du Livre blanc sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité, en 1997, la loi NEMA sur les zones protégées (n° 57 de 2003) a consolidé le système d'aires protégées et institué des mécanismes de gestion de ces aires. Peu de temps après, a été adoptée la loi NEMA sur la biodiversité (n° 10 de 2004), qui instaure un dispositif favorisant une gestion plus durable des ressources biologiques indigènes. Elle régit, entre autres, la protection des espèces en péril, la lutte contre les espèces exotiques envahissantes et la surveillance des organismes génétiquement modifiés. La Stratégie et le Plan d'action nationaux pour la biodiversité (NBSAP), publiés en 2005, établissent un cadre global et un plan d'action à long terme pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité sud-africaine, et pour le partage équitable des avantages en découlant. En 2009, la Stratégie et le Plan d'action ont été complétés par la Stratégie nationale d'expansion

### Encadré 2.1. Principaux textes législatifs et stratégies concernant l'environnement (suite)

des zones protégées (NPAES), qui prévoit un élargissement efficace et économe du réseau d'aires protégées en vue de renforcer la viabilité écologique et d'améliorer la résilience aux changements climatiques.

**Air** : la loi NEMA sur la qualité de l'air (n° 39 de 2004) énonce les normes relatives à la qualité de l'air ambiant et aux émissions, élaborées en consultation avec les représentants du gouvernement national, des gouvernements provinciaux et des administrations locales. Le Cadre national de gestion de la qualité de l'air de 2007 définit des mécanismes, systèmes et procédures qui sont destinés à encourager une gestion intégrée de la qualité de l'air mettant l'accent sur la prévention et la réduction de la pollution à la source, ainsi que sur la gestion de l'impact sur le milieu récepteur, de l'échelle locale à l'échelle internationale. Les normes nationales de qualité de l'air ambiant applicables aux polluants courants (dioxyde de soufre, dioxyde d'azote, PM10, ozone, benzène, plomb et monoxyde de carbone) sont énoncées dans un règlement de 2009. En 2010, un règlement du ministère de l'Environnement a promulgué des normes d'émissions atmosphériques pour des secteurs particuliers, répartis en dix catégories (et de nombreuses sous-catégories) d'installations industrielles. Ces normes ne s'appliquent qu'à quelques polluants, qui correspondent aux substances les plus utilisées dans chaque type d'activité industrielle visée.

**Déchets** : le Livre blanc sur la gestion intégrée de la pollution et des déchets, adopté en 2000, énonce les grands principes, les objectifs et les obligations en matière de gestion des déchets, par la suite transposés dans la loi NEMA consolidée sur les déchets (n° 59 de 2008). En 2011, des exigences minimales en matière de normes et de procédures ont établi les critères applicables aux décharges, à la manipulation et à l'élimination des déchets dangereux, et à la surveillance des installations de gestion des déchets. Les Normes nationales de collecte des déchets ménagers énoncent les dispositions réglementaires applicables à la collecte municipale de ces déchets. En 2011, la Stratégie nationale de gestion des déchets (NWMS) a été adoptée pour orienter la mise en œuvre de la loi sur les déchets. Cette stratégie s'articule autour de huit objectifs, assortis de cibles précises, devant être réalisés d'ici à 2016.

**Changement climatique** : le Livre blanc sur la stratégie nationale face au changement climatique de 2011 jette les bases d'une prise en compte systématique de la résilience climatique du développement, le but étant d'aboutir à l'adoption d'une loi nationale sur le changement climatique.

**Gestion des zones côtières et marines** : la loi sur les ressources biologiques marines (n° 18 de 1998) établit un cadre en faveur de l'utilisation durable à long terme de ces ressources, notamment au moyen des aires marines protégées. La loi NEMA sur la gestion intégrée des zones côtières (n° 24 de 2008) met en place un système de gestion intégrée du littoral et des estuaires pour veiller à ce que leur aménagement et l'utilisation de leurs ressources naturelles soient justifiables des points de vue économique et social et viables sur le plan écologique. Elle définit les responsabilités des différents organes étatiques dans ce domaine ; instaure un système de contrôle des rejets en mer et de la pollution des zones côtières ; et donne effet aux obligations internationales de l'Afrique du Sud en matière de gestion du littoral.

Malgré de réelles avancées, certaines politiques, lois et réglementations environnementales n'en sont qu'à leur début. Certains domaines ne sont régis par aucune politique ou réglementation et l'héritage de l'apartheid est encore présent. Les



normes nationales de rejet des eaux usées (applicables à toutes les sources d'effluents) n'ont pas été révisées depuis leur adoption dans les années 80 en ce qui concerne un certain nombre de polluants organiques et de métaux traces. Les normes d'émission et de qualité de l'air ambiant n'englobent pas tous les polluants prioritaires, et les programmes de responsabilité élargie des producteurs dans le secteur des déchets ont été uniquement de nature ponctuelle ou volontaire, faute de cadre réglementaire et de mise en œuvre adéquat.

Les efforts d'intégration des considérations d'environnement dans les politiques et les lois sectorielles ont également été insuffisants. L'un des secteurs les plus sensibles à cet égard est le secteur minier. La loi sur la mise en valeur des ressources minérales et pétrolières (n° 28 de 2002) comporte des dispositions en faveur d'un accès équitable aux ressources minérales et pétrolières du pays, et de leur exploitation durable. Toutefois, le pays travaille encore à l'élaboration d'une réglementation pour instituer un processus d'autorisation intégré regroupant les permis d'utilisation de l'eau, les autorisations délivrées sur la base d'une étude d'impact sur l'environnement et les permis concernant les déchets. Certaines politiques relatives au changement climatique, telles que le Livre blanc sur les énergies renouvelables de 2003 ou la Stratégie nationale de maîtrise de l'énergie de 2005, ont été élaborées au début des années 2000 ; le Livre blanc sur la stratégie nationale face au changement climatique a pour sa part été adopté seulement en 2011, et des éléments de première importance doivent encore être transposés dans la législation nationale. On constate l'absence de dispositions environnementales dans d'autres secteurs prioritaires, comme les transports et la gestion des océans.

Par ailleurs, les litiges et les recours en inconstitutionnalité portant sur des lois en vigueur empêchent l'instauration d'un cadre d'action stable. La loi sur la facilitation de l'aménagement (n° 67 de 1995) illustre parfaitement ce problème. Alors qu'elle établit les principes généraux régissant l'aménagement foncier dans le pays, un grand nombre de ses dispositions ont été récemment déclarées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle, qui a estimé qu'elles empiétaient sur les compétences des autorités locales en matière d'aménagement foncier. Le projet de loi sur l'aménagement de l'espace et l'occupation des sols, en cours d'examen, devrait se traduire par une réforme profonde de l'aménagement du territoire en Afrique du Sud en suscitant un niveau beaucoup plus élevé d'uniformité nationale (chapitre 6).

Certaines réglementations élaborées à la fin des années 90, portant notamment sur la gestion des ressources en eau, sont devenues obsolètes et sont insuffisantes pour assurer une gestion efficace dans un contexte d'évolution rapide de l'économie. La loi nationale sur l'eau de 1998 a consacré le droit d'accéder à des quantités d'eau suffisantes. Or, ses dispositions ont aujourd'hui besoin d'être révisées pour créer un système efficace d'allocation des ressources en eau, améliorer la gestion institutionnelle de l'eau et rationaliser les processus réglementaires. De même, il est nécessaire de réformer en profondeur la loi sur les services de l'eau de 1997 afin de l'harmoniser avec les dispositions des textes législatifs plus récents, en particulier dans le domaine des finances municipales. Publiée à la fin de 2012 pour consultation publique, la deuxième Stratégie nationale sur les ressources en eau vise entre autres à surmonter le manque de moyens financiers et humains en instituant des agences de bassin plus efficaces et en améliorant le fonctionnement du secteur de la distribution d'eau et de l'assainissement.

## **1.2. Politiques en faveur d'un développement durable et d'une économie verte**

### **Politiques de développement durable**

Depuis 1994, les politiques sud-africaines de développement économique sont guidées par une série de plans détaillés. Il s'agit du Programme de reconstruction et de développement (RDP) de 1994, de la Stratégie pour la croissance, l'emploi et la redistribution de 1996 et de l'Initiative en faveur d'une croissance partagée et accélérée pour l'Afrique du Sud (ASGI-SA) de 2006. Ces programmes reprennent de nombreux éléments d'Action 21, mais se concentrent surtout sur les inégalités sociales héritées du régime de l'apartheid. L'importance capitale de la viabilité écologique pour la croissance n'y retient guère l'attention. Certains documents portant sur un sujet spécifique, tel que l'innovation ou la recherche-développement, ont exploré le concept d'une croissance tirée par les ressources naturelles, mais ces études n'ont pas eu d'incidence majeure. La NEMA définit le développement durable<sup>3</sup>, mais la définition adoptée reflète l'approche du ministère de l'Environnement, plutôt que celle du gouvernement dans son ensemble.

Le Sommet mondial pour le développement durable, qui s'est tenu à Johannesburg en 2002, a fourni une plateforme favorisant l'apprentissage et la mise en place de pratiques de développement durable. Comme suite à l'adoption du Plan de mise en œuvre de Johannesburg, le gouvernement sud-africain a entériné en 2008 le Cadre national en faveur d'un développement durable (NFSD), qui a été établi sur la base d'analyses approfondies (notamment des tendances et projections à long terme afférentes à certaines problématiques prioritaires, ainsi que des conséquences des politiques et de leur mise en œuvre) et après de larges consultations (avec notamment des auditions publiques, des tables rondes et quatre ateliers de concertation). Le NFSD met l'accent sur la nécessité de gérer de façon plus efficace les ressources naturelles, sociales et économiques du pays. Toutefois, l'élaboration du Cadre national, bien après l'échéance fixée par le Plan de Johannesburg, n'est pas allée sans difficultés. Il s'est avéré extrêmement difficile d'obtenir un appui suffisant de la part des différents ministères. Face à l'opposition, un cadre a été adopté au lieu de la stratégie à part entière qui était prévue. La ASGI-SA, qui a précédé la finalisation du NFSD et a été signée par le président et les principaux ministres, a joui d'une notoriété beaucoup plus grande. Le fait que le ministère de l'Environnement ait dirigé l'élaboration du Cadre a alimenté l'idée selon laquelle le développement durable est une question environnementale qui se pose en marge des initiatives de développement dans les autres secteurs.

En 2011, lors des préparatifs de la Conférence Rio+20, la Stratégie nationale quinquennale de développement durable (NSSD-1) et son Plan d'action ont été adoptés. La Stratégie est globale ; elle concerne un large éventail de politiques et d'institutions verticalement et horizontalement, et anticipe leurs besoins en matière de développement durable à court et moyen termes. En outre, elle renforce les cadres de planification en vigueur en identifiant les tendances à plus long terme susceptibles d'influencer (de façon positive ou négative) les résultats attendus, et d'avancer ou de repousser ainsi les horizons temporels anticipés. La NSSD-1 énonce cinq actions stratégiques prioritaires : i) améliorer les systèmes au service d'une planification et d'une mise en œuvre intégrées ; ii) préserver les écosystèmes et utiliser les ressources naturelles de façon rationnelle ; iii) assurer la transition vers une économie verte ; iv) édifier des collectivités durables ; et v) réagir efficacement au changement climatique. Parmi les éléments importants de la Stratégie, il convient de noter la définition de 20 indicateurs clés visant à « changer la façon dont les

gens conçoivent le bien-être ». Ces indicateurs devraient encourager toutes les administrations à fixer des objectifs et assurer le suivi de leur mise en œuvre.

Il est trop tôt pour évaluer les effets de la NSSD-1 sur les autres politiques sectorielles. Jusqu'à présent, un Comité national du développement durable (NCSD) a été créé. Cet organe interadministrations se réunit deux fois par an au niveau ministériel et comporte un groupe d'étude qui assure la coordination et associe la société civile, le secteur privé, le monde universitaire et les autres parties prenantes à la mise en œuvre des politiques, à la coopération internationale ainsi qu'au suivi et à l'évaluation. L'évaluation de la NSSD-1, prévue en 2015, mettra en évidence les progrès réalisés par rapport aux objectifs et servira pour l'élaboration de la NSSD-2.

### *Initiative en faveur d'une économie verte*

Alors qu'il aura fallu plusieurs années pour faire avancer le thème du développement durable en Afrique du Sud, la notion d'économie verte, qui implique de puissants secteurs économiques, s'est développée à un rythme très rapide depuis 2009. Ce changement d'orientation est principalement apparu en réaction à la crise économique mondiale. Un nouveau cadre économique pour la période 2010-2020, intitulé « Nouveau sentier de croissance » (NGP), a été annoncé en 2010. Il définit une série de repères en matière de création d'emplois et de croissance, qui impliquent des changements fondamentaux au niveau des infrastructures de production afin de mettre en place une économie plus inclusive et plus verte. En novembre 2011, l'Afrique du Sud a dévoilé l'Accord sur l'économie verte, qui adopte une approche unique en son genre pour susciter un engagement multipartite en faveur de la croissance et de l'économie verte. Le Trésor national a réservé 800 millions ZAR sur la période 2012-14 pour le Fonds vert sud-africain, lequel finance des projets et des activités d'intégration dans le domaine de l'économie verte qui n'auraient pas vu le jour sans un soutien national et qui sont de haute qualité, ont un fort impact et créent des emplois (chapitre 3)<sup>4</sup>.

## 2. Évaluation des plans et des politiques

### **2.1. Évaluations environnementales stratégiques**

Des évaluations environnementales stratégiques (EES) de politiques, programmes et plans ont été entreprises dans un certain nombre de secteurs en Afrique du Sud. Le recours à cet instrument demeure toutefois largement facultatif et ne concerne que le niveau infranational. Le seul secteur dans lequel il existe certaines dispositions législatives en matière d'EES est l'aménagement du territoire. Les textes adoptés au début des années 2000 dans ce domaine soulignent l'importance de services collectifs écologiquement et économiquement viables, et d'un environnement propre et salubre<sup>5</sup>. Les EES sont en grande partie financées par des sources externes et réalisées par le secteur privé.

Les travaux en la matière ont été lancés à la fin des années 90 par le Conseil de la recherche scientifique et industrielle (CSIR). Ils ont mis en relief l'intérêt que revêt l'évaluation au niveau stratégique et expliqué les rôles et fonctions de l'EES et de l'étude d'impact sur l'environnement (EIE). En réaction à la multiplication des EES, le ministère de l'Environnement et du Tourisme et le CSIR ont publié, en 2000, un document d'orientation visant à « promouvoir une approche commune de l'évaluation environnementale stratégique en Afrique du Sud et faciliter le développement de pratiques optimales ». Le ministère de l'Eau et des Forêts a ensuite élaboré ses propres orientations, applicables aux

EES en matière de gestion des bassins hydrographiques. Le ministère de l'Environnement et du Tourisme a mis à jour son document d'orientation en 2004 et 2007 pour fournir des orientations étape par étape sur la façon d'appliquer l'évaluation environnementale stratégique dans différentes circonstances. Le document envisage toute une série de méthodes possibles et décrit leurs avantages respectifs, sans toutefois préciser quelle est la procédure préférable ou requise.

L'expérience acquise jusqu'à présent semble indiquer que l'absence de procédure clairement définie en matière d'EES a débouché sur des applications extrêmement diverses, qui vont d'évaluations portant sur des plans spécifiques (plus de 60 % des cas) à des évaluations indépendantes proactives (qui permettent la prise de décision au niveau du projet lorsqu'il existe un « vide » au niveau des politiques). Une évaluation proactive récente a, par exemple, recensé les zones potentielles de développement de la pisciculture en cages à l'intention du ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche. Une démarche similaire a été suivie pour l'agrandissement du parc « Addo Elephant ». Dans ces types de situation, impliquant l'évaluation de projets à grande échelle, l'EES s'apparente davantage à une EIE.

Tant que la législation n'obligera pas à donner suite aux conclusions des EES, leur efficacité et leur impact seront limités. Il ressort de plusieurs analyses que les évaluations ont une faible influence sur les plans et les programmes, ou sur la prise de décision en général, même si leur qualité est globalement jugée satisfaisante. La NEMA de 1998, qui a rendu l'évaluation environnementale stratégique obligatoire, prévoit l'adoption de textes réglementaires en la matière, mais ces derniers n'ont pas encore vu le jour. Au vu de l'attention actuellement accordée à la promotion d'une économie verte, il est d'autant plus important de définir des obligations légales et des procédures précises applicables aux EES des plans et des politiques au niveau national. Les politiques relatives à l'énergie, aux transports et à l'exploitation minière devraient, de façon évidente, faire l'objet d'une évaluation.

## **2.2. Analyse de l'impact économique des politiques d'environnement et évaluation de l'impact de la réglementation environnementale**

Les politiques environnementales sud-africaines font de plus en plus souvent l'objet d'évaluations économiques. Les premiers travaux en la matière ont porté sur les politiques relatives à la biodiversité et ont analysé la valeur économique globale des services écosystémiques au niveau national. Plus récemment, le gouvernement a eu recours aux analyses coûts-avantages pour mesurer les coûts directs et indirects résultant des dommages liés aux phénomènes météorologiques extrêmes, à l'évolution du climat et aux pénuries d'eau. Encourager les institutions et les chercheurs à analyser les aspects économiques des politiques environnementales renforcerait les capacités disponibles dans ce domaine et pourrait contribuer, à terme, à l'élaboration de politiques environnementales plus efficaces et efficientes.

De plus en plus souvent, des dispositions particulières des politiques environnementales sont analysées par des instances officielles chargées de questions autres que l'environnement, tels que le Trésor (concerné, par exemple, par les taxes, les redevances et les incitations liées à l'environnement) ou la Banque sud-africaine de développement (qui s'intéresse à l'intégration de la notion d'infrastructures vertes), le but étant d'aboutir à des politiques favorisant un développement économique et une croissance durables. Grâce à un recours accru à l'analyse économique, les politiques

environnementales occupent une place de plus en plus importante dans la planification du développement. Selon une « étude diagnostique » publiée par la Commission nationale de planification en juin 2011, la dépendance excessive à l'égard des ressources naturelles fait partie des neuf grands défis auxquels est confrontée l'économie sud-africaine. Ce rapport a servi de base au Plan de développement national à l'horizon 2030, approuvé par le gouvernement en septembre 2012.

Il n'existe, en Afrique du Sud, aucune obligation formelle de soumettre les politiques et réglementations gouvernementales à une étude d'impact ; seul un nombre limité de politiques ont fait l'objet d'études pilotes au milieu des années 2000. Ces études se sont toutefois beaucoup plus intéressées à l'impact financier pour l'État qu'aux coûts et avantages pour l'économie et la société. Compte tenu de la portée et des conséquences potentielles des réglementations environnementales, le ministère de l'Environnement pourrait envisager d'appliquer le principe de l'évaluation de l'impact de la réglementation à un certain nombre de décrets. Cela permettrait de tester la procédure pour mettre en évidence les avantages potentiels et, dans la mesure du possible, alléger la charge administrative pesant sur les entités réglementées. Cela étant, la mise en place d'un système d'analyse de l'impact de la réglementation concerne l'ensemble du gouvernement.

### 3. Cadre institutionnel de la gestion de l'environnement

#### 3.1. Niveau national

Au niveau national, le ministère de l'Environnement (DEA) a pour mission d'assurer la protection de l'environnement et la conservation des ressources naturelles, en accord avec le développement durable et la répartition équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources naturelles. Le ministère remplit son rôle en formulant des politiques, des programmes et des textes législatifs de portée nationale, et en veillant à la coordination et au suivi de leur mise en œuvre. Pendant plus de dix ans, les questions liées à l'environnement et au tourisme ont été associées sur le plan institutionnel et relevaient de la compétence du ministère de l'Environnement et du Tourisme. Dans le cadre de la réforme administrative de 2009, les ministères chargés de l'environnement et des ressources en eau ont été réunis au sein du ministère de l'Eau et de l'Environnement<sup>6</sup> en vue de renforcer les liens entre la gestion de l'environnement et celle des ressources en eau.

Globalement, les capacités du DEA ont été renforcées. Entre 2004 et 2012, le nombre de postes approuvés est passé de 1 000 à 1 400. Parallèlement, ses ressources budgétaires ont considérablement augmenté, passant de 1.1 milliard ZAR en 2004 (tourisme non compris) à 5.2 milliards ZAR en 2012/2013 (DEA, 2010, 2012a). Les transferts et les subventions absorbent une part importante du budget, puisqu'ils représentent près de 70 % des affectations. Les transferts sont destinés aux différents organes chargés de la gestion des parcs et jardins nationaux, de la pêche, de projets dans le domaine de la responsabilité sociale et des services météorologiques. L'augmentation du budget du DEA, en particulier entre 2009 et 2013, est en grande partie liée aux ressources additionnelles affectées au Programme de responsabilité sociale ; cela correspond à la part du ministère de l'Environnement dans le Programme élargi de travaux publics du gouvernement (chapitre 6). Le Programme de responsabilité sociale joue un rôle important dans l'appui que fournit le DEA à une gestion de l'environnement au niveau infranational qui favorise la création d'emplois, la formation locale et le développement des infrastructures.

Afin de renforcer ses capacités en matière de gestion des projets et des contrats, et d'améliorer le suivi de ses dépenses, le DEA s'est doté d'un comité du budget pour analyser les dépenses trimestrielles à l'aune des résultats produits et des services fournis. Par ailleurs, un nouveau service est chargé du suivi des performances du personnel et des différentes composantes du ministère (sur la base d'accords de performance stipulant les tâches à accomplir et les critères de conformité) ; de la gestion stratégique ; de la planification ; et de la gestion des risques. Le dispositif rigoureux de communication des informations et de planification annuelles a permis au ministère d'améliorer sa performance. De nombreux programmes de formation et de renforcement des compétences sont destinés au personnel. L'un de ces programmes, par exemple, permet à 100 stagiaires d'être accueillis au sein du ministère tous les ans. Le ministère de l'Environnement éprouve toutefois des difficultés persistantes pour conserver le personnel qualifié et pourvoir les postes de techniciens, d'ingénieurs et de personnel scientifique. En 2012, environ 14 % des postes vacants au ministère n'ont pas été pourvus faute de candidats suffisamment qualifiés, mais aussi pour cause de lenteur de la procédure de sélection (DEA, 2012a).

Quatre organes officiels aident le DEA à accomplir sa mission : l'Institut national sud-africain de la biodiversité (SANBI), l'organisme de gestion des parcs nationaux d'Afrique du Sud (SANParks), le Parc de la zone humide d'iSimangaliso et les Services sud-africains de météorologie (SAWS). Ces organes, qui existent depuis très longtemps, ont vu leurs rôles redéfinis dans le sillage des changements démocratiques de 1994. La loi NEMA sur la biodiversité a, par exemple, élargi le mandat de l'Institut national de botanique, prédécesseur du SANBI, à la gestion globale de la faune et de la flore du pays, et l'a chargé de mettre en place des programmes de conservation, de recherche et d'éducation, ainsi que des services d'accueil des visiteurs reconnus au niveau international. De même, le SANParks est devenu le principal organisme de gestion et de conservation des vingt parcs nationaux que compte l'Afrique du Sud (qui couvrent une superficie de près de 4 millions d'hectares). Il est chargé de rendre les parcs plus accessibles aux touristes, en veillant à ce que la conservation reste, pour les populations locales, un moteur viable de développement économique et social<sup>7</sup>.

L'amendement à la NEMA de 2005 prévoyait la création d'un Service d'inspection de la gestion de l'environnement (EMI) disposant de pouvoirs étendus en matière d'inspection et d'enquête. Depuis sa création en 2007, ce Service a vu ses missions sensiblement élargies dans le domaine de l'assurance de la conformité à la législation environnementale aux niveaux national et provincial (section 4).

### **3.2. Niveau infranational**

*Les autorités provinciales* sont responsables des lois de leur province en matière d'environnement (telles que la loi relative à la gestion de l'environnement de la province de Limpopo, n° 7/2003) et ont compétence pour édicter des normes provinciales en application de divers textes législatifs. Elles supervisent les études d'impact sur l'environnement, délivrent différents types d'autorisations environnementales et assurent la gestion des réserves naturelles provinciales. Aux termes de la NEMA, les gouvernements des provinces préparent des plans de mise en œuvre des dispositions environnementales, et ce en collaboration avec les communes de façon à garantir la cohérence entre les plans provinciaux et les plans de développement intégré formulés au niveau municipal. Les cadres d'aménagement du territoire à l'échelle des provinces (PSDF) peuvent également tenir compte de considérations d'environnement.

Au niveau provincial, l'administration de l'environnement est souvent intégrée dans un ministère doté d'un mandat plus large (c'est-à-dire également chargé de l'économie, de la planification du développement, du tourisme ou de l'agriculture, par exemple), en fonction des interactions entre les différents secteurs dans chaque province. Certaines provinces, comme le Gauteng, le Cap-Occidental et le KwaZulu-Natal, sont relativement avantagées sur le plan des ressources humaines et financières. Dans la pratique, la plupart des provinces ont comprimé la part du budget allouée à l'environnement et sont confrontées à un manque de ressources humaines ; le personnel des services d'environnement a souvent beaucoup trop de tâches à accomplir et les moyens à consacrer à la coopération interadministrations sont faibles (chapitre 6).

Les *autorités locales (communes)* ont vu leurs pouvoirs considérablement étendus après 1994. En vertu de la Constitution, elles sont compétentes pour des questions environnementales telles que la pollution atmosphérique et acoustique, l'approvisionnement en eau et l'assainissement, la gestion des eaux pluviales, la collecte des déchets municipaux et la gestion des déchets solides non toxiques. Ces activités sont financées essentiellement par les prélèvements fiscaux et les redevances. Les autorités locales jouent également un rôle important dans le domaine du développement et de l'aménagement du territoire en surveillant le respect des plans d'occupation des sols et en les faisant respecter.

La législation attribue aux 278 communes les mêmes responsabilités en matière d'environnement ; en pratique, les fonctions qu'elles exercent dépendent de leur taille et de leurs capacités. Les huit grandes municipalités métropolitaines sont en général bien qualifiées pour assumer leurs compétences environnementales et ont, pour la plupart, adopté des règlements relativement stricts en matière de pollution atmosphérique et de gestion des déchets. Elles sont en mesure de lever des recettes, d'emprunter sur les marchés financiers et d'attirer et de conserver des agents possédant les qualifications voulues en matière de gestion financière. Les municipalités de district, ou districts municipaux, exercent des pouvoirs et des fonctions plus limités, et remplissent principalement un rôle de coordination ; il en résulte de fréquents différends concernant les compétences en matière de prise de décisions et l'allocation des ressources. La situation est différente dans les petites communes rurales, où les recettes ne sont pas suffisantes pour assurer une administration efficace. Les provinces et les districts municipaux assument souvent une partie des missions réglementaires des communes qui n'ont pas les moyens de les exercer.

### **3.3. Coordination et coopération horizontales et verticales**

Conformément au principe constitutionnel de « gouvernance coopérative » et aux dispositions de la loi relative aux relations interadministrations de 2005, des mécanismes et des procédures ont été établis en vue de promouvoir la coopération entre les autorités nationales, provinciales et locales, et de faciliter le règlement des différends entre administrations. Il s'agit notamment des MINMEC, qui sont des organes permanents composés de ministres sectoriels et de membres des conseils exécutifs provinciaux compétents dans les mêmes domaines que les ministres. Il existe une structure équivalente au niveau administratif – le MINTEC –, qui est composée du directeur général du DEA et des directeurs des ministères provinciaux. Le MINMEC chargé de l'environnement et le MINMEC se réunissent régulièrement pour examiner les questions relatives à la collaboration entre les différents niveaux d'administration. Les travaux sont menés par des groupes de travail thématiques, qui sont particulièrement dynamiques dans le domaine de la biodiversité et dans celui de l'application et du respect des dispositions environnementales.

La NEMA a porté création du Comité de coordination environnementale, organe officiel chargé de promouvoir l'intégration et la coordination des fonctions environnementales entre les différents ministères compétents. Le Comité était à l'origine présidé par le directeur général du ministère de l'Environnement et composé des directeurs de cabinet des ministères dont les activités sont susceptibles d'affecter l'environnement, ainsi que des directeurs des ministères provinciaux de l'Environnement. Le Comité et ses sous-comités examinent de nombreux textes législatifs nationaux et provinciaux, concernant notamment les ressources en eau, l'aménagement du territoire, l'agriculture, les ressources minérales et l'énergie. Le Comité joue toutefois un rôle de moins en moins important et ses réunions attirent désormais essentiellement des cadres subalternes des différents ministères concernés (SRK, 2005).

À l'issue des élections générales de 2009, le gouvernement a mis en place un système novateur de coordination intergouvernementale. Dans le contexte du Cadre stratégique à moyen terme, qui expose le programme d'action gouvernemental jusqu'en 2014, le président et les ministres ont signé des accords de performance concernant la réalisation des 12 résultats définis par le gouvernement. Les accords décrivent la contribution des différents ministères à la réalisation de chaque résultat et ont déjà suscité d'importants efforts de prise en compte des considérations d'environnement dans les stratégies, mesures et programmes des autres ministères.

Le résultat n° 10 – « protection satisfaisante et amélioration continue des actifs environnementaux et des ressources naturelles » – englobe la plupart des questions environnementales prioritaires (encadré 6.5). Il comprend cinq objectifs à atteindre assortis de cibles spécifiques, qui sont énoncés dans des accords d'exécution conclus en septembre 2010 entre le ministère de l'Environnement et de l'Eau et les autorités provinciales compétentes en matière d'environnement. Le ministère de l'Environnement a préparé des mémorandums d'accord avec les principaux ministères concernés, qui précisent les priorités et définissent clairement les responsabilités de chacun en matière de prise en compte de l'environnement dans la réalisation des objectifs sectoriels. Une fois conclus entre le DEA et les ministères chargés des secteurs clés tels que l'énergie, les transports et l'exploitation minière, les accords d'exécution et les mémorandums d'accord devraient constituer des instruments solides de coopération horizontale et verticale. Ils devraient également apporter une contribution à l'élaboration du budget annuel, qui alloue les crédits aux administrations nationale et infranationale dans le souci d'appuyer les priorités, de faciliter leur mise en œuvre et d'établir un lien avec la réalisation des résultats définis (chapitre 6).

La coordination entre les administrations locales est facilitée par l'Association des administrations locales d'Afrique du Sud (SALGA), qui met en œuvre un vaste programme intercommunal de renforcement des capacités et d'échange de bonnes pratiques portant sur diverses questions environnementales.

## **4. Autorisations et application et respect de la législation dans le domaine de l'environnement**

### **4.1. Autorisations environnementales**

L'une des plus importantes exigences réglementaires introduites par la NEMA de 1998 concerne le régime d'autorisation environnementale des activités économiques. À ce jour, 58 catégories d'activités sont soumises à autorisation, le texte le plus récent adopté en la matière datant de 2010 (règlement n° 543 relatif aux études d'impact sur l'environnement).



La NEMA précise également les changements d'affectation des sols qui nécessitent une autorisation environnementale en plus d'un éventuel permis de construire.

Pour obtenir une autorisation environnementale, le demandeur doit accompagner son dossier d'une EIE. Selon la catégorie d'activité concernée, l'étude prend la forme d'une évaluation de base, succincte et non soumise à consultation publique, ou d'un rapport d'évaluation plus complet faisant l'objet d'une enquête publique<sup>8</sup>. La délivrance de l'autorisation environnementale est en général subordonnée à l'adoption et l'exécution par l'exploitant d'un programme de gestion de l'environnement (formulé lors de la phase de présentation de la demande d'autorisation) dans lequel sont définies les mesures d'atténuation de l'impact. Avant de lancer le processus, le demandeur est tenu de faire appel à un professionnel de l'évaluation environnementale qui sera chargé de gérer le dossier de demande d'autorisation. Il doit également s'assurer que ce professionnel est indépendant, qu'il possède les compétences nécessaires à l'exécution de sa tâche et qu'il se conforme aux exigences légales requises.

La mise en place du régime d'autorisation a certes constitué une mesure utile pour réduire les effets environnementaux néfastes dès le démarrage des activités économiques, mais le manque de personnel dans les services de l'environnement a entraîné un important retard dans le traitement des EIE au niveau provincial. En 2004/2005, près de la moitié des études d'impact soumises aux autorités provinciales n'étaient pas examinées dans le délai imparti (DEAT, 2006). L'augmentation récente des effectifs a permis d'améliorer la situation, mais le problème persiste. Le manque de capacité ralentit la prise de décision et compromet la qualité des décisions. Les agents responsables de l'examen des EIE et de la délivrance des autorisations ne sont pas toujours en mesure de procéder à un examen critique des dossiers, faute d'outils d'aide à la décision (orientations, politiques, etc.) et de formation adéquate.

La prise de décision est également compliquée par la médiocrité des dossiers de demande d'autorisation qui, souvent, ne fournissent pas les informations requises et ne présentent pas d'alternatives aux projets proposés. Bien que les amendements à la NEMA aient prévu la mise en place d'un système d'enregistrement des professionnels de l'EIE, l'Afrique du Sud ne dispose toujours pas d'un organe de certification et d'un registre officiels en la matière. Le Bureau provisoire de certification gère un système de certification volontaire jusqu'à la mise en place d'un nouvel organisme, l'Association sud-africaine des professionnels de l'évaluation environnementale (EAPSA). Entre-temps, avec l'aide de l'Autorité nationale de la qualification professionnelle (SAQA), le ministère de l'Environnement a adopté une série de normes applicables à cette profession.

Les faiblesses du dispositif régissant les EIE et les autorisations environnementales ont conduit à de nombreux cas « d'exercice illicite d'activités classées ». Il s'agit du délit le plus fréquent dans le domaine de l'environnement, au niveau national comme dans la très grande majorité des provinces (DEA, 2011a). Conçue comme une disposition transitoire dans le cadre du passage de la réglementation de l'époque de l'apartheid à la NEMA, la section 24 G de la NEMA contribue d'ailleurs à cette pratique, puisqu'elle autorise les opérateurs à régulariser le défaut d'obtention de l'autorisation avant le début d'une activité soumise à autorisation. Lorsque l'existence d'une activité illicite est constatée, l'autorité compétente peut conseiller à l'auteur de l'infraction de présenter une demande de régularisation et de s'acquitter d'une amende administrative pouvant atteindre 1 million ZAR. Elle peut, ensuite, autoriser l'activité sous conditions ou ordonner sa

cessation partielle ou intégrale et la remise en état de l'environnement par l'auteur de l'infraction. La possibilité d'obtenir une autorisation rétroactive va à l'encontre de l'objectif poursuivi par l'EIE : les entrepreneurs y voient souvent un moyen d'éviter les délais et les coûts associés à la procédure, en particulier quand les chances d'obtenir l'autorisation immédiatement sont faibles. Le nombre croissant de régularisations au titre de la section 24 G dans les provinces est une tendance inquiétante. À l'inverse des amendes pénales, on constate dans de nombreuses provinces que les amendes perçues au titre de la section 24 G alimentent les caisses des autorités réglementaires, et non celles de l'État. Cette situation risque de créer une incitation financière dommageable en encourageant les autorités concernées à ne pas prévenir ce type d'infraction. Pour régler le problème, le ministère de l'Environnement devrait restreindre sensiblement la possibilité pour les entreprises d'obtenir une autorisation rétroactive, et prévoir des sanctions administratives et pénales plus lourdes en cas d'exercice d'une activité sans l'autorisation environnementale requise.

Le plus souvent, les autorisations environnementales sont délivrées par les autorités environnementales des provinces. Les projets intéressant plusieurs provinces ou entrant dans le champ d'application d'une convention internationale échappent à cette règle, puisque leur autorisation relève de la compétence du ministère national de l'Environnement. Cependant, s'agissant des activités minières, c'est le ministère des Ressources minérales (DMR) qui est compétent pour leur autorisation, en tenant compte entre autres de leur impact sur l'environnement. Cet arrangement suscite des préoccupations, dans la mesure où le DMR a ainsi pour mission de promouvoir l'industrie minière, mais aussi de réglementer ses activités en délivrant les permis d'exploitation et en contrôlant leur respect<sup>9</sup>. Pour répondre à ces préoccupations, le gouvernement a l'intention de soumettre les projets miniers aux dispositions de la NEMA relatives aux EIE et aux autorisations environnementales. La NEMA et la loi sur la mise en valeur des ressources minérales et pétrolières de 2002 ont été modifiées de sorte à lever tout obstacle à cette réforme ; les deux ministères ont conclu un accord verbal, qui n'est toutefois pas encore appliqué.

#### **4.2. Autres autorisations et permis**

Un certain nombre d'autres permis environnementaux sont obligatoires au titre des réglementations nationales et provinciales<sup>10</sup>. Le DEA ne dispose toutefois pas d'un système spécifique de recueil et d'archivage des informations relatives aux entités réglementées, notamment en ce qui concerne leur taille et la structure de leur capital ou leur répartition par secteur et par région. Il s'appuie sur trois bases de données distinctes (le Système national d'autorisations environnementales, le Système d'information sur les déchets et la base de données des systèmes d'enregistrement pour la prévention de la pollution atmosphérique) qui contiennent les demandes de permis, mais les informations ne sont pas recueillies de façon systématique.

Alors que la loi met en place un régime d'autorisation fondé sur les résultats<sup>11</sup>, les permis imposent souvent l'emploi de technologies spécifiques pour assurer le respect des normes applicables. Dans la pratique, toutefois, le contrôle du respect et l'application sont d'autant plus difficiles que les conditions d'octroi des autorisations et des permis sont souvent mal définies. De leur côté, les exploitants contestent rarement les conditions fixées en raison de la complexité et de la durée de la procédure.

Le principal obstacle à l'efficacité du système de permis environnementaux réside dans l'éclatement des processus et des autorités entre les différents niveaux d'administration. La plupart des activités requièrent plusieurs permis mettant en jeu

différents critères, et chaque permis doit faire l'objet d'une demande distincte. Un entrepreneur peut ainsi avoir besoin de pas moins de vingt autorisations différentes, environnementales et autres, avant de démarrer son activité. De plus, il arrive que différentes autorités compétentes, même au sein d'un même ministère, prennent des décisions contradictoires au sujet des demandes d'autorisation. Par exemple, il se peut que le ministère de l'Environnement autorise un grand projet énergétique, mais que le ministère de l'Eau refuse d'accorder un permis de prélèvement en raison des effets du projet sur la durabilité des ressources en eau. Certains progrès récents sont à signaler en ce qui concerne les grands projets d'infrastructure relevant du Programme du gouvernement relatif aux infrastructures stratégiques. La création d'un groupe spécial de coordination, par exemple, permet aux ministères compétents pour les autorisations relatives aux sols, à l'air et à l'eau d'harmoniser le traitement des demandes pour des projets particuliers.

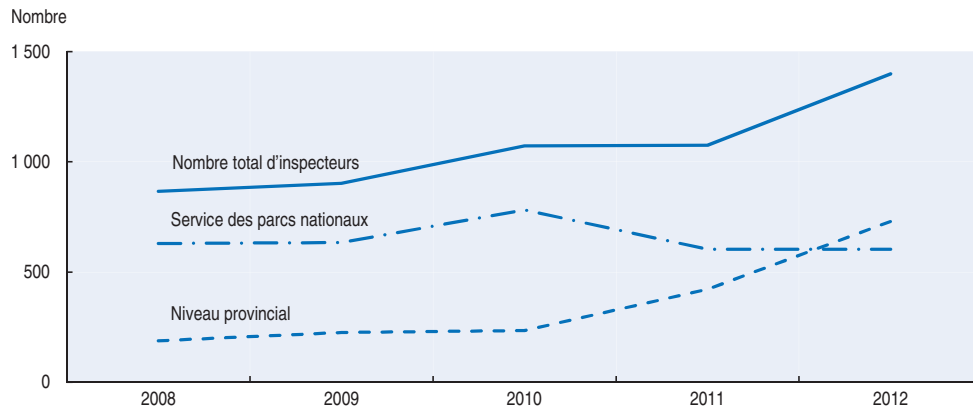
La procédure actuelle d'octroi des permis impose des coûts élevés et une lourde charge administrative aux entités réglementées. La meilleure façon d'y remédier serait d'intégrer l'ensemble du processus d'autorisation sur les plans opérationnel et institutionnel. Il est urgent de mettre en place un régime intégré en créant un guichet unique pour la délivrance d'une autorisation environnementale générale et d'un permis environnemental spécifique au niveau provincial. En fait, la NEMA prévoit la consolidation des différents types de permis environnementaux ; de même, la loi nationale sur l'eau autorise le ministère de l'Eau à déroger à l'exigence de permis d'utilisation d'eau lorsque l'autorisation environnementale remplit les fonctions de ce permis. L'autorisation intégrée doit garantir la cohérence entre les conditions imposées par l'ensemble des autorités compétentes.

### **4.3. Système d'assurance du respect de la législation environnementale**

L'acte modificatif de la NEMA adopté en 2005, qui a permis la création d'un Service d'inspection de la gestion de l'environnement doté de pouvoirs de contrôle et d'enquête étendus, marque une étape importante dans le renforcement du système d'assurance du respect de la législation environnementale. Depuis la création du Service d'inspection en 2007, ses effectifs ont pratiquement doublé, si bien qu'on dénombrait 1 399 inspecteurs de l'environnement (souvent surnommés les « scorpions verts ») en 2012 (graphique 2.1). La grande majorité des inspecteurs (603) sont affectés aux parcs nationaux d'Afrique du Sud (SANParks), un peu plus de 60 inspecteurs travaillent pour l'Inspection des autorisations légales et de la conformité du DEA, et les autres exercent leurs fonctions au sein des ministères provinciaux de l'environnement et des autorités chargées des parcs et du tourisme. Très peu d'inspecteurs sont affectés au niveau local.

Les activités d'assurance du respect de la législation environnementale ont été entreprises, à l'origine, par les institutions provinciales, qui continuent de jouer un rôle central en la matière. Entre 2008 et 2012, le nombre d'inspecteurs au niveau provincial a pratiquement quadruplé, passant de 188 à 730<sup>12</sup>. À l'issue d'un cours de formation agréé, la plupart des inspecteurs sont nommés inspecteurs de l'environnement par l'autorité nationale ou provinciale qui les emploie. L'agrément leur permet de vérifier l'application des lois nationales et de les faire respecter. Quatre provinces ont créé une institution provinciale chargée de la conservation de la biodiversité qui a, entre autres, pour fonction d'assurer respect de la législation environnementale. Il s'agit du Cap-Occidental (qui a créé *Cape Nature*), du Cap-Oriental (*Eastern Cape Parks Board*), du KwaZulu-Natal (*Ezemvelo KZN Wildlife*) et du Mpumalanga (*Tourism and Parks Agency*). Dans les cinq autres provinces, ces fonctions sont remplies par des agents directement employés par le ministère provincial concerné.

Graphique 2.1. **Nombre d'inspecteurs de l'environnement**  
2008-12



Source : DEA (2010 et 2011a).

Les inspecteurs locaux (nommés par l'autorité provinciale compétente) sont peu nombreux, mais leur nombre devrait augmenter rapidement<sup>13</sup>. Certaines municipalités métropolitaines participent activement aux efforts visant à assurer le respect de la législation environnementale. Celle de Johannesburg, par exemple, a formé 13 inspecteurs ; elle contrôle les projets d'infrastructure locaux et signale les infractions constatées aux autorités provinciales.

Les « scorpions verts » veillent à l'application et au respect des dispositions de la NEMA, de la loi sur la biodiversité et de la loi sur les zones protégées. Pour lutter contre la criminalité environnementale organisée, les inspecteurs agissent fréquemment avec le soutien des services de la police nationale. De plus, l'armée participe souvent à certaines opérations anti-braconnage.

Cependant, plusieurs aspects importants du droit de l'environnement restent en dehors du périmètre d'intervention des inspecteurs, en particulier les mesures réglementaires applicables aux ressources en eau et à la pollution minière, qui sont mises en œuvre par d'autres autorités dotées de pouvoirs d'inspection :

- La Direction du contrôle et de l'application du ministère de l'Eau emploie des inspecteurs de l'environnement (surnommés les « scorpions bleus ») au siège et dans ses neuf antennes régionales. Ces inspecteurs veillent à faire respecter les permis de prélèvement d'eau délivrés en application de la loi nationale sur l'eau. Toutefois, ils sont de toute évidence trop peu nombreux et n'ont pas les pouvoirs d'enquête criminelle qui sont attribués aux inspecteurs de l'environnement.
- Le ministère de l'Agriculture, de la Pêche et des Forêts (MAFF) comprend une Direction du suivi, du contrôle et de la surveillance, dont les inspecteurs sont chargés de la lutte contre la pêche illicite et d'autres infractions contre le milieu marin<sup>14</sup>.
- Le ministère des Ressources minérales (DMR) emploie dans ses antennes régionales ses propres inspecteurs de l'environnement (outre les inspecteurs de la sécurité), qui sont chargés de surveiller le respect de la loi de 2002 sur la mise en valeur des ressources minérales et pétrolières et de faire appliquer les prescriptions environnementales des permis d'exploitation minière<sup>15</sup>.

Lorsque les mandats de différents ministères se chevauchent, le ministère de l'Environnement peut participer avec d'autres autorités compétentes à une enquête conjointe ou une inspection multimilieu. Une enquête conjointe peut avoir lieu en cas de compétences partagées, par exemple lorsque les recherches portent sur une installation agréée aux niveaux national et provincial. On procède également à une enquête conjointe lorsque les autorités locales ou provinciales sollicitent l'aide du ministère national pour régler une question particulière de non-respect.

Le ministère de l'Environnement s'est efforcé de conjuguer les efforts des différents acteurs de la répression des infractions, notamment en créant un organisme multipartite, l'Unité nationale de lutte contre la criminalité liée aux espèces sauvages, et en collaborant activement avec la Police nationale et Interpol (par exemple, dans la conduite de l'opération MOGATLE contre la détention illégale et le trafic d'ivoire d'éléphant). Ce type de collaboration relève toutefois plus de l'exception que de la routine, et l'éparpillement des fonctions d'assurance du respect de la législation environnementale entre plusieurs institutions joue contre leur efficacité.

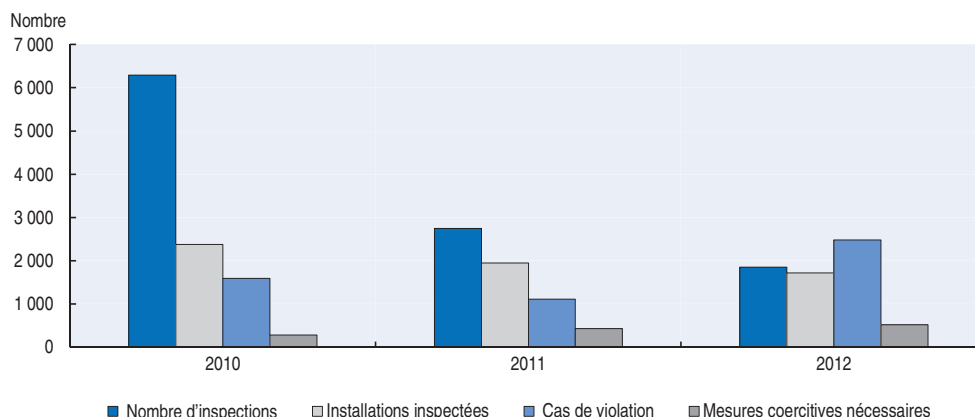
#### **4.4. Inspections environnementales**

La planification des inspections environnementales ne repose pas sur une procédure de hiérarchisation des priorités fondée sur les risques, principalement en raison du manque d'informations adéquates sur les entités réglementées (comme indiqué à la section 2). Néanmoins, le Service d'inspection de la gestion de l'environnement organise des campagnes d'inspection dans des secteurs spécifiques (« campagnes stratégiques ») ; les campagnes menées à ce jour ont ciblé les secteurs du raffinage, des métaux ferreux, du ciment, des pâtes et papier et de la production d'électricité. Le ministère de l'Environnement a mis en place une ligne téléphonique spéciale permettant au public de signaler les infractions et incidents environnementaux susceptibles de déclencher la procédure d'inspection. Certains signalements sont renvoyés vers d'autres autorités compétentes ; par exemple, les plaintes concernant les activités minières sont transmises au service d'inspection du ministère des Ressources minérales. En 2010/2011, le nombre d'incidents signalés au DEA par le biais de la ligne spéciale a augmenté de 50 %, et ce sont les cas de rejet illicite de déchets et de pollution de l'eau qui ont le plus progressé (DEA, 2011a)<sup>16</sup>.

Depuis 2009, de nombreuses activités de contrôle de l'application de la législation environnementale et de répression des infractions sont en forte baisse. Entre 2009/2010 et 2011/2012, le nombre d'inspections est passé de 6 297 à 1 854. Selon le ministère de l'Environnement, ce déclin est dû au transfert de la Division des ressources marines et côtières au DAFF en 2010. De 2010/2011 à 2011/2012, le nombre des inspections « proactives », c'est-à-dire non directement liées à un accident ou à une plainte, a également enregistré une baisse de 45 % (DEA, 2012b) ; cette situation s'explique peut-être par la forte augmentation du nombre de signalements par le public.

Parallèlement, entre 2009/2010 et 2011/2012, le nombre d'inspections exigeant une action coercitive est passé de 289 à 524. Cette évolution, conjuguée à la multiplication des infractions mises au jour, semble indiquer un déclin des niveaux de conformité (graphique 2.2). Un autre chiffre préoccupant est celui du nombre de pollutions accidentelles graves : il a plus que triplé en 2011/2012 par rapport à l'année précédente, et près d'un tiers de ces accidents sont survenus dans l'industrie pétrolière et le secteur des transports.

Graphique 2.2. Indicateurs de suivi du respect de la législation  
2010-12



Source: DEA (2011a).

De façon générale, il existe des lacunes dans l'enregistrement et la gestion des données relatives à la répression des infractions (EWT, 2012). Comme les données concernant les incidents ne sont pas consignées correctement, il est difficile d'identifier les domaines où il existe des problèmes de respect de la législation environnementale. Ce problème de qualité des données concerne tous les domaines et touche tous les organes chargés de faire respecter la loi. Il est imputable à toute une série de facteurs, tels que l'emploi de méthodes de collecte de données différentes par les autorités compétentes et le manque d'uniformité dans la notification des cas de non-respect.

Le DEA a récemment mis en chantier un projet visant à élaborer une stratégie de contrôle du respect et d'application de la législation à l'intention du Service d'inspection de la gestion de l'environnement. Il est prévu que cette stratégie comporte un outil servant à identifier les priorités, afin de faciliter les activités à la fois proactives et réactives de surveillance et de répression des infractions aux niveaux national et provincial, ainsi qu'à déterminer les besoins correspondants en termes de capacités. Pour l'instant, les données disponibles reposent uniquement sur des indicateurs de « production », tels que le nombre d'inspections menées et de mesures coercitives imposées. Le Service d'inspection de la gestion de l'environnement devrait aussi utiliser systématiquement des indicateurs de résultats pour mesurer l'efficacité de ses activités.

#### 4.5. Promotion du respect de la législation

L'engagement des pouvoirs publics dans la promotion du respect de la législation peut réduire les coûts de mise en conformité des entreprises en permettant à celles-ci d'atteindre durablement un bon niveau de conformité par les moyens les plus efficaces. Il peut également permettre de réduire les coûts de la réglementation en améliorant l'efficacité et l'efficacé des activités de vérification de conformité et de police. La promotion du respect de la législation est particulièrement efficace lorsqu'elle cible les petites et moyennes entreprises qui, très souvent, sont en situation de non-respect par manque de connaissances et de capacités et qui, pour des raisons culturelles, montrent les plus grandes réticences face à l'imposition de réglementations environnementales.

Jusqu'à présent, les autorités sud-africaines compétentes en matière d'environnement n'ont pas accordé à la promotion du respect de la législation l'attention que le sujet mérite. Elles hésitent à donner des conseils aux entités réglementées de peur de se voir ensuite reprocher d'avoir donné de mauvais conseils ou d'avoir compromis l'application éventuelle de mesures coercitives. En revanche, le ministère des Ressources minérales s'engage dans la promotion de la conformité en élaborant des guides opérationnels et des manuels de formation, principalement destinés aux petites exploitations minières. Le Forum sud-africain de l'exploitation minière et de la biodiversité, qui bénéficie du concours de la Chambre des mines et de la participation des compagnies minières, des ministères concernés et des organisations de défense de l'environnement, offre un exemple intéressant. Il a apporté l'impulsion et le financement de départ pour l'élaboration des Lignes directrices relatives à l'exploitation minière et à la protection de la biodiversité, qui ont été approuvées par le MINMEC en octobre 2012. Le secteur minier dispose ainsi d'un manuel pratique et facile d'utilisation permettant d'intégrer les considérations relatives à la biodiversité dans les processus de planification et de gérer la biodiversité durant les différentes phases opérationnelles, depuis l'exploration jusqu'à la fermeture de la mine.

On constate une nette augmentation du nombre d'entreprises sud-africaines dotées d'un système de management environnemental agréé par l'Institut sud-africain de normalisation. Entre 1999 et 2011, le nombre d'entreprises certifiées conformément à la norme ISO 14001 est passé de 82 à 857, ce qui représente la moitié des certifications en Afrique. Cependant, la mise au jour de manquements graves dans plusieurs établissements en vue pourtant certifiées a conduit les autorités sud-africaines chargées de l'exécution des normes environnementales à s'interroger sur l'intérêt de la certification ISO 14001. Contrairement à un certain nombre d'autres pays, l'Afrique du Sud n'a pas mis en place d'incitations réglementaires en faveur de l'adoption de systèmes de management environnemental certifiés.

#### **4.6. Mesures administratives et pénales applicables en cas de non-respect**

##### **Mesures administratives**

Dans la pratique, les cas de non-respect dans l'industrie et le secteur de l'énergie ont traditionnellement fait l'objet essentiellement de procédures administratives, tandis que la grande majorité des manquements dans le domaine de la protection de la nature et de la conservation de la biodiversité donnaient lieu à des sanctions pénales. Aujourd'hui, les deux types de procédure sont utilisés de façon plus équilibrée dans les différents secteurs.

Le Service d'inspection de la gestion de l'environnement a mis en place des procédures rigoureuses permettant de répondre aux cas signalés de non-respect de la part d'entités privées ou publiques (municipales). La « procédure opérationnelle standard » et les « Lignes directrices de répression des infractions » énoncent les différents types de mesures que le Service d'inspection peut appliquer dans des circonstances données. Les mesures administratives les plus courantes sont les avertissements et avis de non-conformité de nature officielle ou informelle. En 2011/2012, les inspecteurs de l'environnement ont émis 194 lettres d'avertissement et 521 avis de non-conformité (DEA, 2012b). Les avis de non-conformité désignent l'activité illicite ou dangereuse et imposent l'adoption de mesures dans un délai précis pour corriger la situation et réparer les dommages causés. Le non-respect des dispositions de l'avis de

non-conformité peut entraîner des poursuites, ainsi que la suspension ou le retrait de l'autorisation environnementale.

Les inspecteurs de l'environnement peuvent également appliquer des amendes moyennant aveu de culpabilité (« amendes J534 »). En pratique, elles sont assimilables à des amendes pénales, puisqu'elles ne peuvent normalement être infligées que par un tribunal lorsque l'auteur présumé des faits conteste l'accusation. Aux termes de la loi relative aux procédures pénales (n° 51/1977), le tribunal de district fixe le montant maximum des amendes infligées en cas d'aveu de culpabilité, dont le produit est versé au Trésor public. En général, il s'agit d'amendes d'un faible montant (pas plus de 5 000 ZAR) qui ne concernent que les infractions n'entraînant pas des atteintes significatives à l'environnement. Le ministère de l'Environnement dresse actuellement une liste des infractions et des amendes correspondantes applicables partout dans le pays en vertu de différents textes législatifs.

Les inspecteurs de l'environnement disposent de pouvoirs coercitifs relativement étendus, mais ne les utilisent pas de façon uniforme. On constate, par exemple, que les inspecteurs provinciaux hésitent souvent à sanctionner les activités non autorisées dans les communautés rurales, sachant qu'elles jouent un rôle économique vital pour la population locale. Il est d'autant plus important de compléter les moyens de répression formels par l'éducation et l'autonomisation des communautés locales en les encourageant à s'opposer aux activités illicites dangereuses pour l'environnement.

### **Sanctions pénales**

Les inspecteurs de l'environnement disposent, à l'image de la police, de vastes pouvoirs de répression. Ils peuvent ainsi ordonner la saisie, la confiscation et l'aliénation des biens liés à une infraction pénale, et procéder à des arrestations. Face à l'implication de bandes organisées dans la criminalité liée aux espèces sauvages et aux méthodes de plus en plus sophistiquées des criminels, des unités spécialisées ont été créées au sein des institutions provinciales compétentes (comme l'Unité spéciale d'enquête criminelle dans la province du Gauteng). Les affaires criminelles sont obligatoirement déferées au Ministère public.

Un certain nombre de textes prévoient de lourdes sanctions à l'encontre des auteurs de crimes contre l'environnement, qui sont passibles d'une peine d'emprisonnement pouvant atteindre 10 ans et d'une amende pénale de 5 à 10 millions ZAR<sup>17</sup>. Le tribunal peut aussi ordonner le retrait d'une autorisation ou d'un permis environnemental lorsque son titulaire a abusé des droits qui lui étaient conférés. Il peut également prononcer, à l'égard de cette personne, l'interdiction de solliciter un permis ou une autorisation pendant une période pouvant aller jusqu'à cinq ans (il notifie alors sa décision à toutes les autorités compétentes en la matière). En vertu de la NEMA, toute infraction pénale commise dans le cadre d'une entreprise engage la responsabilité personnelle de ses dirigeants. La charge de la preuve incombe alors au chef d'entreprise, qui doit démontrer qu'il a pris toutes les mesures raisonnables pour prévenir l'infraction.

Plusieurs textes législatifs s'efforcent de supprimer les bénéfices économiques tirés du non-respect de la loi. Cette approche, qui est semblable à celle suivie dans les pays de l'OCDE disposant des systèmes de répression les plus avancés, renforce le caractère dissuasif des sanctions. Dans le cadre de la loi relative à la diversité biologique, il est prévu que le montant de l'amende soit trois fois supérieur à la valeur des gains tirés du



braconnage. La confiscation des instruments et des produits en rapport avec la criminalité environnementale est prescrite par la loi relative à la prévention de la criminalité organisée (n° 121/1998). La NEMA et la loi sur la qualité de l'air prévoient quant à elles l'application d'une amende pénale dont le montant est équivalent au gain perçu par l'auteur de l'infraction. En revanche, s'agissant des infractions commises dans l'industrie et le secteur de l'énergie, notamment les infractions à la législation en matière de déchets, il n'existe aucune procédure permettant d'évaluer l'avantage économique tiré d'une infraction et d'en tenir compte dans le calcul du montant de l'amende. Pour alourdir les amendes infligées, les autorités environnementales s'efforcent d'associer les poursuites judiciaires contre les délits environnementaux aux poursuites contre les infractions à la législation commerciale et les délits de droit commun, tels que le blanchiment d'argent, la fraude et l'escroquerie fiscales, ou les atteintes aux biens.

Malgré les nombreuses options disponibles, seulement 82 condamnations pour des crimes et délits environnementaux ont été signalées en 2011/2012 (DEA, 2012), contre 673 en 2009/2010. Cette baisse s'explique en partie par l'importance accrue donnée à la répression administrative des infractions liées aux espèces sauvages. On constate toutefois que, bien souvent, le Ministère public n'arrive pas à faire condamner les auteurs de crimes et délits environnementaux, en particulier ceux qui enfreignent la législation en matière de biodiversité et de conservation. Parmi les facteurs contribuant à cette situation figurent les lacunes et les modifications fréquentes de la législation, ainsi que le manque de compétences et d'expérience des procureurs, notamment au niveau local. Le ministère de l'Environnement s'efforce de travailler en étroite collaboration avec le ministère public en vue de renforcer ses capacités en matière de lutte contre la criminalité environnementale : il a produit et distribué à tous les procureurs un manuel spécial intitulé « La poursuite des crimes et délits environnementaux : guide à l'intention des procureurs », dont la première édition est parue en 2007, et il a organisé à leur intention plusieurs stages de formation portant sur la nature, la portée et les effets de ces crimes et délits, ainsi que sur la législation qui leur est applicable. Le ministère de l'Environnement et le ministère public étudient la possibilité de créer, au sein du ministère public, une unité spéciale chargée de la poursuite des infractions environnementales.

Les tribunaux sont confrontés à un problème identique de manque de capacités dans les affaires environnementales. Le ministère de l'Environnement a élaboré, en collaboration avec plusieurs hauts magistrats, un guide de procédures qui pourra être utilisé, à titre de référence, par les juges amenés à se prononcer sur des crimes et délits environnementaux. Pour renforcer les capacités sur le plan institutionnel, deux tribunaux régionaux des affaires environnementales ont été créés en 2003, l'un dans la ville d'Hermanus (province du Cap-Occidental) et l'autre à Port Elizabeth (province du Cap-Oriental), dans le cadre d'initiatives conjointes entre les autorités provinciales et le ministère de la Justice (DoJ). Les deux tribunaux ont par la suite été fermés, le DoJ refusant de financer des juridictions dont l'existence n'était pas explicitement prévue par un texte législatif. Dans le cadre d'un projet interministériel conduit en 2010/2011, le ministère de l'Environnement, le ministère de l'Eau et le ministère de la Justice ont étudié la possibilité de remettre en place les tribunaux des affaires environnementales. Leur analyse a montré que le nombre d'affaires alors à instruire dans le domaine de l'environnement ne justifiait pas l'existence de tribunaux spécialisés. Une solution serait d'accorder une plus grande importance à la formation des magistrats dans l'ensemble du système judiciaire afin de renforcer leurs capacités en matière d'environnement.

## 5. Responsabilité environnementale

La législation sud-africaine comprend plusieurs dispositions établissant le principe de la responsabilité administrative en cas de dommages environnementaux. Aux termes de la loi nationale sur l'eau, par exemple, les agences des bassins ayant subi un préjudice sont tenues de recouvrer auprès du responsable d'un grave incident de pollution de l'eau tous les coûts de dépollution. La NEMA établit des règles similaires en matière de responsabilité administrative. Il s'agit d'une responsabilité objective à l'égard des parties auprès desquelles il est possible de recouvrer les coûts (Kotzé, 2009). Le principe de responsabilité peut ainsi être appliqué aux propriétaires ultérieurs du site où la pollution trouve son origine. À l'heure actuelle, dans les cas exigeant l'application de mesures correctrices urgentes, l'antenne régionale compétente du ministère de l'Eau fait appel à une entreprise pour réaliser les travaux de dépollution et engage ensuite une procédure judiciaire en vue du recouvrement des frais auprès de la partie responsable.

En ce qui concerne la contamination des sols, la loi sur les déchets confère au ministre de l'Eau et de l'Environnement le pouvoir d'ordonner au propriétaire d'un terrain répertorié comme contaminé de présenter un rapport d'évaluation ; d'interdire la cession du terrain si le propriétaire ne respecte pas des conditions spécifiques ; et d'ordonner la remise en état du terrain aux frais du responsable. Fait intéressant, cette disposition a un effet rétroactif et s'applique aux pollutions antérieures à l'entrée en vigueur de la loi sur les déchets comme à celles causées par des activités antérieures. La loi prévoit aussi la création d'un registre des terrains contaminés. Ces dispositions (chapitre 4, partie 8 de la loi) n'entreront toutefois en vigueur qu'après la promulgation des règlements d'application, la publication des évaluations et rapports nécessaires, et l'approbation du projet de normes et de règles relatives à l'assainissement des sols contaminés et à la qualité de l'eau que le ministère de l'Environnement a récemment élaboré.

Pour l'instant, le ministère de l'Environnement fait appliquer la responsabilité administrative au moyen d'avis de non-conformité, mais il ne dispose pas de ressources pour entreprendre des opérations de dépollution. La décontamination des anciens sites d'extraction est particulièrement complexe en raison du risque de drainage minier acide. Pour répondre à ce problème, le ministère des Ressources minérales applique le programme national relatif aux mines abandonnées et sans propriétaire. La remise en état pose toutefois d'importantes difficultés sur les plans technique et financier ; les fonds affectés au programme ne sont pas à la hauteur de l'ampleur de la tâche. Pour réunir des fonds destinés au financement des mesures d'assainissement, il a été proposé de créer un fonds national pour la réhabilitation des sites industriels abandonnés (sur le modèle du Fonds spécial pour l'environnement ou « Superfund » qui existe aux États-Unis). Cependant, les discussions sur les mécanismes permettant d'alimenter ce fonds (taxe sur les industries polluantes, par exemple) n'en sont qu'à leur début.

Aux termes de la législation sud-africaine en matière d'environnement, les autorités peuvent exiger des demandeurs de permis qu'ils fournissent une garantie financière destinée à couvrir les dépenses résultant d'un manquement éventuel de leur part ou de la remise en état du site après la cessation des activités (Craigie, 2009a). Cette méthode est employée dans le secteur minier, mais son application pratique pose un certain nombre de difficultés (encadré 2.2). Des objectifs répondant explicitement à ces préoccupations sont énoncés dans les deux plans stratégiques les plus récents du ministère des Ressources minérales. Il faudra toutefois poursuivre les efforts, notamment en ce qui concerne les

obligations financières liées à la remise en état des sites après la cessation des activités, afin d'assurer un meilleur respect de la législation environnementale dans le secteur minier.

### Encadré 2.2. **Financement de la remise en état des sites après la cessation des activités dans le secteur minier**

Aux termes de la section 39 de la loi sur la mise en valeur des ressources minérales et pétrolières de 2002, les compagnies minières sont tenues d'élaborer un plan de gestion environnementale et de le soumettre à l'approbation du ministère des Ressources minérales (DMR). Ce plan doit comporter des dispositions relatives à la fermeture et à la remise en état, afin d'atténuer les effets sur l'environnement. Il doit également évaluer le coût de l'assainissement et décrire par quels moyens l'exploitant s'en acquittera.

Cette loi impose par ailleurs aux compagnies minières de mettre en réserve une certaine somme pour garantir la remise en état du site après la cessation des activités. Le « document d'orientation sur l'évaluation du montant de la provision constituée par l'entreprise pour les frais de fermeture d'une mine », publié par le DMR en 2005, décrit une méthode générique pour déterminer les responsabilités potentielles dans les étapes essentielles de la fermeture. Celles-ci incluent le démantèlement des installations, le scellement des galeries, la gestion de la remise en état du site et de l'eau, ainsi que l'entretien et la surveillance postfermeture. Selon ces calculs, 12,5 % du montant total sont affectés aux frais préliminaires et généraux de gestion et d'administration, et 10 % sont réservés aux imprévus. Un montant unitaire de référence est calculé par classe de risque et par zone de sensibilité.

Les exploitants peuvent garantir les fonds par l'un des moyens suivants :

- dépôt direct sur le compte du DMR ;
- création d'un fonds fiduciaire propre à la compagnie ;
- fourniture d'une garantie bancaire ;
- signature d'un accord juridique entre la compagnie et le DMR.

La mise en place de différentes méthodes vise à répartir les risques de défaillance et à diversifier les risques sur un plus grand nombre d'entités. Toutefois, les grandes compagnies minières optent en général pour la création d'un fonds fiduciaire centralisé pour l'ensemble de l'entreprise.

Le DMR réexamine tous les ans les engagements de chaque compagnie minière dans le cadre d'une inspection. Suite à cet examen, il se peut qu'un paiement additionnel soit exigé. Le dépôt de garantie est restitué à l'entreprise après achèvement des travaux de remise en état du site conformément aux normes établies par le ministère ; en cas de non-respect des obligations, le DMR peut retenir une partie des fonds bloqués.

Cependant, les inquiétudes persistantes au sujet de la dégradation de l'environnement dans les zones d'extraction minière et le nombre important de mines abandonnées et sans propriétaire soulignent la nécessité d'améliorer la réhabilitation environnementale dans le secteur minier. Une étude réalisée par WWF – Afrique du Sud met en exergue les sujets de préoccupation suivants :

- la qualité très variable des plans et programmes de gestion environnementale et la prise en compte insuffisante des effets environnementaux à plus long terme, notamment en ce qui concerne la qualité de l'eau, qui font qu'il est très difficile d'établir un lien entre les plans et le calcul des provisions financières ;

**Encadré 2.2. Financement de la remise en état des sites après la cessation des activités dans le secteur minier (suite)**

- la sous-estimation des provisions financières, due notamment au fait que les montants de référence figurant dans le document d'orientation publié par le DMR en 2005 n'ont pas été ajustés pour tenir compte de l'inflation ;
- l'absence d'activités d'assainissement durant la phase d'exploitation des mines et d'incitations claires en faveur de la remise en état, qui se traduit par des risques plus élevés à long terme, notamment en ce qui concerne la qualité de l'eau ;
- l'absence d'examen indépendant et accessible au public du calcul des provisions financières.

Source : WWF (2012).

## 6. Informations, rapports et perspectives en matière d'environnement

### 6.1. Surveillance et établissement de rapports

L'Afrique du Sud a progressé dans la mise en place de systèmes de surveillance et d'information en matière d'environnement, y compris au niveau provincial. Elle s'est par exemple détournée des mesures de lutte contre la pollution atmosphérique par source d'émission pour privilégier une approche fondée sur des objectifs de qualité de l'air ambiant. On note également une attention accrue aux effets des activités sur les écosystèmes et la santé humaine dans les zones industrielles prioritaires. Cette évolution a bénéficié du lancement, en 2010, d'un outil électronique en ligne, le Système sud-africain d'information sur la qualité de l'air, qui sera mis à jour et élargi en 2013. De même, les informations disponibles sur la qualité des ressources en eau douce sont aujourd'hui plus étoffées grâce au Système national de surveillance de la qualité de l'eau. Le Programme national de surveillance de l'eutrophisation, dirigé par le ministère de l'Eau, assure par ailleurs le suivi de l'état trophique de plusieurs grands barrages.

La surveillance de l'impact environnemental reste toutefois insuffisante dans plusieurs domaines. Comme indiqué dans la deuxième Stratégie nationale sur les ressources en eau, l'évaluation de la qualité de l'eau présente des lacunes dans plusieurs bassins hydrographiques, le registre des prélèvements d'eau est incomplet et, très souvent, la consommation réelle n'est pas enregistrée. La surveillance des eaux souterraines n'est pas suffisamment poussée pour permettre d'évaluer la qualité de l'eau et son évolution ou de déterminer si elle est propre à la consommation. D'importants efforts devront être fournis pour améliorer l'information dans le domaine de la production et du traitement des déchets municipaux et industriels, en particulier les déchets dangereux ; pour développer les inventaires des émissions atmosphériques, notamment pour mettre à jour l'inventaire des émissions de gaz à effet de serre ; et pour intégrer la surveillance de la qualité de l'air ambiant dans un vaste réseau national.

L'établissement de rapports sur l'état de l'environnement n'est pas une obligation légale ; la NEMA requiert simplement que toutes les composantes de l'administration fournissent au ministère de l'Environnement des informations sur leurs performances. Un certain nombre de rapports sur l'état de l'environnement et la gestion environnementale ont toutefois été élaborés et ont fourni des données de référence utiles aux évaluations ultérieures. Le premier Rapport sur l'état de l'environnement a été publié en 1999, et le

rapport sur les Perspectives de l'environnement en Afrique du Sud a été publié en 2006. Une nouvelle édition des Perspectives devrait paraître en 2013. Ces rapports d'ensemble ont été complétés par des évaluations de domaines particuliers, tels que les zones côtières (2006), les forêts (2007-2009) et la biodiversité (2011).

En 2010, le ministère de l'Environnement a adopté un outil novateur pour l'analyse des problématiques n'ayant pas retenu suffisamment l'attention des pouvoirs publics. Il a ainsi publié une série de rapports intitulés « Les nouveaux enjeux », qui analysent des problèmes tels que les émissions atmosphériques de mercure et de  $PM_{2,5}$ , les rejets non contrôlés d'eaux contaminées provenant de mines abandonnées, l'érosion des sols et les incidences potentielles des nanotechnologies. Ces rapports fournissent une base de connaissances utile et un point de référence sur lequel pourront s'appuyer les mesures à prendre dans l'avenir. Ils ont également permis au public d'être informé sur les nouvelles priorités de l'action publique.

Le rapport sur les perspectives de l'environnement de 2006 signalait que 19 rapports infranationaux sur l'environnement avaient été établis depuis 1999 et que leur nombre était en augmentation. Les provinces et les communes d'une certaine taille qui en ont les moyens élaborent désormais leurs rapports environnementaux (par exemple, le Nord-Ouest et le KwaZulu-Natal en 2008 ; le Gauteng en 2012 ; Le Cap en 2006, 2008 et 2009 ; Johannesburg en 2008 ; et le District municipal de Bojanala Platinum en 2012). Les rapports thématiques, tels que les rapports sur l'état d'une baie ou d'un fleuve, sont aussi de plus en plus nombreux à l'échelon local.

La publication de ces rapports est louable, mais il demeure de nombreuses lacunes en la matière et en ce qui concerne la base d'informations. Le caractère morcelé des activités de surveillance, l'absence d'analyses des tendances et les importantes contradictions entre les données limitent la possibilité d'actualiser régulièrement les rapports. Les modifications de la NEMA récemment proposés (projet de loi de 2012 modifiant les lois nationales sur la gestion de l'environnement, NEMLA) prévoient l'obligation de compiler au moins tous les quatre ans des rapports sur l'état de l'environnement aux niveaux national et provincial. Ce cycle quadriennal coïnciderait avec celui des plans de gestion et de mise en œuvre, ce qui permettrait d'assurer l'intégration entre les rapports environnementaux et les mesures prises par l'administration. Parmi les modifications proposées figure également l'instauration de normes en matière d'élaboration des rapports, afin de faciliter la comparaison des données et de promouvoir le respect des prescriptions environnementales.

À l'appui de ce projet de loi, il pourrait être utile de procéder à un examen des systèmes d'information environnementale existant aux niveaux national et local, en vue d'élaborer une stratégie visant à améliorer le recueil et le traitement des données, et d'identifier les lacunes à combler. Cette stratégie devrait aussi envisager les obstacles humains et financiers, notamment la hausse des coûts liés à l'entretien et à l'achat des équipements, le manque de personnel qualifié pour effectuer les mesures et le travail d'analyse, et les priorités concurrentes aux niveaux provincial et local. Il faudrait renforcer la coopération entre le ministère de l'Environnement et l'Institut national de la statistique en donnant une nouvelle impulsion au cadre de coopération établi par le mémorandum d'accord conclu entre les deux institutions ; cela permettrait de mettre en place un système plus solide répondant aux exigences en matière d'accréditation statistique et faisant partie intégrante du système sud-africain de statistique.

## 6.2. Comptabilité économique et environnementale

Des travaux préliminaires ont été entrepris pour mesurer l'utilisation des ressources au moyen de comptes économiques et environnementaux. L'Institut national de la statistique a publié des documents de discussion sur l'énergie, les ressources minérales et les ressources en eau, qui fournissent les données comptables pour les ressources énergétiques sur la période 2002-09, pour les ressources minérales sur la période 1980-2009 et pour les ressources hydriques sur la période 2000-06. Cette initiative peut tirer parti des travaux menés en vue de mettre au point, à l'échelle internationale, un système de comptabilité économique et environnementale compatible avec le Système de comptabilité nationale, et elle peut également contribuer à ces travaux. Cependant, les données provenant des autres ministères ne sont pas communiquées de façon régulière, ne correspondent pas toujours aux catégories du système de comptabilité nationale (par exemple, en ce qui concerne la Classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique) et se limitent, dans certains cas, aux volumes physiques. Il n'en reste pas moins que les documents de discussion ont permis de mieux comprendre la comptabilité des ressources naturelles et la durabilité, et que les avancées vers la publication régulière de comptes économiques et environnementaux complets devraient se poursuivre. En 2013, plusieurs indicateurs en rapport avec l'environnement ont été élaborés, à titre d'exemples, sur la base des comptes économiques et environnementaux existants<sup>18</sup>. Ils seront affinés avant d'être publiés dans le recueil des comptes économiques et environnementaux.

## 6.3. Rapports intégrés sur le gouvernement d'entreprise et le développement durable

À la suite de l'adoption du rapport King sur le gouvernement d'entreprise, en 1994, les entreprises sud-africaines ont montré une volonté croissante de divulguer des informations détaillées sur leur système de gouvernance. Le deuxième rapport King, adopté en 2002, préconise l'intégration des questions de viabilité écologique dans les rapports sur le gouvernement d'entreprise ; le troisième rapport King, publié en 2010, recommande l'établissement de rapports intégrés sur le gouvernement d'entreprise et la durabilité (encadré 2.3).

### Encadré 2.3. Rapports King sur le gouvernement d'entreprise

Le rapport King sur le gouvernement d'entreprise de 1994 a constitué un code de gouvernement d'entreprise révolutionnaire en Afrique du Sud. Il a été publié par le Comité sur le gouvernement d'entreprise, ou Comité King d'après le nom de son président, Mervyn E. King, ancien magistrat à la Cour suprême d'Afrique du Sud. Le premier rapport King recommandait des normes de conduite à l'intention des administrateurs et des conseils d'administration des entreprises. Il s'appliquait à toutes les sociétés cotées à la Bourse de Johannesburg, aux grandes entités publiques, aux banques, aux sociétés financières et compagnies d'assurance, ainsi qu'aux grandes entreprises non cotées.

À l'issue du Sommet de la Terre, tenu à Johannesburg en 2002, un rapport révisé (deuxième rapport King), comprenant une nouvelle section sur la durabilité, a été publié. La durabilité est définie comme « la conduite des activités d'une manière propre à satisfaire les besoins présents sans compromettre la capacité des générations futures de répondre à leurs besoins (...) s'agissant des effets que l'entreprise produit sur la vie économique de la collectivité dans laquelle elle exerce ses activités ». La notion de durabilité

### Encadré 2.3. **Rapports King sur le gouvernement d'entreprise** (suite)

inclut des aspects environnementaux, sociaux et de gouvernance. Le deuxième rapport vise, outre les organisations énumérées dans le premier rapport, les ministères d'État, ainsi que les autorités gouvernementales aux niveaux national, provincial et local.

Le troisième rapport King, publié en 2010, prévoit l'établissement d'un rapport annuel intégré fournissant, aux côtés des informations financières requises par la loi, des données sur la durabilité de l'entreprise. Les renseignements qui y figurent doivent être suffisants pour répertorier les effets positifs et négatifs de l'entreprise sur la collectivité dans laquelle elle exerce ses activités, au cours de l'année examinée. Le rapport doit également indiquer les moyens envisagés par le conseil d'administration pour améliorer les effets positifs et contrecarrer les effets négatifs dans l'avenir. Les informations relatives à la durabilité devraient être intégrées dans tous les aspects du processus opérationnel et être gérées tout au long de l'année. Le troisième rapport prévoit en outre la mise en place d'un système de validation officielle des informations sur la durabilité. Il préconise qu'un prestataire extérieur à l'entreprise valide les informations concrètes concernant la durabilité qui figurent dans le rapport intégré. Il demande également que des comités d'audit, désignés par les actionnaires, aident le conseil d'administration des entreprises lors de l'examen des informations relatives à la durabilité, ces comités devant s'assurer que les informations sont fiables et qu'aucune incohérence ou différence n'apparaît lors de la comparaison avec les résultats financiers.

Le troisième rapport King encourage une communication transparente avec les parties prenantes sur toutes les questions importantes touchant l'entreprise et inclut tous les domaines de performance (y compris la performance sociale et environnementale). Il souligne que, pour établir et maintenir un climat de confiance, il est essentiel de mettre en place un système de communication transparent et efficace avec toutes les parties prenantes et de gérer les relations avec celles-ci de façon proactive.

En février 2010, dans le cadre de ses conditions de cotation, la Bourse de Johannesburg a imposé à toutes les sociétés cotées de se conformer aux prescriptions énoncées dans le troisième rapport King en matière de communication d'informations, notamment de produire un rapport intégré pour l'exercice financier ou, faute de rapport, d'en expliquer les raisons. Le Comité sud-africain de reporting intégré (IRC) a été créé en mai 2010, sous la présidence de Mervyn King, pour définir et promouvoir une série de bonnes pratiques à suivre lors de l'établissement de rapports intégrés<sup>19</sup>.

Une évaluation des rapports émanant des 100 plus grandes entreprises cotées à la Bourse de Johannesburg laisse apparaître que les questions de durabilité sont progressivement prises en compte (PWC, 2012). On constate, par exemple, que 78 % des entreprises communiquent leur empreinte carbone, que la moitié des entreprises interrogées se sont fixé des objectifs clairement définis en matière de réduction des émissions de carbone et que la moitié des entreprises font vérifier leurs émissions. Pratiquement toutes les entreprises ont mis en place un comité à haut niveau sur les changements climatiques qui est chargé d'orienter les progrès, l'efficacité énergétique étant un facteur essentiel dans ce domaine. La publication d'informations concernant l'utilisation de l'eau est également de plus en plus fréquente ; bien que les entreprises communiquant ce type d'informations de façon régulière soient moins nombreuses, la majorité des entreprises interrogées font état des risques et des opportunités liées à l'eau.



Plusieurs banques sud-africaines ont mis en place en interne des équipes sur le développement durable et modifient les conditions d'octroi de crédits et les critères d'investissement pour tenir compte de la durabilité dans le financement des projets énergétiques et d'infrastructure. Néanmoins, dans près d'un quart des rapports, la responsabilité en matière de durabilité n'est pas clairement définie. Alors que toutes les entreprises interrogées ont élaboré un rapport sur la durabilité, 43 % seulement ont fait valider les informations les plus importantes du rapport et, dans la moitié de cas seulement, la validation a été effectuée par un auditeur externe. Par ailleurs, moins de 60 % des entreprises ont divulgué leur stratégie à court, moyen et long termes en matière de durabilité. De plus en plus souvent, les sociétés traitent la question de la durabilité dans un rapport distinct du rapport annuel intégré. Si l'on peut se réjouir de voir les entreprises accorder à la durabilité assez d'importance pour lui consacrer un rapport entier, on constate que certains rapports intégrés ne contiennent pas assez de précisions sur la durabilité pour répondre aux critères énoncés dans le troisième rapport King (PWC, 2012).

La Bourse de Johannesburg a lancé en 2004 l'Indice d'investissement socialement responsable, qui évalue les résultats d'une entreprise par rapport à quatre critères : gouvernance, société, environnement et économie. S'agissant du critère environnemental, les entreprises sont classées en fonction de leur impact environnemental sur une échelle comprenant les niveaux faible, moyen et élevé. On considère, par exemple, que l'exploitation minière et les services d'utilité publique ont un impact élevé, alors que le secteur bancaire a un impact faible. Les entreprises ayant un impact environnemental élevé doivent obtenir une note élevée pour satisfaire les critères de la méthodologie appliquée à l'indice. À l'heure actuelle, les notes environnementales sont établies à partir de l'évaluation des politiques, des pratiques de gestion et des pratiques de reporting/diffusion d'informations en matière d'environnement. La Bourse de Johannesburg a récemment indiqué qu'elle prévoyait d'élaborer d'autres indicateurs en vue d'évaluer l'impact des entreprises sur le climat et d'améliorer l'effectivité de la publication de rapports et l'exhaustivité de ceux-ci.

## 7. Promotion de la démocratie environnementale

### 7.1. Accès du public à l'information sur l'environnement

La reconnaissance constitutionnelle du droit d'accès des citoyens à l'information a marqué une étape importante dans les efforts fournis pour mettre fin aux méthodes opaques et bureaucratiques du régime de l'apartheid. Ce droit ne se limite pas aux informations détenues par l'administration ; il s'applique également à celles détenues par le secteur privé.

La loi de 2000 relative à la promotion de l'accès à l'information (PAIA) a donné effet à ce droit et comporte toute une série de dispositions qui permettent de présenter des demandes d'information, en précisant notamment quels dossiers doivent être automatiquement disponibles et de quelle façon il doit être possible d'y accéder. Dans sa section 9, la loi reconnaît qu'un certain nombre de facteurs peuvent justifier une restriction du droit d'accès à l'information, dont la protection raisonnable de la vie privée, la confidentialité des informations commerciales, et la qualité, l'efficacité et la performance de la gouvernance. La PAIA attribue à la Commission des droits de l'homme un rôle de premier plan dans l'évaluation, le suivi et la mise en œuvre des différents aspects de la législation en matière de droit à l'information.



Avant même la promulgation de la PAIA, la NEMA (section 31a) avait reconnu le droit de tous les citoyens d'accéder aux informations sur « l'état de l'environnement et sur les menaces environnementales présentes et futures, notamment aux données concernant les rejets dans l'eau, l'air et les sols, ainsi que la production, la manipulation, le transport, le traitement, le stockage et l'élimination de substances et déchets dangereux ». En vertu des dispositions de la section 16(5) de la NEMA, le public a accès à tous les plans de gestion et de mise en œuvre en matière d'environnement. Depuis l'adoption de cette loi, les autorités chargées de l'environnement aux niveaux national et infranational ont désigné des responsables de l'information et élaboré des guides indiquant au public quels dossiers sont disponibles et comment y accéder. Ces guides fixent également des frais raisonnables pour la reproduction, ainsi que pour la recherche et la préparation des documents à communiquer.

Si le cadre réglementaire régissant l'accès à l'information, notamment dans le domaine de l'environnement, figure parmi les plus avancés au monde, les résultats produits ne sont pas à la hauteur des normes rigoureuses établies. Une enquête du Centre for Environmental Rights (CER, 2012) indique qu'une grande majorité des demandes d'information adressées aux organismes publics sont ignorées ou rejetées. Les ministères tendent, par ailleurs, à ne faire droit qu'en partie aux demandes présentées en vertu de la PAIA. Les dispositions de cette loi sont souvent méconnues des fonctionnaires chargés de traiter les demandes et sont peu appliquées. L'administration fait peu de cas des recours internes (et s'abstient souvent d'y donner suite) et il n'existe aucun moyen de recours contre les entités privées. Par conséquent, même les informations les plus élémentaires ne sont souvent accessibles qu'au prix d'une procédure judiciaire coûteuse.

Afin de promouvoir la culture d'ouverture et de transparence indispensable au respect effectif de la législation environnementale, la NEMA et la loi relative à la protection de la divulgation, adoptée en 2000, protègent les lanceurs d'alerte, à savoir les personnes détenant des informations privilégiées sur des activités nuisibles à l'environnement, mais qui hésitent à les divulguer par crainte de représailles ou de persécutions. La NEMA protège toute personne ayant des motifs raisonnables de croire que les informations qu'elle divulgue apporteront des éléments de preuve concernant un risque pour l'environnement. Lorsque le lanceur d'alerte se conforme aux procédures prévues par la NEMA, il ne peut voir sa responsabilité civile ou pénale engagée, ne peut être congédié, ne peut faire l'objet d'aucune mesure disciplinaire, et ne peut être ni pénalisé ni harcelé<sup>20</sup>. Malgré ces mesures de protection officielles, dénoncer des faits répréhensibles demeure risqué ; les persécutions faisant suite à la divulgation d'informations sont souvent masquées sous différentes formes. L'adoption de sanctions adéquates à l'encontre des employeurs qui tentent de contourner la loi et l'amélioration de l'image des lanceurs d'alerte dans l'opinion publique pourraient améliorer l'efficacité de ce régime de protection et faciliter la divulgation de délits environnementaux.

## **7.2. Participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement et rôle des ONG**

L'Afrique du Sud a accompli des progrès considérables dans le domaine de la participation de la société civile à l'élaboration des politiques environnementales. Le tout premier Livre blanc sur la gestion environnementale, adopté en 1997, était le fruit d'un vaste processus de consultation ouvert et multipartite. L'ensemble des stratégies et textes législatifs en matière d'environnement font l'objet de consultations publiques et sont

examinés par divers organes, dont le Forum consultatif national pour l'environnement, créé en 2005, qui fournit au ministre de l'Eau et de l'Environnement des avis sur les questions de gouvernance et de gestion de l'environnement. Les accords de coopération en matière de gestion de l'environnement et les études d'impact sur l'environnement fournissent également aux pouvoirs publics un bon moyen d'impliquer les différents groupes sociaux et les communautés dans la promotion du respect des dispositions de la NEMA.

Il est difficile d'évaluer la taille et l'importance des organisations environnementales à but non lucratif en Afrique du Sud ; il y aurait 100 000 groupes, dont la moitié environ d'organisations locales qui n'ont pas toujours une existence officielle (SRK, 2005). Le mouvement associatif forme un univers de réseaux étroitement reliés les uns aux autres et regroupés autour de quelques noyaux et centres primordiaux, mais qui ne possède pas de structure organisationnelle horizontale (Cock, 2004).

Les organisations se consacrant à la protection de la biodiversité jouent depuis longtemps un rôle important dans la création d'aires protégées, la sensibilisation, l'éducation environnementale, la recherche, la surveillance et la mobilisation du soutien du secteur privé en faveur des projets de conservation et de développement. Ces champs d'intervention traditionnels ont récemment été élargis à la promotion de la prise en compte systématique des questions environnementales, de la réduction de la pauvreté et de l'utilisation durable des ressources. Le monde associatif a joué un rôle extrêmement utile en testant de nouvelles idées et en renforçant les capacités de mise en œuvre, contribuant ainsi à des avancées qui n'auraient pas été possibles sans son intervention. De nombreux instruments appliqués par les pouvoirs publics dans le pays tirent leur origine de petits projets pilotes lancés par des organisations à but non lucratif. La mise au point et l'application de ces instruments sont souvent facilitées par des partenariats au sein desquels ces organisations jouent un rôle majeur.

Si l'introduction des obligations relatives à l'EIE a renforcé la participation des grandes organisations à but non lucratif au processus décisionnel, la participation des plus pauvres, des groupes défavorisés et des communautés rurales, notamment les femmes, les jeunes, les peuples autochtones et les agriculteurs, reste insuffisante, en particulier dans les procédures d'EIE. La mise en place d'un véritable système de participation se heurte, entre autres, au manque de capacités au niveau de l'administration comme à celui de la société civile, à l'accès limité des groupes marginalisés à l'information et à l'insuffisance des fonds affectés à la participation, en particulier à l'échelon local.

### **7.3. Accès à la justice**

Le cadre juridique mis en place après la fin de l'apartheid a considérablement amélioré l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement. Toute personne ou groupe de personnes peut intenter une action en justice pour son propre intérêt ou au nom d'une tierce personne qui, pour des raisons pratiques, n'est pas en mesure d'engager la procédure, au nom d'un groupe de personnes dont les intérêts sont affectés, dans l'intérêt général, et dans l'intérêt de la protection de l'environnement. Cette définition très large du droit d'ester en justice, ou de l'accès à la justice, est très en pointe au niveau international.

Les actions en justice sont coûteuses et une très faible partie de la population a les moyens suffisants pour s'engager dans une procédure judiciaire longue et complexe. En Afrique du Sud, les personnes le plus souvent touchées par la dégradation de l'environnement sont pauvres et ne sont pas en mesure d'intenter une action en justice.

C'est pour cette raison que des organismes de défense de l'intérêt général saisissent la justice au nom de groupes vulnérables (Feris, 2009). Selon les observations disponibles, les actions d'intérêt public dans le domaine de l'environnement connaissent un taux de succès élevé. Cela s'explique par le fait que les demandeurs étudient avec la plus grande attention les nombreux facteurs stratégiques et techniques avant d'entamer une procédure judiciaire (Algotsson, 2005).

Les personnes physiques et les groupes sont toutefois confrontés à plusieurs obstacles qui entravent l'accès à la justice en matière d'environnement. La Constitution offre de larges possibilités d'action en justice lorsque les droits constitutionnels sont bafoués, et la NEMA a élargi cette approche pour l'appliquer aux lois relatives à l'environnement. Il faudra toutefois adopter des dispositions de droit commun pour tous les cas n'ayant pas trait à la violation d'un droit constitutionnel et améliorer la connaissance des dispositions législatives régissant le droit d'ester en justice au sein de la magistrature. Cela permettra d'élargir l'accès à la justice pour toutes les personnes subissant des dangers environnementaux (Feris, 2009).

Parmi les principaux obstacles figurent les frais de justice, qui comprennent les frais et dépens fixés par le tribunal, les frais d'expertise et les honoraires d'avocats, ainsi que le risque d'être condamné à payer les frais de la partie adverse lorsque le demandeur perd le procès. La NEMA est importante à cet égard, car elle autorise le juge à dispenser la partie perdante des frais de justice « si le tribunal estime que la personne ou le groupe de personnes a agi de façon raisonnable dans l'intérêt général ou dans l'intérêt de la protection de l'environnement et qu'il n'existait aucun autre moyen raisonnable d'obtenir la réparation demandée ». Cette disposition est peu appliquée, mais son existence même limite les obstacles financiers dans les affaires présentant un grand intérêt pour la collectivité.

## Notes

1. L'article 24 de la Constitution dispose :  
« toute personne a droit a) à un environnement qui n'est pas nuisible à sa santé et son bien-être ; et b) à un environnement protégé, pour le bien des générations présentes et futures, au moyen de mesures législatives raisonnables et d'autres mesures qui i) préviennent la pollution et la dégradation de l'environnement ; ii) encouragent la conservation ; et iii) garantissent un développement et une utilisation des ressources naturelles écologiquement viables, tout en encourageant un développement économique et social justifiés. »
2. Dans la première étape de la procédure d'élaboration des politiques en Afrique du Sud, le ministère concerné présente ses propositions dans un livre vert, qui est un document de synthèse sur les différentes lignes d'action envisageables. Le livre vert est en général élaboré par un groupe de réflexion désigné par le ministre. Il est mis à disposition du public pour observations et présenté à la commission parlementaire sectorielle. Les observations de la société civile sont intégrées au document, qui devient un livre blanc, c'est-à-dire un document énonçant de façon générale la politique gouvernementale envisagée. Il est de nouveau demandé aux parties prenantes de formuler des observations. Une fois ces observations prises en compte, le ministère concerné peut rédiger des projets de législation, qui sont examinés par le gouvernement. Dès cette étape, les propositions de politiques publiques peuvent suivre la voie parlementaire (qui commence par la présentation d'un projet de loi) ou la voie exécutive et devenir un programme gouvernemental annoncé par le ministre.
3. La définition officielle figurant dans la NEMA est la suivante : « On entend par développement durable l'intégration des facteurs sociaux, économiques et environnementaux dans la planification, la mise en œuvre et la prise de décisions, de façon à s'assurer que le développement répond aux besoins des générations présentes et futures ». Cette définition apparaît dans plus de 40 textes législatifs et dans de nombreux documents d'orientation.
4. La dotation est de 300 millions ZAR pour 2012/2013 et de 500 millions ZAR pour 2013/2014. Un crédit supplémentaire de 300 millions ZAR pour 2015/2016 était à l'étude.

5. Le dispositif en question est entré en vigueur dans le cadre de la loi relative aux services municipaux de 2000. Le règlement pris en application de cette loi prévoit en effet l'obligation de soumettre à une EES les plans d'aménagement du territoire. C'est le seul secteur dans lequel des EES sont prescrites par la législation.
6. La réforme a eu pour effet de réunir le volet « environnement » de l'ancien ministère de l'Environnement et du Tourisme et le volet « gestion des ressources en eau » du ministère de l'Eau et des Forêts. Parallèlement, le ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche, et le ministère du Tourisme voyaient le jour.
7. Parallèlement au développement de la recherche de haut niveau et à l'élaboration de normes de gestion, le Service des parcs nationaux a augmenté la superficie des terres placées sous sa protection.
8. Une liste distincte comprend les activités pour lesquelles une évaluation de base est nécessaire uniquement si elles sont situées dans une aire protégée nationale ou provinciale.
9. Une mesure prise pour éviter les conflits d'intérêts liés à cette situation prévoit que c'est le ministre de l'Environnement qui statue sur les recours à l'encontre d'autorisations environnementales accordées par le DMR. Ces recours sont toutefois assez rares.
10. Les permis de gestion des déchets sont délivrés par le ministère national de l'Environnement lorsqu'il s'agit de déchets dangereux et par les provinces dans le cas des déchets non dangereux. Les permis d'émission atmosphérique (obligatoires pour certaines activités classées seulement) sont délivrés par les autorités locales. En pratique, cependant, aucune municipalité rurale et peu de municipalités de district assurent cette fonction, qu'elles délèguent aux autorités provinciales. Les permis d'utilisation d'eau (qui s'appliquent aux prélèvements comme aux rejets d'eaux usées) sont délivrés par les bureaux régionaux du ministère de l'Eau (DWA). Ils sont obligatoires pour tous les usagers, y compris les compagnies minières, les exploitations agricoles et les services municipaux de distribution d'eau. L'exploitation forestière, la chasse et les autres activités affectant les ressources biologiques nécessitent un permis en vertu d'ordonnances provinciales régissant la conservation de la nature.
11. Les conditions fixées dans le permis devraient s'appuyer sur la « meilleure option environnementale réalisable dans la pratique », que la NEMA définit comme « la solution la plus avantageuse ou la moins dommageable pour l'environnement dans son ensemble qui peut être appliquée à un coût acceptable pour la société à long terme comme à court terme ».
12. En dehors du SANParks, environ les deux tiers des inspecteurs de l'environnement se consacrent à des questions d'écologie.
13. Outre les inspecteurs chargés de faire respecter la législation nationale en matière d'environnement (qui ont le titre officiel d'inspecteur de l'environnement), quelques responsables de l'application de la législation environnementale sont nommés en vertu de lois provinciales ou d'ordonnances locales, mais ils n'ont pas les prérogatives des inspecteurs de l'environnement.
14. Dans les zones côtières, c'est le ministère de l'Environnement qui est chargé de faire respecter la législation.
15. Si, comme cela est attendu, l'exploitation minière est incluse dans la liste des activités nécessitant une autorisation environnementale, l'inspection environnementale des installations minières relèvera des autorités provinciales compétentes en matière d'environnement ; la plupart des inspecteurs du DMR devraient alors être recrutés par les autorités provinciales et nommés inspecteurs de l'environnement.
16. L'augmentation résulte en partie de la campagne de sensibilisation intensive destinée à faire connaître la ligne spéciale. Elle ne rend pas compte des plaintes directement adressées aux autorités provinciales et locales compétentes.
17. Lorsqu'il inflige une amende, le tribunal peut ordonner qu'une partie de la somme (qui ne peut excéder un quart du total) soit versée à la personne qui a apporté la preuve sur laquelle repose la condamnation ou qui a aidé à traduire le contrevenant en justice. Le tribunal peut également inclure dans l'amende les frais liés à l'enquête et aux poursuites. Il n'existe toutefois pas de critères transparents permettant de déterminer l'ampleur de la sanction.
18. Ce sont : i) l'intensité énergétique dans le secteur manufacturier, ii) la durabilité du stock de merlus (*Merluccius paradoxus* et *M. capensis*), iii) le taux d'emploi par rapport à la production, et iv) les recettes totales du secteur de la production et de l'extraction de l'or (Stats SA, 2013).
19. Mervyn King est également Président de l'International Integrated Reporting Council (IIRC), lancé en 2010 par le Prince de Galles en collaboration avec un certain nombre de partenaires

internationaux. Le Conseil supervise les travaux en vue de la mise en place d'un cadre de reporting intégré accepté au niveau international. Il succède à l'International Integrated Reporting Committee.

20. Pour garantir la protection, les informations doivent être communiquées à une commission parlementaire ou une assemblée législative provinciale ; à un organe de l'État chargé de la protection de l'environnement ou des services d'urgence ; au Procureur public ; ou au Commissaire pour les droits de l'homme. Les informations peuvent également être communiquées à la presse si la personne a des raisons de croire que la diffusion de l'information est nécessaire pour écarter un danger grave et imminent menaçant l'environnement.

## Références

- Algotsson, K. (2005), « A long way to environmental justice: Integration of a human rights perspective in the environmental discourse and the role of NGOs in the implementation of environmental law in South Africa », Thèse de doctorat, Université de Lund, <http://www4.lu.se/upload/Humanekologi/Algotsson2005.pdf>.
- CER (2012), *Unlock The Doors: How Greater Transparency by Public and Private Bodies Can Improve the Realisation of Environmental Rights*, Centre for Environmental Rights, Le Cap.
- Craigie, F. et al. (2009a) « Dissecting Environmental Compliance and Enforcement », in Paterson, A. et L. Kotzé (dir. pub.), *Environmental Compliance and Enforcement in South Africa – Legal Perspectives*, Juta Law, Le Cap.
- Craigie, F. et al. (2009b) « Environmental Compliance and Enforcement Institutions », in Paterson, A. et L. Kotzé (dir. pub.), *Environmental Compliance and Enforcement in South Africa – Legal Perspectives*, Juta Law, Le Cap.
- Cock, J. (2004), *Connecting the Red, Brown and Green: The Environmental Justice Movement in South Africa, a case study under the project Globalisation, Marginalisation and New Social Movements in post-apartheid South Africa*. Centre for Civil Society and School of Development Studies, University of KwaZulu-Natal, Durban, <http://ccs.ukzn.ac.za/files/Cock%20Connecting%20the%20red,%20brown%20and%20green%20The%20environmental%20justice%20movement%20in%20South%20Africa.pdf>.
- Dawkins, C. et F. Njunjiri (2008), *Corporate Social Responsibility Reporting in South Africa: A Description and Comparative Analysis*, Journal of Business Communication, vol. 45, n° 3, pp. 286-307, [http://web.cim.org/csr/documents/Block669\\_Doc125.pdf](http://web.cim.org/csr/documents/Block669_Doc125.pdf).
- DBSA (2011), « Programmes in Support of Transitioning South Africa to a Green Economy », *DBSA Working Paper Series*, n° 24, Development Planning Division with the Department of Environmental Affairs, Economic Development Department and Industrial Development Corporation, Banque de développement de l'Afrique australe, Midrand.
- DEA (2012a), *2012 to 2017 Medium term Strategic Plan*, Department of Environmental Affairs, Pretoria.
- DEA (2012b), *National Environmental Compliance and Enforcement Report 2011/12*, Environmental Management Inspectorate, Department of Environmental Affairs, Pretoria.
- DEA (2011a), *National Environmental Compliance and Enforcement Report 2010/11*, Environmental Management Inspectorate, Department of Environmental Affairs, Pretoria.
- DEA (2011b), *Environmental Impact Assessment and Management Strategy: Procedures and Organisational Structures*, report prepared by EnAct International for the Department of Environmental Affairs, Le Cap.
- DEA (2011c), *Environmental Impact Assessment and Management Strategy: Public Participation*, report prepared by Phelamanga Projects for the Department of Environmental Affairs, Pietermaritzburg.
- DEA (2011d), *Manual in Terms of Section 14 of the Promotion of Access to Information Act, 2000 (Act No. 2 of 2000)*, Department of Environmental Affairs, Pretoria, [www.environment.gov.za/sites/default/files/docs/DEA\\_PAIA\\_Manual\\_2012\\_updated.pdf](http://www.environment.gov.za/sites/default/files/docs/DEA_PAIA_Manual_2012_updated.pdf).
- DEA (2010), *Annual Report, 2009-10*, Department of Environmental Affairs, Pretoria.
- DEAT (2006), *South Africa Environment Outlook: A Report on the State of the Environment*, Department of Environmental Affairs and Tourism, Pretoria.
- DEAT (2000), *White Paper on Integrated Pollution and Waste Management for South Africa, A Policy on Waste on Pollution Prevention, Waste Minimisation, Impact Management and Remediation*, Government Notice 227, *Government Gazette* vol. 417, n° 20978, Department of Environmental Affairs and Tourism, Pretoria.

- DEAT (1998), *White Paper on Environmental Management Policy for South Africa 1998*, Government Notice 749, *Government Gazette* vol. 395, n° 18894, Department of Environmental Affairs and Tourism, Pretoria.
- EDD (2011), *New Growth Path Accord 4: Green Economy Accord, Guide to Accord*, Economic Development Department, Pretoria, [www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=159756](http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=159756).
- EWT (2012), *Status Quo of Compliance Monitoring and Enforcement of Biodiversity and Conservation Legislation in South Africa*, Endangered Wildlife Trust, [www.ewt.org.za](http://www.ewt.org.za).
- Feris, F. (2009), « Environmental Rights and Locus Standi », in Paterson, A. et L. Kotzé (dir. pub.), *Environmental Compliance and Enforcement in South Africa – Legal Perspectives*, Juta Law, Le Cap.
- Hutchings, K. et al. (2011), *Strategic Environmental Assessment: Identification of Potential Marine Aquaculture Development Zones for Fin Fish Cage Culture*, Draft for Public Comments, October 2011 prepared for Directorate Sustainable Aquaculture Management: Aquaculture Animal Health and Environmental Interactions, Department of Agriculture, Forestry and Fisheries, [www.nda.agric.za/doiDev/fisheries/03\\_areasofwork/Aquaculture/AquaAndEnvironment/StrategicEnvironmentalAssessment\\_to\\_Define\\_MADZs-Draft\\_for\\_Comment.pdf](http://www.nda.agric.za/doiDev/fisheries/03_areasofwork/Aquaculture/AquaAndEnvironment/StrategicEnvironmentalAssessment_to_Define_MADZs-Draft_for_Comment.pdf).
- Kotzé, L. (2009), « Environmental Governance », in Paterson, A. et L. Kotzé (dir. pub.), *Environmental Compliance and Enforcement in South Africa – Legal Perspectives*, Juta Law, Le Cap.
- Laurence, C. (2009), *Strategic Environmental Assessment – South Africa*, SEA Wiki, Université des Nations Unies et Université d'Oxford Brookes, [http://sea.unu.edu/wiki/index.php/South\\_Africa](http://sea.unu.edu/wiki/index.php/South_Africa).
- Lehmann, K. (2009), « Voluntary Compliance Measures », in Paterson, A. et L. Kotzé (éd.), *Environmental Compliance and Enforcement in South Africa – Legal Perspectives*, Juta Law, Le Cap.
- McDonald, D.A. (2002), « What is environmental justice? », in McDonald, D.A. (dir. pub.), *Environmental Justice in South Africa*, University of Cape Town Press, pp. 1-48, Le Cap.
- NPC (2011), *Diagnostic Overview*, National Planning Commission, Afrique du Sud, [www.npconline.co.za/pebble.asp?relid=33](http://www.npconline.co.za/pebble.asp?relid=33).
- Patel, Z. (2009), « Environmental Justice in South Africa: Tools and Trade-offs », *Social Dynamics: A Journal of African Studies*, vol. 35, n° 1, Le Cap, pp. 94-110, <http://dx.doi.org/10.1080/02533950802666956>.
- PNUE (2012), *South Africa, Green Economy Advisory Service*, Programme des Nations Unies pour l'environnement, Nairobi, [www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/advisory\\_services/countries/South%20Africa%20final.pdf](http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/advisory_services/countries/South%20Africa%20final.pdf).
- Retief, F. et al. (2008), « The Emperor's New Clothes – Reflections on Strategic Environmental Assessment (SEA) Practice in South Africa », *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 28, n° 7, Elsevier, Amsterdam, pp. 504-514.
- SRK Consulting (2005), *Environmental Governance, Background Research Paper for South Africa Environment Outlook*, octobre 2005, [http://s3.amazonaws.com/zanran\\_storage/soer.deat.gov.za/ContentPages/42728136.pdf](http://s3.amazonaws.com/zanran_storage/soer.deat.gov.za/ContentPages/42728136.pdf).
- Stats SA (2013) – *Environmental Economic Account Indicators: 2002-2009/2010*, Discussion Document D0405.2.1, Statistics South Africa, Pretoria, [www.statssa.gov.za/Publications/D04052.1/D04052.12010.pdf](http://www.statssa.gov.za/Publications/D04052.1/D04052.12010.pdf).
- WWF (2012), *Financial Provisions for Rehabilitation and Closure in South African Mining: Discussion Document on Challenges and Recommended Improvements*, Fonds mondial pour la nature, Le Cap, [http://awsassets.wwf.org.za/downloads/wwf\\_mining\\_8\\_august\\_low\\_res.pdf](http://awsassets.wwf.org.za/downloads/wwf_mining_8_august_low_res.pdf).

## PARTIE I

### Chapitre 3

## Vers une croissance verte

*Ce chapitre analyse les efforts entrepris pour assurer une prise en compte systématique de l'environnement dans les politiques économiques et favoriser un « verdissement » de l'économie en Afrique du Sud. Il fait le point sur le recours à la fiscalité pour atteindre des objectifs environnementaux, et sur les progrès intervenus en matière d'élimination des incitations budgétaires qui peuvent encourager des activités dommageables pour l'environnement. Les possibilités de réforme fiscale verte sont également examinées. Ce chapitre analyse en outre l'investissement public et privé dans la protection de l'environnement et l'utilisation des ressources, ainsi que les infrastructures liées à l'environnement. Parmi les aspects étudiés figurent également les investissements dans les énergies propres et les modes de transport durables, de même que la promotion des technologies environnementales et de l'éco-innovation en tant que facteurs de croissance économique et d'emploi.*

## Évaluation et recommandations

La crise financière mondiale a entraîné une réévaluation du modèle de croissance de l'Afrique du Sud, intensif en carbone et en ressources. L'environnement a par exemple été au premier rang des préoccupations dans le plan de relance budgétaire adopté en 2009. La stratégie nationale de développement durable approuvée par le gouvernement en 2011 énonce cinq priorités stratégiques qui figurent en bonne place dans le Plan de développement national de l'Afrique du Sud à l'horizon 2030. Un Accord sur l'économie verte a été mis en place en 2011 pour promouvoir les partenariats avec le secteur privé, entre autres, dans l'optique de faire évoluer l'économie vers un plus grand respect de l'environnement. Douze engagements ont été définis et des mécanismes de financement établis à l'appui de sa mise en œuvre. Il est trop tôt pour en évaluer les effets, mais cela faisait longtemps qu'il fallait reconnaître que les politiques économiques et environnementales pouvaient être mieux intégrées. L'une des principales difficultés consistera à mobiliser pleinement le secteur privé et les autres acteurs tout en restreignant le rôle de catalyseur des pouvoirs publics. Les prévisions concernant les effets nets sur l'emploi sont peut-être exagérément optimistes. Si tel était le cas, il ne faudrait pas pour autant renoncer à poursuivre les objectifs sur lesquels repose l'accord.

La politique fiscale menée depuis quelques années vise à favoriser la croissance moyennant une diminution de l'imposition des revenus et des bénéficiaires des entreprises, et une augmentation des impôts indirects. Les recettes des taxes liées à l'environnement ont augmenté du fait de la création de nouveaux prélèvements (sur l'électricité et les voitures, par exemple) ou de la majoration de prélèvements existants. En 2011, ces taxes ont représenté à peu près 2.1 % du produit intérieur brut (PIB), ce qui est proche de la moyenne de l'OCDE. Il est possible d'étendre encore leur usage, en veillant attentivement à ce que les recettes supplémentaires permettent d'atténuer les effets régressifs potentiels.

L'Afrique du Sud applique diverses taxes aux carburants (utilisés dans les transports), mais pas aux combustibles employés dans les installations fixes, notamment les centrales électriques et les mines. Ces taxes ont augmenté sensiblement au cours de la décennie écoulée, mais l'imposition et les prix des carburants sont modestes comparés à ceux d'autres économies émergentes, voire de certains pays d'Afrique plus pauvres. Il en découle que le prix du carbone est beaucoup plus bas que dans la plupart des pays membres de l'OCDE. Comme dans de nombreux pays, les prélèvements sont moins élevés dans le cas du gazole que dans celui de l'essence, même si l'écart se réduit peu à peu. Il serait possible de modifier les taux pour qu'ils reflètent mieux les externalités environnementales de l'utilisation des carburants et de les augmenter pour les rapprocher des niveaux internationaux. Les mêmes résultats pourraient être obtenus dans une certaine mesure en appliquant la taxe carbone à l'étude depuis 2010. Toutefois, la proposition actuelle envisage un taux assez modique et prévoit tout un éventail d'allègements pour les secteurs intensifs en énergie ou exposés à la concurrence étrangère. Ces allègements limiteraient la réduction des émissions de GES, car ils atténueraient l'effet



d'incitation, et ils accroîtraient en plus le poids des tâches administratives incombant aux pouvoirs publics et aux entrepreneurs.

Élevées, l'intensité énergétique et l'intensité carbone de l'économie sud-africaine sont étroitement liées à plusieurs facteurs clés : les prix du charbon et de l'électricité sont très inférieurs aux prix internationaux ; Eskom (l'unique producteur d'énergie) jouit d'un accès privilégié au charbon produit sur place ; et certaines entreprises industrielles très énergivores paient l'électricité à un prix bien plus bas que la moyenne. À la suite d'une série de coupures de courant, les prix de l'électricité ont commencé à augmenter fortement à partir de 2008, et les pouvoirs publics se sont fixé pour objectif de récupérer les coûts de production et d'investissement d'ici à 2018. Cette politique réduira les subventions implicites dont bénéficient les consommateurs d'énergie et stimulera l'amélioration de l'efficacité énergétique. Les subventions en faveur de la consommation d'énergies fossiles ont commencé à diminuer et représentaient 0.3 % du PIB en 2011, contre 1.4 % au Mexique et 2.5 % en Inde et en Indonésie.

Des investissements conséquents dans les infrastructures sont nécessaires pour fournir à la population les services liés à l'environnement, et pour faciliter le passage à une économie sobre en carbone et en ressources. Les dépenses publiques consacrées à l'environnement et à l'eau ont représenté au total quelque 1 % du PIB en 2012, ce qui est comparable aux dépenses actuelles de nombreux pays membres de l'OCDE, mais inférieur à celles qu'ils affichaient à l'époque où ils étaient au même stade de développement. En 2012 a été lancé un programme massif de construction d'infrastructures axé en grande partie sur l'énergie, les transports et l'eau. Cependant, le plan d'investissement ne prend pas suffisamment en considération les répercussions possibles sur l'environnement et le climat. Le déficit de capacités en matière de planification, de mise en œuvre et de suivi fait obstacle à la réalisation des projets et décourage le secteur privé d'investir. C'est notamment le cas en ce qui concerne les infrastructures liées à l'environnement placées sous la responsabilité des autorités locales.

L'accès aux services environnementaux (eau, assainissement, gestion des déchets) s'est beaucoup amélioré en Afrique du Sud. Néanmoins, de nouveaux investissements s'imposent pour continuer dans cette voie et, en outre, accroître la qualité des services. Trop bas et mal conçus, les tarifs ne permettent pas de récupérer les coûts de fonctionnement et d'entretien, et encore moins de financer des investissements, ce qui constitue un obstacle majeur. Les tarifs progressifs par tranches prévus par la loi ne sont pas mis en œuvre en totalité ; les communes ont tendance à offrir de généreux rabais, exonérations et remises ; et les taux de recouvrement sont bas. Les pouvoirs publics procurent gratuitement aux ménages pauvres des services élémentaires d'électricité, d'eau et de déchets. Cependant, il est avéré que ces prestations sont mal ciblées et profitent aussi à des ménages moins défavorisés dans plusieurs communes. Elles risquent par ailleurs de porter à croire que chacun a droit gratuitement à certains biens que les usagers doivent en dernière analyse payer.

Les investissements dans la production d'énergie forment la majeure partie du programme de construction d'infrastructures. Le Plan intégré pour les ressources (IRP) fixe un plafond aux émissions de GES du secteur de l'électricité et prévoit que près de la moitié de l'accroissement de la production d'électricité obtenu d'ici à 2030 viendra de sources renouvelables. Dans cette éventualité, la proportion du charbon dans la production électrique passerait de 90 % à 65 %. Un programme destiné aux producteurs indépendants d'électricité fait appel à des enchères inversées pour répartir les accroissements de

puissance installée renouvelable. Les premières données indiquent que ce processus fait baisser le prix demandé par les producteurs d'électricité à mesure que la technologie évolue. En 2012, après quelques retards dans la mise en œuvre du dispositif, l'Afrique du Sud est devenue le marché des énergies renouvelables qui connaît la croissance la plus forte au sein du G20.

Plusieurs mesures ont amélioré l'efficacité énergétique, notamment de nouvelles normes applicables aux bâtiments et aux appareils électriques, et un programme de maîtrise de la demande d'électricité mis en place par Eskom. Des gains supplémentaires importants, comme la création de débouchés professionnels pour la main-d'œuvre peu qualifiée, pourraient être obtenus moyennant un coût relativement modeste en améliorant l'efficacité énergétique dans les secteurs industriel, résidentiel et commercial.

L'Afrique du Sud devrait continuer à améliorer ses infrastructures de transport et à intégrer ses politiques des transports et d'aménagement urbain. Outre que la congestion, la pollution de l'air et les émissions de GES s'en trouveraient réduites, cela faciliterait la mobilité des populations africaines dispersées sous l'apartheid. Les réseaux de bus à haut niveau de service, pour l'instant limités à Johannesburg et au Cap, et le réseau ferroviaire *Gautrain* de Johannesburg pourraient être étendus et déployés dans d'autres grandes villes. Environ 20 % des routes nationales sont payantes, de manière à récupérer les coûts d'investissement et d'exploitation. Le montant des péages est en partie lié à la distance parcourue, mais ne tient pas compte de la performance environnementale des véhicules.

Il existe plusieurs mécanismes d'incitation et de financement qui ont pour objet de favoriser les investissements du secteur privé dans les infrastructures environnementales et l'économie verte. Parmi eux figure le Fonds vert sud-africain, créé en 2012 pour catalyser le financement de projets ayant un fort impact en rapport avec l'économie verte. Cependant, le recours à ces dispositifs et l'efficacité avec laquelle ils améliorent l'utilisation de l'énergie et des ressources naturelles restent à déterminer avec précision. La multiplicité des fonds gérés à différents niveaux d'administration, ce qui majore les coûts de transaction et accroît les problèmes de coordination, risque par ailleurs de réduire la transparence et l'efficacité.

Malgré des conditions difficiles à l'origine, l'Afrique du Sud a amélioré la gouvernance de son système national d'innovation. Plusieurs organismes de recherche et le secteur privé, en particulier les grandes entreprises des secteurs énergétique et minier, ont lancé des programmes et projets d'éco-innovation. Toutefois, faute d'une stratégie à long terme dans ce dernier domaine, la mise en place des capacités humaines, institutionnelles et infrastructurelles s'opère souvent au coup par coup, sans mécanisme efficace permettant d'assurer la montée en puissance des activités et d'exploiter les synergies. L'augmentation du financement de la recherche-développement liée à l'environnement ne se traduit pas par des innovations techniques, notamment dans les petites et moyennes entreprises. D'après les indicateurs d'éco-innovation, la performance s'est détériorée au cours des années 2000. Dans l'optique de remédier à ces problèmes, il est nécessaire d'améliorer les mesures axées sur l'offre, mais aussi de renforcer la demande. Il faut par exemple créer un cadre réglementaire environnemental sans ambiguïté, notamment grâce à une meilleure conception des mesures environnementales (prix, normes contraignant à innover) ; renforcer la mise en œuvre ; et recourir aux marchés publics verts. Il conviendrait de mettre davantage l'accent sur la promotion des partenariats entre acteurs publics et privés à tous les stades (de l'invention à la diffusion).

### Recommandations

- Évaluer la possibilité de recourir à des taxes liées à l'environnement pour que la structure fiscale soit plus favorable à la croissance et aux pauvres ; modifier les taxes sur l'énergie et les véhicules de façon à mieux tenir compte des externalités environnementales ; envisager de créer de nouvelles taxes liées à l'environnement dans d'autres secteurs (sur les engrais, les pesticides, les matériaux d'emballage, les déchets mis en décharge) ; évaluer les effets redistributifs de toutes les taxes liées à l'environnement nouvelles ou modifiées ; et apporter un soutien sélectif pour compenser les éventuels effets négatifs sur les catégories les plus pauvres de la population.
- Mettre en œuvre la taxe carbone envisagée à la première occasion, en évitant autant que possible les exemptions qui limitent l'incitation à diminuer les émissions de GES, et en réduisant les démarches administratives ; et étendre la taxe sur les véhicules fondée sur le CO<sub>2</sub> aux droits d'immatriculation appliqués à l'échelon local et aux poids lourds.
- Continuer à réduire les subventions implicites et explicites à la consommation d'électricité et de charbon, en particulier dans le secteur de la production d'électricité et dans ceux qui consomment beaucoup d'énergie ; créer un mécanisme permettant de détecter systématiquement les possibles incidences environnementales et budgétaires et les éventuels effets redistributifs des subventions et allègements fiscaux existants ou envisagés, de manière à éliminer peu à peu les subventions dommageables pour l'environnement et inefficaces, et à favoriser l'assainissement des finances publiques et l'équité sociale.
- Rationnaliser les mécanismes de financement et d'incitation pour soutenir l'investissement dans les infrastructures, les biens et les services liés à l'environnement et au climat, notamment pour mieux mobiliser les ressources du secteur privé ; et encourager le développement des capacités dans les communes, en vue d'améliorer la réalisation des infrastructures.
- Mettre en œuvre un programme de réhabilitation des bâtiments dans l'optique d'améliorer leur efficacité énergétique et donc de réduire les émissions de GES et de créer des emplois.
- Élaborer une stratégie pour, progressivement, récupérer les coûts des services liés à l'environnement ; envisager d'arrêter peu à peu de fournir gratuitement des services élémentaires d'eau, de déchets et d'énergie, et les faire payer (d'abord à un prix modeste), en prévoyant des transferts sociaux pour que les ménages pauvres aient accès à ces services à un niveau convenable.
- Continuer d'étendre les réseaux de transports publics, dans le cadre de politiques intégrées des transports et d'aménagement urbain ; et développer petit à petit le système des péages routiers et les relier à la performance environnementale des véhicules.
- Concevoir et mettre en œuvre un cadre général de promotion de l'éco-innovation comprenant un ensemble équilibré de mesures axées sur l'offre et de mesures axées sur la demande ; et favoriser les partenariats public-privé au service du développement et de la diffusion des technologies liées à l'environnement.

## 1. Politique économique et environnement

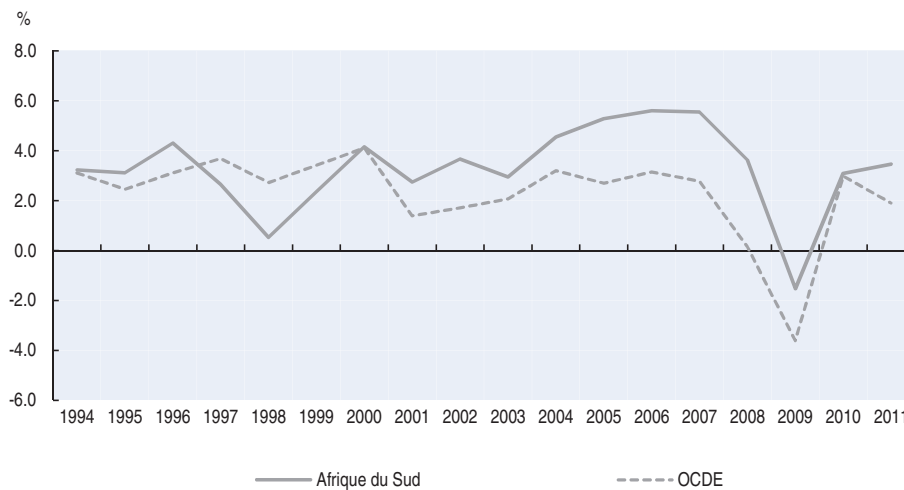
### Croissance économique

Le gouvernement issu des élections démocratiques de 1994 a hérité d'une économie en difficulté, affaiblie par des années de conflits internes et de sanctions extérieures. Compte tenu de ce contexte, l'Afrique du Sud a enregistré des résultats remarquables dans

la seconde moitié des années 90 et pendant la majeure partie des années 2000. La croissance du PIB s'est établie à 3.2 % en moyenne et a atteint le taux record de 5.6 % en 2006 et 2007 (graphique 3.1). Les actions menées par les gouvernements successifs ont stabilisé les finances publiques, diminué l'inflation et attiré des capitaux étrangers croissants. Le fait que l'Afrique du Sud ait été choisie pour organiser la Coupe du monde de la FIFA en 2010 a montré que le pays était devenu un État stable et moderne, constituant à de nombreux égards un modèle pour le reste du continent africain (OCDE, 2008, 2010a).

Graphique 3.1. **Croissance du PIB réel dans l'OCDE et en Afrique du Sud**

Taux de croissance annuelle, 1994-2011<sup>a</sup>



a) À partir des données exprimées en USD aux niveaux de prix et des parités de pouvoir d'achat de 2005.  
Source : OCDE (2013), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* (base de données).

Comme de nombreux autres pays, l'Afrique du Sud a été touchée par la crise économique mondiale en 2008-09, principalement par le biais des échanges commerciaux et des canaux financiers. Le PIB réel a commencé à baisser fin 2008, et en 2009, le pays a connu sa première récession depuis le début des années 90 (graphique 3.1). Afin de préserver l'économie, en particulier les secteurs et les populations les plus fragiles, une réunion spéciale du Groupe de travail économique mixte de la présidence, qui comptait également des représentants de la société civile, a approuvé en février 2009 le Plan de réaction de l'Afrique du Sud à la crise économique internationale. Celui-ci reposait sur un programme de relance budgétaire de 7.5 milliards USD, recouvrant des mesures macroéconomiques et industrielles, ainsi que des mesures sociales et de soutien à l'emploi. Le Programme élargi de travaux publics (EPWP) visant à proposer des emplois à 4.5 millions de personnes sur une période de cinq ans, a été notamment renforcé. Environ 11 % du plan de relance budgétaire ont été consacrés à des secteurs liés à l'environnement, tels que les transports ferroviaires ou les bâtiments sobres en énergie, ainsi que la gestion de l'eau et des déchets (PNUE, 2012).

Malgré le redressement de la croissance depuis la fin 2009, la reprise demeure relativement faible en Afrique du Sud. Les résultats économiques du pays se rapprochent désormais davantage de la moyenne des pays de l'OCDE que de ceux des économies émergentes plus dynamiques. La croissance réelle reste inférieure à son potentiel pour

différentes raisons : progression atone de la consommation privée en raison de l'endettement important des ménages, surévaluation du rand, faible croissance des marchés des exportations du pays, diminution des prix des principales exportations, dégradation de la confiance en raison du manque de dynamisme de la reprise mondiale. Dans ces conditions, l'emploi reste trop bas et le chômage excessivement élevé, ce qui aggrave les tensions et les problèmes sociaux.

### **Une initiative pour une économie verte**

Au cours de la majeure partie des dix dernières années, les questions environnementales n'ont pas été explicitement prises en compte dans les politiques de développement économique. Comme cela a été indiqué au chapitre 2, la viabilité écologique n'a guère été considérée comme un facteur essentiel à la croissance dans les plans de développement économique, tels que le Programme de reconstruction et de développement (RDP) de 1994, la Stratégie pour la croissance, l'emploi et la redistribution de 1996 ou l'Initiative en faveur d'une croissance partagée et accélérée pour l'Afrique du Sud (ASGI-SA) de 2006. Les secteurs définis comme les principaux moteurs de la croissance – industrie minière, industrie manufacturière et agriculture – dépendent fortement de la disponibilité de l'eau à bas prix et de l'électricité produite à partir de charbon. Jusqu'à aujourd'hui, cette économie énergivore et à forte intensité de carbone a permis d'enregistrer des résultats remarquables. La croissance qu'elle a engendrée est toutefois structurellement associée à une érosion des ressources naturelles et à de nombreux problèmes environnementaux. On admet à présent de plus en plus que pour mettre en place une économie verte et inclusive, l'action menée doit tenir compte du fait qu'une modification des actifs naturels peut se répercuter sur la croissance.

La stratégie économique du pays pour la période 2010-20, le Nouveau sentier de croissance, propose un nouveau projet pour une économie plus verte et plus inclusive. Articulée autour de cinq thèmes prioritaires, l'économie verte crée des synergies entre l'environnement, la croissance et l'emploi en favorisant les technologies solaires et éoliennes et les biocarburants. Une « étude diagnostique » publiée en juin 2011, et à partir de laquelle a été établi le Plan de développement national (NDP) de 2012, a répertorié neuf grands défis auxquels est confrontée l'économie, en particulier la dépendance excessive aux ressources naturelles. Le NDP souligne que l'Afrique du Sud a exploité ses ressources naturelles, dont l'eau et le sol, pendant plus d'un siècle sans se préoccuper beaucoup des conséquences pour l'environnement.

Dans le cadre du « New Deal écologique mondial », le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) invite les pays à voir dans la crise financière une occasion d'orienter leur économie vers une plus grande viabilité écologique. C'est dans ce but que l'Afrique du Sud a rendu public en novembre 2011 l'Accord sur l'économie verte (GEA), qui comprend 12 engagements multilatéraux visant à mettre en place une économie verte et à réaliser les objectifs du Nouveau sentier de croissance (encadré 3.1).

Les fonds nécessaires au GEA ont été estimés à 220 milliards ZAR sur cinq ans, soit 1.6 % du PIB annuel. L'accord n'est pas constitué comme un plan financé par l'État, mais autour de partenariats établis pour relever les 12 défis fixés. Il prévoit de passer progressivement de la dépendance à l'égard des subventions publiques à un financement assuré exclusivement par des sources privées d'ici à 2025. Créé en 2012 avec un budget initial de 800 millions ZAR pour la période 2012-15, le Fonds vert sud-africain devrait stimuler le financement de projets à fort impact en rapport avec l'économie verte, la mise

### Encadré 3.1. Engagements pris au titre de l'Accord sur l'économie verte de 2011

1. *Déploiement de systèmes de chauffe-eau solaires*, avec l'engagement du gouvernement de garantir l'installation d'un million de chauffe-eau dans les foyers d'ici à 2014. Les entreprises s'engagent à travailler avec les autorités pour définir, mettre en place et faire connaître au public un plan de financement durable permettant de soutenir cette installation.
2. *Accroissement des investissements dans l'économie verte*, avec l'engagement de l'Industrial Development Corporation de consacrer 22 milliards ZAR à des projets verts au cours des cinq prochaines années et 3 milliards ZAR à la fabrication de pièces et de produits verts, et l'engagement de l'État de créer une base de données répertoriant les projets connus dans le domaine de l'économie verte.
3. *Déploiement des énergies renouvelables*, avec l'engagement de l'État de s'approvisionner en énergies renouvelables dans le cadre du plan d'expansion de la capacité de production énergétique et d'accroître de 3 725 MW la puissance renouvelable installée d'ici à 2016, conformément aux objectifs en matière de renouvelables fixés dans le Plan intégré pour les ressources 2010-2030.
4. *Promotion de l'efficacité énergétique dans l'ensemble de l'économie*, avec l'engagement de l'industrie de travailler avec le ministère de l'Énergie pour définir des indicateurs de référence en matière d'efficacité énergétique dans différents secteurs ainsi que des plans de gestion énergétique dans les entreprises, afin de soutenir la Stratégie nationale de maîtrise de l'énergie.
5. *Recyclage, réemploi et valorisation des déchets*, avec l'engagement des autorités de finaliser le Programme d'innovation en matière de déchets pour promouvoir la réduction des déchets pendant le processus de production, et l'engagement des entreprises de travailler avec l'État sur le recyclage, le réemploi et la valorisation des déchets industriels.
6. *Promotion des biocarburants pour les véhicules*, avec l'engagement des autorités de mettre au point un cadre réglementaire favorable et un dispositif d'incitations pour stimuler le développement du secteur des biocarburants dans le pays, et l'engagement des entreprises de soutenir les petits producteurs, les exploitations communales et les coopératives dans le cadre de l'approvisionnement en produits de base, afin que l'application de la stratégie concernant les biocarburants soit aussi le vecteur d'une vaste autonomisation.
7. *Lancement d'initiatives faisant appel à la combustion propre du charbon pour réduire les émissions*, avec l'engagement de l'État d'appuyer des projets spécifiques, comme la gazéification souterraine du charbon et le captage et le stockage du carbone, dans le cadre du South African National Energy Development Institute et en partenariat avec les entreprises. Les entreprises s'engagent à développer les connaissances, les capacités et l'expertise à l'intérieur du pays afin de permettre la conception, la réalisation et le fonctionnement de solutions de captage et de stockage du carbone lorsque cela est possible.
8. *Modernisation des bâtiments résidentiels, industriels et commerciaux pour promouvoir l'efficacité énergétique*, avec l'engagement de l'État d'adopter une réglementation supprimant progressivement l'éclairage à incandescence pour les utilisations générales, domestiques et commerciales, et l'engagement d'Eskom de rechercher de nouvelles technologies susceptibles d'améliorer le rendement énergétique de ses centrales électriques à charbon.

**Encadré 3.1. Engagements pris au titre de l'Accord sur l'économie verte de 2011 (suite)**

9. *Réduction des émissions de carbone sur les routes*, avec l'engagement des autorités d'investir dans les systèmes de transport collectif et de revoir les investissements dans les infrastructures ferroviaires et le matériel roulant, et l'engagement des entreprises de favoriser l'utilisation du fret ferroviaire.
10. *Électrification des collectivités les plus pauvres et recours moindre aux foyers ouverts fonctionnant aux combustibles fossiles pour cuisiner et se chauffer*, avec l'engagement de l'État de renforcer l'accès aux produits énergétiques modernes et de soutenir le passage à des produits thermiques modernes comme le gaz de pétrole liquéfié pour la cuisine et le chauffage.
11. *Développement de l'économie verte par la promotion du développement local, de l'emploi des jeunes, des coopératives et du développement des compétences*, avec l'engagement des syndicats de contribuer à la création de coopératives et/ou d'entreprises sociales et de former les employés au chômage à l'installation et à l'entretien des chauffe-eau solaires.
12. *Coopération dans le cadre de la COP-17 à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et de ses activités de suivi*, avec l'engagement de l'industrie de présenter des produits et des technologies attestant des efforts entrepris par l'Afrique du Sud pour lutter contre le changement climatique, et l'engagement des syndicats, des entreprises et des organisations locales de s'associer aux autorités pour faire passer les messages véhiculés par l'Accord sur l'économie verte.

Source : EDD (2012), *Green Economy Accord*.

en place des capacités institutionnelles et techniques nécessaires pour constituer un socle de données concrètes, ainsi que l'afflux de ressources supplémentaires pour soutenir le développement de l'économie verte. Le Plan d'action de politique industrielle (IPAP) complète la mise en œuvre du GEA en soutenant les industries vertes et l'efficacité énergétique dans l'industrie, ainsi qu'en développant une masse critique de production d'énergie renouvelable.

Le GEA constitue un moyen novateur de rapprocher les acteurs économiques en vue de montrer et d'étudier comment l'économie peut apporter des avantages sociaux et environnementaux en plus d'engendrer de l'activité. Premièrement, il adopte un modèle de partenariat associant l'État et les partenaires sociaux (entreprises, syndicats et organisations locales) dans l'esprit multipartite et de consensus du Sommet sur l'économie verte de 2010. Deuxièmement, il donne la possibilité de mobiliser les entreprises sud-africaines, en suscitant chez elles un surcroît de confiance propice à l'amélioration de leur compétitivité dans les technologies vertes à l'échelle nationale, voire internationale. Troisièmement, il répond aux préoccupations du grand public en matière d'emploi, cherchant à augmenter la croissance par le biais essentiellement des investissements nécessaires pour faire face au changement climatique. Enfin, des objectifs quantitatifs ambitieux et assortis d'échéances précises ont été définis pour les 12 engagements. Ils ont été mis à l'essai dans le cadre d'un exercice de modélisation qui visait à évaluer les incidences d'investissements dans l'économie verte dans les secteurs concernés<sup>1</sup>.

Il a cependant été reproché au GEA de dépendre trop fortement du soutien et des structures de l'État. Selon ses détracteurs, il n'a pas tenu ses promesses jusqu'à présent par

manque de capacités et de coordination des politiques. Comme de nombreux autres pays, l'Afrique du Sud n'a pas encore un point de vue unique sur la question de savoir si l'économie verte représente une niche d'investissement ou une transformation de l'ensemble de l'économie, et si elle sera contrôlée par les élites ou fera intervenir des parties prenantes restées jusqu'alors marginales.

Un autre point faible tient au fait qu'on manque de données concrètes – en Afrique du Sud mais aussi au niveau mondial – sur le potentiel de création d'emplois que recèlent les politiques en faveur de l'économie verte. Dans le secteur informel, certaines observations attestent de possibilités d'emploi dans la gestion des déchets, le recyclage et la diversification de l'utilisation des ressources naturelles, autant de branches qui emploient une main d'œuvre abondante. D'autres éléments indiquent toutefois également que les approches de la croissance verte fondées sur des technologies de pointe, notamment dans le domaine de la maîtrise de l'énergie, créent peu d'emplois nouveaux. Elles peuvent même en supprimer compte tenu de leur forte intensité capitaliste. Les effets sur l'emploi des politiques en faveur de l'économie verte pourraient par conséquent se révéler globalement négatifs, surtout si ces politiques ne sont pas aussi inclusives qu'elles devraient l'être.

Plutôt que de se focaliser sur les emplois verts, l'initiative pour l'économie verte devrait privilégier les interventions favorisant le bien-être. La *Stratégie de l'OCDE pour une croissance verte* (OCDE, 2011) souligne que plusieurs contraintes ou distorsions économiques, telles que des subventions préjudiciables à l'environnement ou une tarification faussée des ressources naturelles, limitent le rendement des investissements verts et de l'innovation verte. Les sections suivantes montrent que l'Afrique du Sud a déjà réalisé des progrès importants à cet égard. À l'avenir, le pays doit favoriser son développement et sa croissance économique, tout en veillant à ce que ses actifs naturels fournissent les ressources et les services écosystémiques indispensables au bien-être.

## 2. Vers une fiscalité plus verte

Ces dix dernières années, les autorités sud-africaines ont accentué le recours aux taxes liées à l'environnement. Le ministère de l'Environnement (DEA) a reconnu les avantages potentiels des instruments de marché sur le plan environnemental et en termes d'efficacité dans les rapports sur les perspectives de l'environnement publiés en 2006 et 2013. En 2003, le Trésor national a lancé un projet de recherche sur la possibilité de réformes fiscales écologiques, qui a donné lieu à plusieurs documents d'orientation, dont deux notes de synthèse sur une taxe carbone, en 2010 et 2013.

L'Afrique du Sud applique un grand nombre de taxes sur les produits énergétiques, les véhicules, les voyages aériens et les déchets (tableau 3.1), nombre qui s'est encore accru ces dernières années. Des prélèvements sont également en place au niveau des provinces. Comme ailleurs, la mise en place de taxes liées à l'environnement répond davantage à des objectifs budgétaires qu'à des considérations environnementales. Le produit de ces taxes a augmenté de 67 % en valeur réelle de 2000 à 2011. Il a représenté 8.6 % du total des recettes fiscales (hors cotisations sociales) en 2011, contre 7.7 % en 2000. Les recettes des taxes liées à l'environnement correspondent à environ 2.1 % du PIB, un taux proche de la moyenne de l'OCDE (graphique 3.2).

Les recettes ont nettement augmenté depuis 2008 (graphique 3.2), essentiellement du fait de la mise en place de nouvelles taxes comme celles sur l'électricité ou les ampoules à



Tableau 3.1. **Tour d'horizon des taxes liées à l'environnement**

Secteur	Taxe	Assiette	Taux 2012/13	Taux 2013/14
Énergie	Taxe sur l'électricité	Électricité produite à partir de sources non renouvelables	0.035 ZAR/kWh	Inchangé
Carburants pour les transports	Taxe générale sur les carburants	Essence	1.975 ZAR/litre	2.125 ZAR/litre
		Gazole	1.825 ZAR/litre	1.975 ZAR/litre
	Taxe au profit du fonds d'indemnisation des accidents de la route <sup>a</sup>	Essence, gazole	0.88 ZAR/litre	0.96 ZAR/litre
	Droit de douane et d'accise	Essence, gazole	0.04 ZAR/litre	Inchangé
Transport aérien	Taxe de départ pour les passagers aériens	Vols internationaux au départ de l'Afrique du Sud	190 ZAR par passager ; 100 ZAR par passager à destination des États membres de l'Union douanière d'Afrique australe	
Taxation des véhicules	Droits d'accise et de douane <i>ad valorem</i> (perçus une seule fois)	Tous les véhicules de tourisme et utilitaires légers <sup>b</sup> , motocycles	Taux progressif en fonction du prix du véhicule, plafonné à 25 %	
	Taxe CO <sub>2</sub> sur les véhicules	Véhicules de tourisme	75 ZAR par g CO <sub>2</sub> /km au-delà de 120 g CO <sub>2</sub> /km	90 ZAR par g CO <sub>2</sub> au-delà de 120 g CO <sub>2</sub> /km
		Véhicules utilitaires légers et double cabine <sup>b</sup>	100 ZAR par g CO <sub>2</sub> /km au-delà de 175 g CO <sub>2</sub> /km	125 ZAR par g/km au-delà de 175 g CO <sub>2</sub> /km
Taxe d'immatriculation provinciale (perçue annuellement)	Tous les véhicules immatriculés	Taux généralement fonction du poids, différent selon les provinces		
Déchets	Taxe sur les sacs plastiques	Sacs de caisse en plastique	0.04 ZAR par sac	0.06 ZAR par sac
	Taxe sur les ampoules à incandescence	Ampoules à incandescence	3 ZAR par ampoule (équivalent à 0.01-0.03 ZAR/watt)	4 ZAR par ampoule

a) Les recettes sont versées au fonds d'indemnisation des accidents de la route et ne sont pas incluses dans le budget national. Ce fonds est une assurance publique couvrant les accidents de la route.

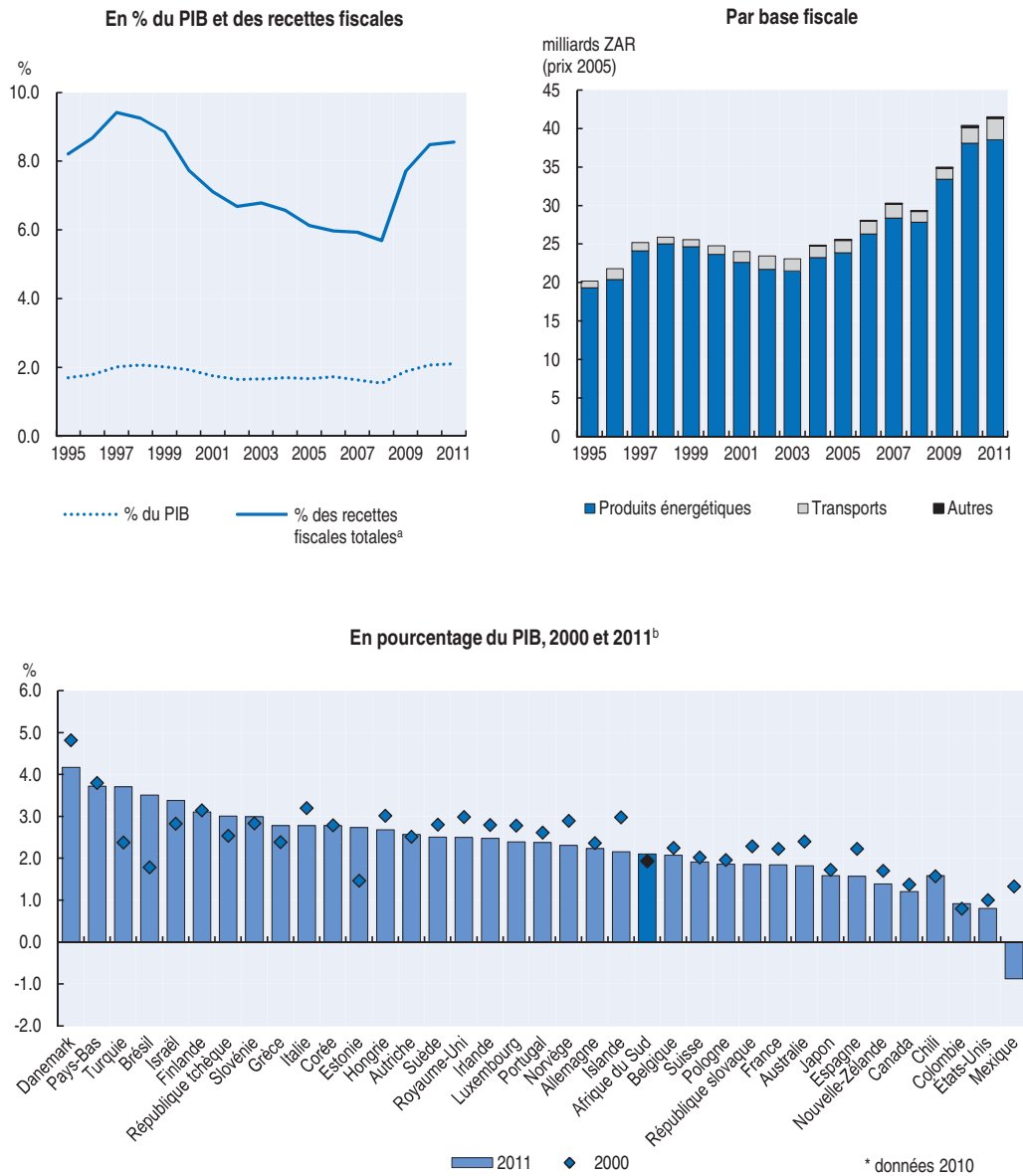
b) Les véhicules utilitaires moyens et lourds en sont exemptés.

Source : Speck (2010) ; National Treasury (2013) ; National Treasury and South Africa Revenue Service (2013).

incandescence ou la taxe carbone sur les émissions automobiles, ainsi qu'en raison de la hausse de l'ensemble des impôts. L'État perçoit également depuis 2010 des redevances sur l'extraction de charbon et de minéraux. Les taxes sur les véhicules et celles frappant d'autres produits ou les déchets entrent pour une part croissante dans les recettes fiscales liées à l'environnement, même si leur poids reste modeste. Les taxes sur les produits énergétiques, présentées plus en détail dans la section suivante, représentent toujours la part la plus importante des recettes (graphique 3.2).

L'Afrique du Sud met en œuvre les principes de la réforme fiscale verte, de façon toutefois encore limitée. Depuis quelques années, les autorités modifient progressivement la fiscalité afin que les taxes favorisent davantage la croissance. Elles ont ainsi diminué l'impôt sur le revenu et sur les bénéficiaires, mais augmenté les taxes indirectes sur les activités préjudiciables à l'environnement. Il serait possible d'élargir encore l'utilisation des taxes liées à l'environnement dans ce contexte, et de les appliquer également à d'autres secteurs que ceux de l'énergie et des transports. Des taxes pourraient par exemple être imposées sur les engrais et les pesticides pour limiter la pollution de l'eau, sur les déchets mis en décharge, sur les matériaux d'emballage et sur les prélèvements d'eau. Elles devraient être introduites selon des étapes clairement définies afin de minimiser les incertitudes concernant l'évolution future de leurs taux, de permettre à l'économie de s'adapter aux changements de prix induits par ces nouveaux prélèvements, de faciliter l'investissement à long terme et d'encourager l'éco-innovation.

Graphique 3.2. Recettes des taxes liées à l'environnement



a) Hors cotisations sociales.

b) Mexique : le système utilisé pour stabiliser les prix finals des carburants destinés aux véhicules annule les recettes fiscales (les taxes deviennent des subventions) lorsque les prix internationaux du pétrole sont élevés.

Source : Calculs OCDE ; OCDE/AEE (2013), Base de données OCDE/AEE des instruments utilisés pour la politique de l'environnement et la gestion des ressources naturelles.

Un recours plus important aux écotaxes, conjugué à la suppression des subventions préjudiciables à l'environnement (section 3), favoriserait une utilisation plus efficace des ressources et générerait des recettes qui pourraient financer des infrastructures et d'autres domaines prioritaires. Cela permettrait également à l'État de réduire progressivement le déficit et la dette comme le prévoit son plan budgétaire à moyen-terme, en évitant d'accumuler de lourds déficits dans un contexte de faible croissance (OCDE, 2013c)<sup>2</sup>. Il

convient en général de ne pas réserver les recettes à une fin précise et de déterminer leur utilisation en fonction de critères d'efficacité et d'équité.

Les pouvoirs publics doivent sans tarder se pencher sur les incidences potentielles des taxes sur les nombreux ménages pauvres et à faible revenu que compte l'Afrique du Sud. Ils devraient par exemple réfléchir à la possibilité d'utiliser les recettes supplémentaires apportées par les taxes liées à l'environnement pour financer des prestations sociales. Étant donné que de nombreuses personnes à bas revenu sont au chômage ou travaillent dans le secteur informel, des transferts sociaux directs seraient sans doute préférables à un allègement de l'impôt sur le revenu. Selon l'OCDE (2005), les réformes fiscales écologiques peuvent contribuer à réduire la pauvreté en apportant des solutions aux problèmes d'environnement qui menacent la santé et les moyens de subsistance des plus pauvres (la pollution de l'eau et de l'air, par exemple) et en générant les ressources nécessaires à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et d'autres programmes favorables aux pauvres. De même, plusieurs études indiquent qu'en Afrique du Sud, une réforme fiscale écologique (taxes sur les émissions de CO<sub>2</sub> et la consommation d'eau, par exemple) pourrait être bénéfique à l'environnement, à la croissance économique et à la lutte contre la pauvreté, surtout si les recettes ainsi dégagées permettent de diminuer les taxes indirectes sur les produits alimentaires et de financer l'amélioration de l'efficacité énergétique dans les logements sociaux (Speck, 2010).

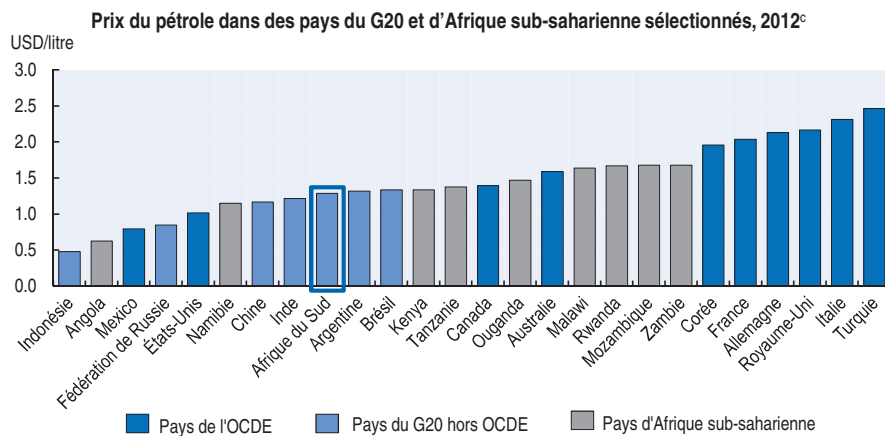
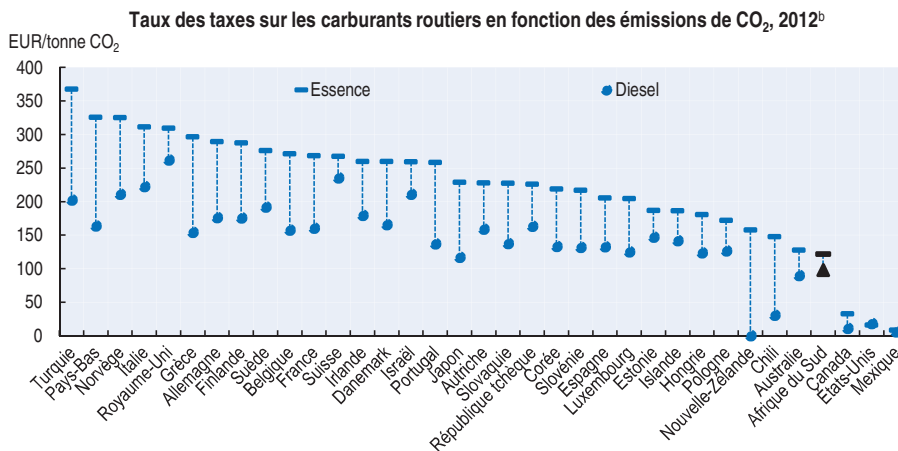
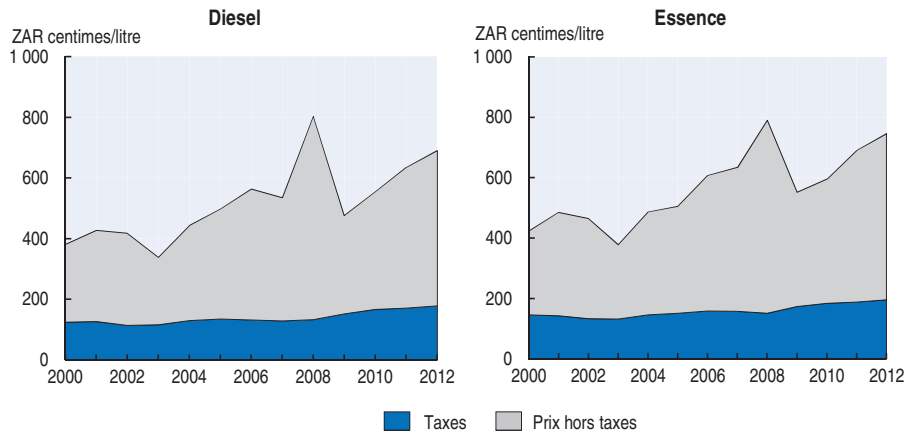
### **2.1. Fiscalité de l'énergie**

L'Afrique du Sud impose différentes taxes sur les produits énergétiques. Elles frappent les carburants et l'électricité, mais pas le charbon utilisé pour produire de l'électricité ni le fioul domestique. Comme dans de nombreux autres pays, les taxes énergétiques n'ont pas de finalité environnementale explicite, à l'exception de celle sur l'électricité (voir ci-après). Cependant, quelle que soit leur finalité officielle, ces taxes envoient d'importants signaux de prix qui influencent les comportements en matière d'utilisation de l'énergie (OCDE, 2013c). Les taxes énergétiques ont représenté 93 % des recettes fiscales environnementales en 2011, soit plus que dans tous les pays de l'OCDE. De 2000 à 2011, leur produit a progressé de 63 % en valeur réelle, en raison de l'augmentation de la consommation énergétique, de l'instauration de nouvelles taxes et de la hausse des taux d'imposition.

Les prix des carburants routiers sont réglementés, mais suivent automatiquement les prix mondiaux du pétrole (FMI, 2013)<sup>3</sup>. La taxe générale sur les carburants est le principal prélèvement frappant l'essence et le gazole (tableau 3.1). Le bioéthanol y échappe entièrement et le biogazole en est exonéré à 50 %. Si les montants nominaux de la taxe sur les carburants augmentent régulièrement d'année en année, y compris lorsque les prix internationaux du pétrole s'inscrivent en hausse, ils ne suivent pas le rythme de l'inflation. Cette évolution conjuguée à la hausse des prix mondiaux du pétrole fait que la part des taxes dans les prix des carburants est en baisse, tout comme le poids de la taxe sur les carburants dans les recettes fiscales (graphique 3.3). En 2012, les taxes représentaient environ 25 à 28 % des prix de l'essence et du gazole, contre environ 33 % en 2000. La part des droits d'accise dans les prix des carburants est plus faible que dans la plupart des pays de l'OCDE (annexe I.A). Cette situation se traduit aussi par des prix du carbone nettement inférieurs à ceux relevés dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 3.3 ; section 2.2). La consommation de carburant peut par ailleurs bénéficier d'autres exonérations (section 3.1) et l'Afrique du Sud compte parmi les rares pays qui n'appliquent pas de taxe sur la valeur ajoutée aux carburants. D'une manière générale, comparés à ceux d'autres économies

Graphique 3.3. **Prix et fiscalité des carburants routiers**

Tendances<sup>a</sup>, 2000-12



a) Prix dans la province du Gauteng, constants en 2005. Diesel : prix de gros. Essence avec plomb : (RON 93) prix de détail.  
 b) Taux au 1er avril 2012 (1er juillet 2012 pour l'Australie). Taxes fédérales pour le Canada et les États-Unis.  
 Taux convertis en fonction des facteurs d'émission du Panel intergouvernemental sur le changement climatique et des facteurs de conversion de l'AEE.  
 c) Pays de l'OCDE : 2e trimestre 2012, pays non-OCDE : juillet 2012.  
 Source : Calculs OCDE ; Kojima (2013) ; SAPIA (2013) ; OCDE (2013b).

émérgentes et des pays d'Afrique subsaharienne, y compris ceux, comme la Tanzanie ou l'Ouganda, dont le PIB par habitant est plus bas, les prix des carburants se situent à l'extrémité inférieure de la fourchette observée (graphique 3.3).

Comme dans de nombreux autres pays, le gazole est plus faiblement imposé que l'essence : en 2012-13, le montant nominal de la taxe sur le gazole était inférieur d'environ 5 % à celui de la taxe sur l'essence, mais cette différence s'élève à 20 % si les montants sont rapportés aux émissions de CO<sub>2</sub> (graphique 3.3). La consommation de gazole a par conséquent augmenté plus rapidement que celle d'essence, même si ce dernier carburant demeure davantage utilisé. Depuis 2009, les montants des taxes sur le gazole et l'essence font l'objet d'ajustements qui aboutiront à terme à leur harmonisation. Il s'agit d'une évolution bienvenue, car l'écart de fiscalité ne se justifie pas sur le plan environnemental : un litre de gazole produit environ 18 % d'émissions de CO<sub>2</sub> de plus qu'un litre d'essence, ainsi que davantage d'émissions de polluants locaux. L'internalisation de ces coûts environnementaux supposerait d'appliquer une taxe encore plus élevée au gazole qu'à l'essence (OCDE, 2013c).

Les montants des taxes pourraient davantage refléter les externalités environnementales de la consommation de carburant et rapprocher ainsi la fiscalité des carburants des normes internationales, ce qui renforcerait le signal de prix. Les taxes sur les carburants pour les transports pourraient en particulier inclure une composante carbone, en prévision de la taxe carbone dont l'instauration a été proposée (section 2.2). Dès lors que celle-ci sera en place, l'État devra veiller à ce qu'elle soit correctement intégrée aux prix finals et répercutée sur les consommateurs. Elle devrait contribuer à faire baisser les émissions de CO<sub>2</sub> provenant des transports, qui représentent certes une part relativement modeste des émissions totales, mais qui ont augmenté dans le sillage de la croissance économique et devraient encore croître (chapitre 1 ; Winkler et al., 2011). Une hausse de la fiscalité sur les carburants aurait certainement un effet négatif direct sur les ménages à bas revenu, ainsi qu'un effet indirect par le biais du renchérissement d'autres biens et des services de transport. Cela étant, les ménages à revenu moyen et élevé seraient sans doute plus durement touchés car les carburants représentent une part plus importante de leurs dépenses<sup>4</sup>. Plus de 70 % des ménages sud-africains ne possèdent pas de véhicule, et cette proportion atteint environ 95 % parmi les trois déciles les plus défavorisés de la population.

L'Afrique du Sud a mis en place en 2009 une taxe sur l'électricité produite à partir de sources non renouvelables, qui est collectée à la source par les producteurs. Son montant a été progressivement augmenté jusqu'à 0.035 ZAR par kWh, le but étant de décourager la production d'électricité à partir de combustibles fossiles et d'encourager les économies d'électricité. Étant donné que la totalité de la production électrique du pays émet environ 1 kg CO<sub>2</sub>/kWh, cette taxe équivaut à un prix du carbone relativement faible, de l'ordre de 35 ZAR/tCO<sub>2</sub> (tableau 3.2). On ignore si elle a eu une incidence sur la consommation d'électricité, car elle a été éclipsée par la hausse des prix de l'électricité (Rennkamp et al., 2012 ; section 3.1). La province du Cap-Occidental envisage d'appliquer son propre prélèvement énergétique afin d'inciter de manière implicite au développement des énergies renouvelables.

## 2.2. Vers une taxe carbone

En l'absence de prix explicite du carbone applicable dans tous les secteurs de l'économie, il existe des prix implicites qui découlent de la taxe sur l'électricité et des autres instruments fiscaux ciblant les carburants et les véhicules (tableau 3.2). Comme dans tous les autres pays, ils varient considérablement en fonction des énergies et des

Tableau 3.2. **Estimations des prix implicites du carbone**

Prix implicite du carbone, EUR/t éq. CO <sub>2</sub>	
Taxes sur l'essence <sup>a, c, d</sup>	121.95
Taxes sur le gazole <sup>b, c, d</sup>	98.12
Taxe sur l'électricité	3
Taxe CO <sub>2</sub> sur les véhicules	30
Subvention aux biocarburants	-
Bioéthanol	84.77
Biogazole	33.8

a) Pour des émissions de CO<sub>2</sub> de 2.26 kg/litre d'essence.

b) Pour des émissions de CO<sub>2</sub> de 2.67 kg/litre de gazole.

c) Facteurs d'émission de CO<sub>2</sub> calculés à partir des facteurs d'émission définis par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat et des facteurs de conversion établis par l'AIE.

d) Comprend les taxes sur les carburants et au profit du fonds d'indemnisation des accidents de la route, ainsi que les droits de douane et d'accise (aux taux en vigueur en avril 2012).

Source : Rennkamp et al. (2012) ; calculs de l'OCDE.

secteurs (OCDE, 2013b). D'autres mesures de réglementation et d'incitation prises dans le secteur énergétique génèrent également des prix implicites du carbone. C'est le cas du programme de gestion de la demande au service de la maîtrise de l'énergie, dont les coûts sont couverts par les tarifs de l'électricité, et du plafonnement des émissions de GES dans le secteur de la production électrique prévu par le Plan intégré pour les ressources de 2011 (section 4.2) (Rennkamp et al., 2012).

Le Livre blanc sur la stratégie nationale face au changement climatique de 2011 prévoit d'instaurer une taxe carbone à court terme, tout en étudiant la possibilité d'un marché des émissions à plus long terme. Le Trésor national a pour la première fois proposé une taxe carbone en 2010, mais sa mise en place prend plus de temps que prévu. La proposition initiale envisageait une taxe simple sur le carbone contenu dans les combustibles applicable à tous les secteurs, sans mesures d'allègement particulières. Suite aux différentes modifications qui lui ont été apportées, cette taxe est devenue plus complexe, avec notamment tout un dispositif de mesures d'allègement pour les secteurs fortement consommateurs d'énergie et exposés aux échanges internationaux (encadré 3.2). On sait que cette méthode, pratiquée dans de nombreux autres pays, affaiblit le signal envoyé par les prix et alourdit la charge supportée par les secteurs produisant peu d'émissions (OCDE, 2013b). En outre, le taux initial de la taxe devrait être très bas. Il faudra certainement attendre plusieurs années pour en percevoir réellement l'effet sur les décisions économiques. La proposition révisée nécessiterait aussi de gérer un volume d'informations beaucoup plus important.

L'efficacité et l'efficience plaident en faveur d'un retour à la version initiale et plus simple de la taxe carbone. Une taxe appliquée uniformément au carbone contenu dans les carburants et combustibles et à tous les secteurs représente certainement pour l'État le moyen le plus efficace de remplir son objectif de réduction des émissions. Même s'il peut être utile d'offrir des exonérations au départ pour protéger la compétitivité et éviter les fuites de carbone, celles proposées par l'Afrique du Sud apparaissent trop larges : au bout du compte, certains secteurs pourraient être imposés sur seulement 15 à 20 % environ de leurs émissions. Par ailleurs, alors que les mesures d'allègement devraient idéalement être limitées dans le temps, le projet actuel ménage également la possibilité d'exonérations au cours de la deuxième phase de mise en œuvre, sous réserve d'un réexamen de la politique relative à la taxe carbone (encadré 3.2). Par ailleurs, la taxe

### Encadré 3.2. La proposition de taxe carbone

En 2010, le Trésor national a proposé d'instaurer une taxe simple sur le carbone contenu dans les carburants et combustibles. Elle devait être perçue en amont afin de limiter le nombre d'assujettis (mines de charbon, usines de traitement du gaz naturel, raffineries) et concerner tous les secteurs. Afin d'éviter les facteurs d'inefficacité et les problèmes administratifs, aucune mesure d'allègement n'était prévue.

Cette proposition a été révisée plusieurs fois. Selon le budget 2013, la taxe devrait être introduite en deux étapes à partir de 2015. Dans le cadre de la première phase (2015-20), elle serait fixée à 120 ZAR/t éq. CO<sub>2</sub> en valeur nominale et augmenterait de 10 % par an. Dans l'hypothèse d'un taux d'inflation de 5 %, ce relèvement annuel de 10 % ferait passer la taxe effective à 55 ZAR/t CO<sub>2</sub> en 2020 (Rennkamp et al., 2012). La taxe ne concernerait pas les émissions du secteur agricole, ni celles provenant du changement d'affectation des terres et des déchets. Cette première phase comprendrait un seuil d'exonération de 60 %, ainsi que d'autres exonérations pour les émissions produites par les industries de transformation et les secteurs exposés aux échanges internationaux. Par ailleurs, en investissant dans des projets de réduction des émissions en dehors de leurs activités habituelles, les secteurs à forte intensité d'émission (ciment, sidérurgie, aluminium et verre) et ceux exposés aux échanges internationaux pourraient diminuer le montant de leur taxe carbone de 5 à 10 % au maximum. Compte tenu de ces différentes dispositions, le montant moyen de la taxe rapporté aux émissions de CO<sub>2</sub> totales se situerait entre 24 ZAR/tCO<sub>2</sub> et 48 ZAR/tCO<sub>2</sub> (2.5 et 4.5 EUR) (Rennkamp et al., 2012).

D'autres mesures d'allègement seraient envisagées pour les entreprises réduisant leur intensité carbone. Une mesure d'incitation fiscale favorisant les gains d'efficacité énergétique est également prévue pour encourager les entreprises à diminuer leur consommation d'énergie. Les recettes de la taxe carbone ne seraient pas réservées à un usage précis, mais une partie servirait néanmoins à financer cette dernière mesure.

Au cours de la seconde phase (2020-25), les seuils d'exonération seraient abaissés et pourraient être remplacés par des seuils d'émission absolus. Le gouvernement envisage aussi de réduire progressivement la taxe sur l'électricité dès lors que la taxe carbone sera appliquée. Une version actualisée de la proposition a été publiée pour consultation publique en mai 2013.

carbone gagnerait en efficacité si le marché de l'électricité devenait plus concurrentiel. Pratiquement toute l'électricité du pays est produite par la compagnie d'électricité publique Eskom, un monopole réglementé. Elle recouvrerait ses coûts, y compris ceux de la taxe carbone, par le biais des tarifs de l'électricité, ce qui pourrait contrecarrer l'incitation émanant de la taxe en faveur du passage à d'autres combustibles dans la production d'électricité (Banque mondiale, 2011).

On ignore comment cette taxe carbone s'articulerait avec « l'approche du budget carbone » mise en avant dans le Livre blanc sur la stratégie nationale face au changement climatique. Cette approche précise les résultats souhaités en matière d'abaissement des émissions selon les secteurs, voire les entreprises, conformément à l'objectif national concernant la trajectoire de réduction des émissions de GES. On ne sait pas si les budgets carbone seraient facultatifs ou obligatoires, ni s'ils constitueraient un plafond ou un objectif à atteindre par rapport au niveau absolu des émissions ou à des indicateurs comme l'intensité d'émission (DNA Economics, 2012). Définir des objectifs d'émission indicatifs par secteur pourrait contribuer à clarifier les responsabilités institutionnelles et de mise en

œuvre et améliorer le suivi et l'évaluation des progrès réalisés. Cependant, en cas d'application d'une taxe carbone à l'ensemble de l'économie, il ne sera théoriquement pas nécessaire de mettre en place des limites d'émissions par secteur. Une taxe carbone simple apparaît préférable, dans la mesure où elle est efficace et plus simple à gérer que des budgets carbone sectoriels associés à des mesures d'incitation ou un dispositif de plafonnement et d'échange (OCDE, 2013c). En outre, étant donné qu'une grande partie des émissions sont générées par quelques monopoles, à commencer par Eskom, le marché des permis d'émission serait probablement trop étroit pour qu'un système d'échange puisse fonctionner.

Les études de modélisation indiquent généralement que la taxe carbone serait en Afrique du Sud le moyen le plus efficace de réduire les émissions de GES. Largement appliquée, une taxe même relativement faible contribuerait notablement à l'abandon de la production d'électricité à partir de charbon et à la baisse des émissions de GES. En utilisant les recettes pour alléger d'autres prélèvements et réaliser des transferts à destination des plus défavorisés et des investissements visant à fournir davantage de services de base, on pourrait minimiser l'impact de la taxe sur la croissance du PIB et le bien-être. Un marché du travail plus flexible permettrait par ailleurs aux travailleurs de s'adapter plus facilement à une économie sobre en carbone et atténuerait les conséquences négatives en termes de bien-être (National Treasury, 2011).

### **2.3. Autres taxes liées à l'environnement**

L'Afrique du Sud a été parmi les premiers pays à instaurer une taxe sur les sacs plastiques en 2004, qui a permis de réduire les déchets et d'encourager la réutilisation des sacs (National Treasury, 2009). Une taxe sur les ampoules à incandescence a été introduite en 2009 pour promouvoir l'efficacité énergétique et diminuer la demande d'électricité.

Une taxe CO<sub>2</sub> sur les véhicules à moteur est acquittée depuis 2010 par les acheteurs de véhicules de tourisme. Elle a été étendue en 2011 aux camionnettes à plateau découvert et autres utilitaires légers, afin de promouvoir le renouvellement du parc avec des véhicules plus économes en carburant. Les poids lourds et les taxis minibus, mode de transport en commun très prisé en Afrique du Sud, en sont exonérés. Cette taxe s'ajoute au droit d'accise *ad valorem* appliqué sur le prix de détail. La hausse du prix d'achat due à la taxe CO<sub>2</sub> demeure relativement faible, d'environ 2 à 3 % pour la plupart des véhicules (Rennkamp et al., 2012). Selon le gouvernement, le niveau moyen des émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules de tourisme a néanmoins diminué depuis l'instauration de la taxe (National Treasury, 2013).

L'Afrique du Sud pourrait envisager d'élargir la fiscalité fondée sur les émissions de CO<sub>2</sub> à deux autres domaines : les droits d'immatriculation des véhicules perçus au niveau local, et les poids lourds, qui sont jusqu'à présent exonérés du droit d'accise *ad valorem* et de la taxe CO<sub>2</sub>. Certes, taxer la possession d'un véhicule est en principe un moyen moins efficace de réduire les émissions que taxer le carburant et l'utilisation des routes (OCDE, 2009), mais l'expérience de nombreux pays montre que cette démarche peut inciter à renouveler le parc automobile avec des véhicules plus propres.

## **3. Suppression des subventions préjudiciables à l'environnement**

### **3.1. Subventions énergétiques**

L'Afrique du Sud applique des mesures de politique budgétaire et énergétique qui se traduisent par des subventions susceptibles d'avoir une incidence négative sur l'environnement. Un mécanisme de remboursement de la taxe sur les carburants existe



pour le gazole utilisé dans l'agriculture, la foresterie, les mines, les navires hauturiers et côtiers, le fret ferroviaire et les grandes centrales électriques. Le charbon utilisé pour produire de l'électricité est exonéré de taxes. Les carburants pour les transports et le kérosène servant au chauffage sont exonérés de taxe sur la valeur ajoutée.

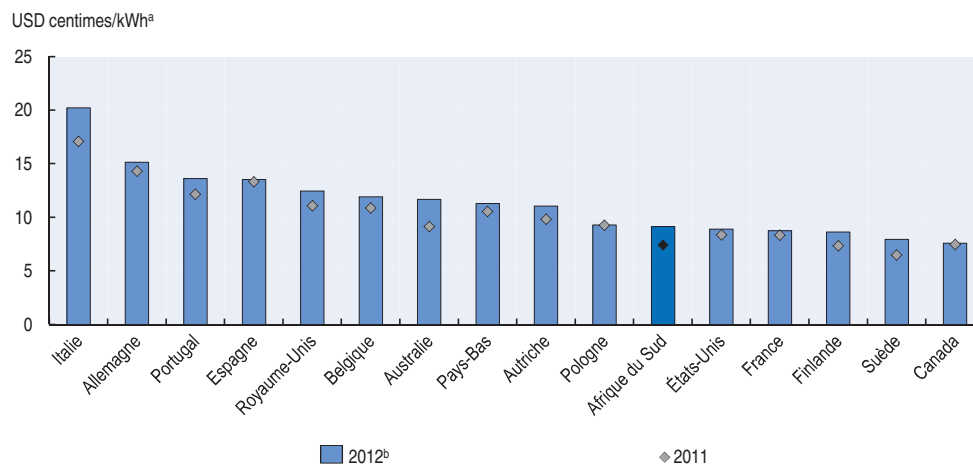
Ces exonérations diminuent les prix finals et peuvent atténuer les incitations à utiliser l'énergie plus efficacement. D'après les estimations du gouvernement, la TVA à taux zéro sur les carburants et le mécanisme de remboursement pour le gazole ont entraîné une perte de recettes fiscales de 13.6 milliards ZAR en 2010-11, soit 2 % du total des recettes fiscales. Bien que cela représente une part mineure des recettes, le coût lié à ces mesures d'allègement fiscal ne cesse de croître. Le Trésor national a commencé à calculer et à publier le montant des dépenses fiscales en 2011, afin d'améliorer la transparence du régime fiscal. Le pays pourrait s'appuyer sur ces données pour procéder à un examen systématique des subventions et des dépenses fiscales déjà en place et proposées. Cet examen, qui aborderait également les répercussions environnementales et sociales, pourrait servir de base à une réforme des régimes fiscaux spéciaux qui ne sont pas légitimés par des motifs économiques, d'équité ou environnementaux.

Dans le secteur énergétique, les subventions préjudiciables à l'environnement les plus importantes concernent le charbon et l'électricité. Le prix du charbon utilisé pour la production électrique se situe depuis longtemps bien au-dessous des niveaux internationaux, ce qui explique la proportion très élevée des centrales à charbon dans la production électrique totale (plus de 90 %). Eskom jouit d'un accès préférentiel au charbon national et, du fait de contrats négociés à moyen terme, le paie à un prix nettement inférieur au prix à l'exportation. Cette subvention implicite équivaut aux deux tiers du chiffre d'affaires total d'Eskom, qui représente plus de 2.5 % du PIB (OCDE, 2013c). La faiblesse des prix du charbon a contribué à maintenir également les prix de l'électricité à un bas niveau. Cette situation favorise les investissements dans les industries à forte intensité énergétique, telles que la fabrication d'aluminium, dont la consommation d'énergie s'ajoute à celle déjà élevée du secteur minier national. C'est ainsi que la longue période de faiblesse des prix de l'électricité qu'a connu l'Afrique du Sud a fait d'elle l'une des économies qui affichent la plus forte intensité énergétique et la plus forte intensité carbone du monde. Comparées à celles d'autres pays, les émissions d'autres polluants comme le SO<sub>2</sub> et les particules sont aussi élevées (chapitre 1).

Les moyens de production électrique accumulés dans les années 70 ont permis de répondre à la demande croissante d'électricité jusqu'à la seconde moitié des années 2000, époque à laquelle l'Afrique du Sud a commencé à connaître des coupures de courant. Pour y remédier et répondre à la nécessité d'accroître rapidement la puissance installée, le pays a commencé en 2008 à augmenter fortement les prix, lesquels ont plus que doublé en valeur réelle depuis lors. S'ils figuraient toujours parmi les plus bas à l'échelle internationale en 2011, ils ont dépassé ceux de pays comme la France ou les États-Unis après une hausse annuelle de 23 % en 2011/2012 (graphique 3.4). À partir de 2013, ils continueront à augmenter de 8 % en moyenne par an, afin que les coûts de production et d'investissement soient totalement couverts d'ici à 2018. En 2010, outre la hausse de prix, le régulateur sud-africain de l'énergie a introduit des tarifs progressifs par tranches pour les clients résidentiels, afin d'encourager les ménages à économiser l'électricité tout en veillant à ce qu'elle reste abordable<sup>5</sup>. Depuis 2003, les municipalités fournissent aussi de l'électricité gratuitement pour répondre aux besoins fondamentaux (encadré 3.3).

Graphique 3.4. **Prix de l'électricité dans certains pays**

2011-12



a) Prix pour l'approvisionnement de 1 000 kWh et 450 h de consommation ; hors TVA.

b) Juin 2012.

Source : NUS Consulting (2012), *International Electricity and Natural Gas Reporting*.

### Encadré 3.3. **Gratuité des services de base**

Les autorités sud-africaines ont réussi à augmenter grandement l'accès de la population à l'électricité, l'eau et l'assainissement (chapitre 1). Elles fournissent également gratuitement des services de base aux ménages défavorisés, en les finançant principalement par des transferts du budget de l'État vers les collectivités locales (la « part équitable »). Ces transferts devraient augmenter et passer de 20 milliards ZAR en 2009 à 35 milliards ZAR en 2013 (National Treasury, 2013). La péréquation entre les utilisateurs des services contribue également au financement, notamment dans les grandes municipalités qui comptent différents types de consommateurs, dont des entreprises.

D'après les estimations, environ 35 % des ménages raccordés au réseau électrique (4,3 millions) bénéficient de la gratuité des services de base, et un peu plus de 100 000 foyers situés dans des zones non raccordées au réseau touchent une allocation leur servant à payer une autre énergie. Le quota d'électricité gratuite est de 50 kWh par foyer et par mois. Destiné à couvrir uniquement les besoins minimums des foyers défavorisés, il représente une petite part de la consommation d'électricité totale. Un grand nombre de ménages pauvres n'ont pas les moyens d'utiliser l'électricité comme principale source d'énergie. L'électricité fournie gratuitement leur permet de s'éclairer, mais des énergies plus dangereuses et préjudiciables pour l'environnement (bois, charbon, paraffine) continuent d'être utilisées pour répondre aux besoins plus gourmands en énergie, comme la cuisine ou le chauffage (National Treasury, 2011).

Alors que la population ayant accès aux services d'eau de base a augmenté, celle bénéficiant de la gratuité de ces services (6 000 litres par personne et par foyer) et des services d'assainissement a diminué. En 2009, la gratuité concernait ainsi 58 % des foyers accédant aux services d'eau de base et 33 % de ceux accédant aux services d'assainissement de base, contre respectivement 73 % et 38 % en 2007. La plupart des municipalités ont mis en place des services de base de ramassage des ordures gratuits. Certaines appliquent un mécanisme d'autosélection pour attribuer les subventions pour

### Encadré 3.3. **Gratuité des services de base** (suite)

les déchets solides, qui correspondent en général à une subvention en fonction du prix payé ou à une subvention conditionnée aux ressources. Le nombre de bénéficiaires des subventions pour les services de déchets de base a diminué de 37 % entre 2005 et 2009 (National Treasury, 2011).

Il semblerait que les services de base gratuits ne soient pas toujours correctement ciblés, selon la manière dont les municipalités gèrent les subventions. Certaines peinent à identifier les foyers qui remplissent les conditions pour en bénéficier et ne surveillent pas systématiquement la fourniture des services. Une partie des municipalités fournissent plus que le quota de base gratuit (100 kWh d'électricité, par exemple), d'autres font bénéficier de la gratuité tous les foyers sans exception, tous ceux qui sont situés dans certains secteurs géographiques (les townships, en général) ou uniquement les foyers qui se trouvent sous le seuil de pauvreté et en font la demande. Des données attestent que certains foyers relativement aisés bénéficient des subventions, alors que certains parmi les plus défavorisés en sont exclus. Il s'agit par exemple de foyers non raccordés au réseau d'électricité et qui n'ont pas accès à un réseau d'eau équipé de compteurs (installés dans des zones rurales ou des bidonvilles). Ces dernières années, plusieurs municipalités ont cessé de fournir des services gratuits à tous les foyers et décidé d'accorder la gratuité uniquement sur demande afin de cibler plus efficacement les foyers défavorisés. Ce changement est sans doute à l'origine de la diminution de la proportion des bénéficiaires indiquée plus haut.

On ne dispose pas de suffisamment de données pour savoir comment les services de base gratuits sont répartis entre les foyers défavorisés et les autres. Certaines études de cas menées pour les services de l'eau montrent que les subventions et les tarifs progressifs par tranches (encadré 3.4) ont des effets redistributifs positifs à l'intérieur des communes, avec une forte péréquation de la part des ménages à revenu relativement élevé. L'effet redistributif est toutefois relativement faible comparé à celui des allocations sociales directes (Van der Berg, 2009).

Il convient inévitablement de trouver un juste milieu pour éviter que la fourniture gratuite de services liés à l'environnement soit synonyme de consommation excessive. La politique de gratuité des services de base vise à corriger les inégalités dans l'accès aux services environnementaux en tenant compte des questions environnementales, dans la mesure où la gratuité concerne uniquement la satisfaction des besoins élémentaires. Les pouvoirs publics devraient néanmoins s'interroger sur le fait que cette politique laisse entendre à des millions de foyers que ces services et ressources sont gratuits. Il serait certainement plus efficient et plus équitable à long terme de les facturer progressivement à un faible prix et d'aider les familles pauvres par le biais de transferts ou de bons d'utilisation.

Cette augmentation progressive des prix de l'électricité est une évolution bienvenue qui supprimera les subventions implicites à la consommation et incitera véritablement les consommateurs à utiliser l'énergie de façon plus rationnelle. Une enquête réalisée en 2011 a montré que la plupart des grandes entreprises adoptent des mesures pour accroître l'efficacité énergétique de leurs processus de production en réponse au renchérissement de l'électricité (DNA Economics, 2011). Eskom devrait toutefois payer le charbon au prix du marché, et l'autorité de régulation devrait accepter que cela soit répercuté sur les prix de l'électricité, lesquels accuseraient alors de nouvelles fortes hausses à l'avenir. Une renégociation des contrats à long terme signés avec les industriels à des prix inférieurs aux

coûts améliorerait aussi l'efficacité énergétique. Certains industriels gros consommateurs d'énergie bénéficient ainsi de prix correspondant à un sixième du prix moyen d'Escom, ce qui correspond à une subvention très élevée (OCDE, 2013c).

Selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE), les subventions à la consommation de combustibles fossiles en Afrique du Sud ont nettement diminué sous l'effet de l'augmentation des prix de l'électricité (tableau 3.3). Elles sont à présent relativement modestes par rapport à celles d'autres économies émergentes : en 2011, elles s'élevaient à 27.6 USD par personne et représentaient 0.3 % du PIB, contre 1.4 % au Mexique et environ 2.5 % en Inde et en Indonésie. Le taux de subvention moyen (part de la subvention dans le coût total du service fourni) est de 4.6 %, soit le plus bas des économies émergentes avec celui de la Chine.

Tableau 3.3. **Estimations des subventions à la consommation de combustibles fossiles**

	2007	2008	2009	2010	2011
	milliards USD				
Pétrole	0.18	0.21	0.12	–	–
Électricité	4.98	5.53	2.84	2.12	1.38

Source : AIE, Base de données des subventions aux combustibles fossiles (consulté en avril 2012).

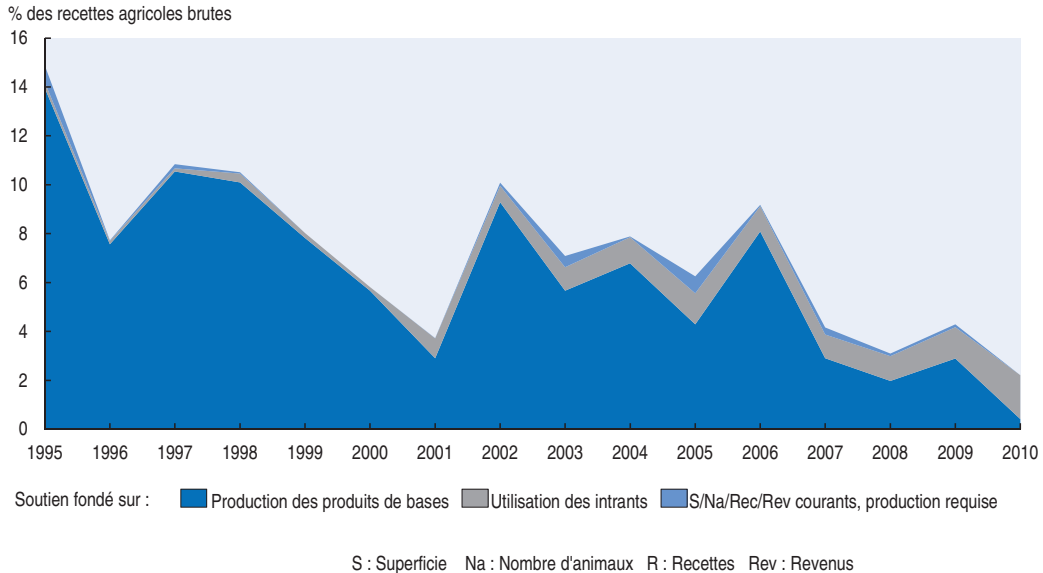
D'après les simulations réalisées pour les *Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2050*, la suppression progressive des subventions à la consommation de combustibles fossiles pourrait diminuer les émissions de GES de l'Afrique du Sud (hors utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie) de 3 % d'ici à 2050 par rapport au scénario de politiques inchangées. Elle favoriserait aussi l'efficacité énergétique, encouragerait le développement des technologies sobres en carbone et des énergies renouvelables et, plus généralement, soutiendrait la transition vers une économie à faible intensité de carbone. Une telle évolution pourrait au bout du compte accroître le revenu global réel des pays du groupe BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) de 1.1 % d'ici à 2050 (OCDE, 2012a).

### 3.2. Soutien à l'agriculture

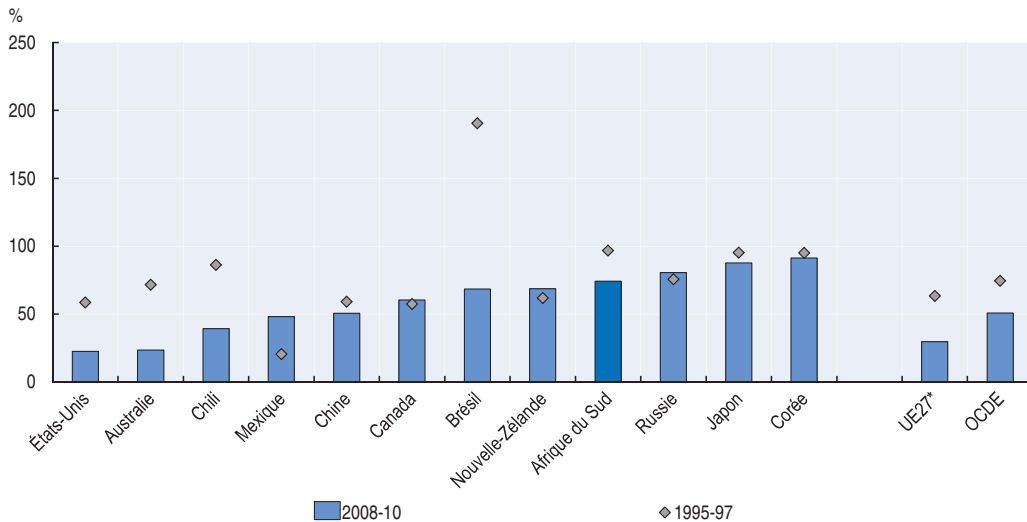
Alors qu'elle représente une part relativement faible du PIB de l'Afrique du Sud (3 %), l'agriculture totalise environ 9 % de l'emploi. Elle consomme quelque 62 % des ressources en eau (chapitre 1). Comme dans de nombreux autres pays, les agriculteurs reçoivent diverses formes de soutien, dont le niveau est toutefois très faible en Afrique du Sud. Le soutien total apporté à l'agriculture est passé de 1 % du PIB en moyenne à la fin des années 90 à 0.3 % du PIB sur la période 2008-10 (graphique 3.5). Il est de 0.9 % du PIB en moyenne dans les pays de l'OCDE. Le soutien aux agriculteurs mesuré par l'estimation du soutien aux producteurs (ESP) en pourcentage<sup>6</sup> est passé de 11 % à 3 % entre 1995-97 et 2008-10, et se situe bien au-dessous de la moyenne OCDE de 20 % (OCDE, 2011).

Entre les périodes 1995-97 et 2008-10, la part des subventions liées au niveau de production et à l'utilisation d'intrants dans l'ESP a également baissé, passant de 97 % à 74 %. Elle reste toutefois très élevée et supérieure à celle constatée dans de nombreux pays de l'OCDE (graphique 3.5). Or ces subventions sont les plus distorsives : elles peuvent stimuler la production et l'utilisation d'intrants et encourager de ce fait l'intensification et l'expansion de l'agriculture, qui peuvent avoir un effet négatif sur l'utilisation d'eau, de

Graphique 3.5. **Soutien à l'agriculture**  
Niveau et composition de l'ESP par type de soutien, 1995-2010



Subventions pouvant entraîner des distorsions, en % de l'ESP, 1995-97 et 2008-10<sup>a, b</sup>



\* UE à 27 de 2008 à 2010 et UE à 15 de 1995 à 1997.

a) Moyennes non pondérées.

b) Paiements au titre de la production de produits de base et de l'utilisation de divers intrants.

Source : OCDE (2013), Base de données des estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs.

terres, d'engrais et de pesticides. Il convient toutefois de replacer la proportion élevée des subventions liées à la production dans le contexte global d'une ESP totale plutôt faible (OCDE, 2011). Les subventions à l'utilisation d'intrants comprennent le mécanisme de remboursement de la taxe sur le gazole (section 4.1), ainsi que quelques subventions au transport de l'eau vers des régions en situation de sécheresse.

Élément indispensable de la production agricole, l'eau est implicitement subventionnée. La majeure partie de l'eau utilisée en agriculture n'est ni comptée ni facturée, et peu de progrès ont été accomplis en ce qui concerne la délivrance de permis aux usagers (OCDE, 2013c). En outre, alors que les grands exploitants continuent souvent à utiliser l'eau sans restriction, les agriculteurs plus petits et plus pauvres ont été contraints de payer une autorisation sans disposer des infrastructures leur permettant d'extraire et d'acheminer l'eau (chapitre 6).

Les redevances sur l'eau en agriculture sont trop faibles. Une grande partie de l'eau destinée à l'irrigation n'est pas comptée et n'est donc pas payée. Les prix facturés aux consommateurs agricoles d'eau n'intègrent généralement pas de redevance au titre du rendement des actifs, et la redevance destinée à couvrir les coûts d'amortissement est plafonnée. Cela contribue largement à maintenir les recettes dégagées de ce service bien au-dessous des coûts effectifs et à créer une situation de sous-investissement (OCDE, 2013c). L'investissement dans les infrastructures de l'eau reste largement tributaire de financements publics (section 4.2). Ainsi que le préconise l'*Étude économique 2013 de l'Afrique du Sud* publiée par l'OCDE, l'État devrait accélérer l'attribution des permis d'utilisation de l'eau et veiller à ce que les redevances sur l'eau à usage agricole reflètent les coûts d'approvisionnement et la rareté de la ressource.

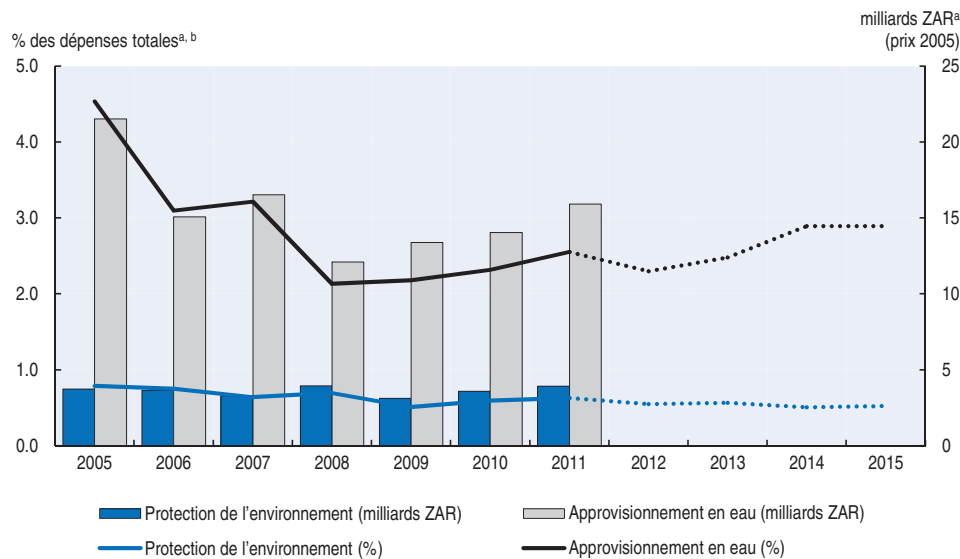
## 4. Investissement environnementaux et sobres en carbone au service d'une croissance verte

### 4.1. Présentation des dépenses publiques d'environnement

Selon les estimations du Trésor national, les dépenses publiques totales de protection de l'environnement ont augmenté de 5 % (en valeur réelle) entre 2005 et 2011<sup>7</sup>. Elles sont en revanche passées de 0.8 à 0.6 % des dépenses totales et continueront à l'avenir à représenter une part mineure des dépenses globales (graphique 3.6). Les dépenses réelles consacrées à l'approvisionnement en eau ont progressé de plus de 30 % entre 2008 et 2011, mais restent inférieures au niveau d'avant la récession. Elles devraient représenter près de 3 % des dépenses publiques totales à l'horizon 2015 (graphique 3.6). Les dépenses publiques totales consacrées à l'environnement et à l'eau ont représenté environ 1 % du PIB en 2012. Ce chiffre ne tient toutefois pas compte des services environnementaux financés directement par les municipalités. La part de ces dépenses dans le PIB est comparable à celle relevée dans de nombreux pays de l'OCDE. Cela étant, elle demeure probablement insuffisante pour répondre à l'urgence des besoins dans le domaine de l'environnement et au retard pris dans la mise en place d'infrastructures et de services liés à l'environnement dans une économie émergente comme l'Afrique du Sud (section 4.2). Le pays a également bénéficié d'importants financements internationaux destinés à des projets environnementaux. Il est toutefois probable que les subventions accordées par les donateurs vont aller en diminuant au fil des ans.

Le DEA consacre près de la moitié de son budget au Programme élargi de travaux publics, qui vise à créer des emplois temporaires dans le domaine de la protection de l'environnement (encadré 6.5). Selon le recensement financier des municipalités effectué par l'Institut national de la statistique, les autorités locales allouent environ 8.5 % de leurs dépenses de fonctionnement et d'entretien à la protection de l'environnement, à la collecte des déchets et au traitement des eaux usées (évacuation et assainissement). Les services de déchets et de traitement des eaux usées représentent plus de 90 % de ce budget

Graphique 3.6. **Dépenses consacrées à la protection de l'environnement et à l'approvisionnement en eau**



a) Comprend les dépenses courantes et d'investissement financées par les autorités nationales et provinciales, les fonds de la sécurité sociale et les organismes publics, hors dépenses financées par les municipalités et les entreprises publiques. La protection de l'environnement recouvre la préservation de la biodiversité et des sites naturels, dont la gestion des parcs naturels et des réserves, la gestion de l'eau, la gestion des eaux usées, la diminution de la pollution et la R-D connexe. Les estimations de chacune des années ne sont pas nécessairement strictement comparables.

b) Les lignes en pointillés indiquent les dépenses prévues.

Source : South Africa National Treasury, *Budget Reviews 2009, 2010, 2011, 2012, 2013*.

puisqu'ils dépendent des autorités locales. À l'inverse, les dépenses de gestion et de conservation de la nature sont en majorité le fait des autorités des parcs naturels. L'alimentation en eau représente environ 12 % des dépenses totales de fonctionnement et d'entretien des municipalités. La ventilation de ces dépenses n'a quasiment pas changé entre 2007 et 2011.

#### 4.2. Investissement dans les infrastructures et les services liés à l'environnement et au climat

L'Afrique du Sud doit accroître et moderniser ses infrastructures dans le domaine de l'énergie, des transports et de l'environnement pour soutenir la croissance économique et apporter des services de meilleure qualité à la population. Après la crise économique mondiale de 2008, le pays a mis en place un programme de relance budgétaire de 7.5 milliards USD pour la période 2009-11. Environ 11 %, soit 0.3 % du PIB, ont été affectés à des investissements liés à l'environnement, contre moins de 0.1 % du PIB au Mexique et 5.2 % du PIB en Chine. Les investissements ferroviaires ont attiré la majorité de ces dépenses « vertes » (74 %), tandis que ceux consacrés à l'efficacité énergétique des bâtiments et à la gestion de l'eau et des déchets ont représenté 13 % chacun (PNUE, 2009). Cette répartition des dépenses reflète la volonté des pouvoirs publics de privilégier la construction d'infrastructures tout en créant des emplois dans le secteur. Les investissements publics et privés ont toutefois diminué depuis la récession de 2008 et n'ont pas retrouvé leur niveau antérieur. Les investissements publics ont représenté 7 % du PIB en 2011 (National Treasury, 2013). Les secteurs de l'énergie et de l'eau ont été particulièrement touchés par cette baisse (Banque mondiale, 2011).

L'État a réaffirmé son engagement à investir dans les infrastructures – afin également de favoriser une économie plus verte – dans le Nouveau sentier de croissance (NGP) de 2010, l'Accord sur l'économie verte de 2011 et le Plan de développement national (NDP) pour 2012-30. Ce dernier prévoit que la formation brute de capital fixe devra atteindre 30 % du PIB et les investissements publics, 10 % du PIB à l'horizon 2030. Il mise sur la création de 250 000 emplois par an jusqu'en 2015 sous l'effet des investissements publics dans les infrastructures dans les domaines de l'énergie, des transports, de l'eau, des communications et du logement, ainsi que sur la création de 300 000 emplois en dix ans grâce au développement d'une base industrielle verte en Afrique du Sud.

Conformément à ces objectifs, l'Afrique du Sud a lancé en 2012 un vaste programme d'infrastructures financé par l'État, les entreprises publiques comme Eskom, les institutions de financement du développement comme la Banque de développement de l'Afrique australe (DBSA) et le secteur privé. Les crédits budgétaires alloués par l'État à ces investissements s'élèvent à près de 830 milliards ZAR sur la période 2013-15. La valeur des grands projets d'infrastructure en cours qui doivent être terminés d'ici à 2023 atteint quasiment 3 600 milliards ZAR. Plus de la moitié d'entre eux concernent la production électrique. Les transports représentent environ 23 % de la valeur totale des projets, contre moins de 4 % pour le secteur de l'eau (National Treasury, 2013). Quelque 40 % de ces projets sont déjà relativement bien avancés. Le plan relatif aux infrastructures ne tient toutefois pas pleinement compte des objectifs environnementaux et climatiques, et notamment du risque de pérennisation d'infrastructures émettrices de carbone (Misuka, 2012).

Des problèmes demeurent dans la réalisation des projets malgré cette injection massive de fonds. Les autorités sud-africaines reconnaissent que les lacunes en matière de planification, de mise en œuvre et de suivi entraînent des retards et découragent les investisseurs privés (National Treasury, 2013). C'est notamment le cas pour les infrastructures liées à l'environnement, qui dépendent des pouvoirs locaux. Les municipalités ne parviennent souvent pas à dépenser les fonds alloués au développement et à l'entretien des infrastructures, et sont alors contraintes d'en restituer une grande partie au Trésor national. Cette situation s'explique par de nombreux facteurs, notamment la faiblesse des capacités administratives et l'insuffisance des financements à l'échelle locale (chapitre 6).

Le gouvernement a lancé plusieurs programmes d'assistance technique et de formation destinés à améliorer la capacité des autorités locales à investir dans les infrastructures et à fournir des services à la collectivité (chapitre 6). Il a ainsi créé en 2012 l'Agence d'appui aux infrastructures municipales, qui aide les fournisseurs de services de l'eau à planifier et à réaliser leurs investissements dans les infrastructures et les services. Par ailleurs, la Commission présidentielle de coordination des infrastructures vise à assurer une meilleure coopération interinstitutionnelle et une plus grande cohérence des dépenses en fonction des priorités de l'action publique.

Des mesures ont été prises également pour accroître les investissements privés dans les infrastructures et développer les secteurs industriels en rapport avec l'économie verte. Géré par la DBSA, le Fonds vert sud-africain a été créé en 2012 pour jouer un rôle de catalyser dans le financement de projets à fort impact dans le domaine de l'économie verte. Avec un budget initial de 800 millions ZAR sur la période 2012-15, le premier appel à propositions a donné lieu au dépôt de plus de 500 dossiers, principalement par des municipalités. Il est prévu de passer progressivement d'un financement par les



subventions publiques à un financement exclusif par des ressources privées d'ici à 2025. La DBSA et l'Industrial Development Corporation ont apporté des fonds supplémentaires pour financer des projets dans les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique, le recyclage et la fabrication verte. Des initiatives du même type ont été adoptées dans les provinces. Les banques du pays révisent leurs critères d'octroi de prêts et d'investissement pour soutenir les secteurs de l'économie verte, en privilégiant l'énergie et les infrastructures. En particulier, plus de 70 milliards ZAR de financements en fonds propres ou par emprunt ont été levés au profit du programme pour les producteurs indépendants d'électricité d'origine renouvelable (voir infra). Il n'en reste pas moins nécessaire de donner plus d'ampleur à l'implication du secteur privé dans le financement des investissements en rapport avec l'environnement.

### **Eau et déchets**

Les investissements substantiels réalisés dans les infrastructures d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées ont étendu l'accès à l'eau et à l'assainissement dans l'ensemble du pays (chapitre 1), mais il reste encore des lacunes. Certaines infrastructures vieillissent et nécessitent des travaux d'entretien et de modernisation. En outre, étendre les infrastructures pour apporter les services d'eau et d'assainissement aux collectivités les plus éloignées ne serait sans doute pas rentable, et il convient par conséquent d'étudier d'autres solutions.

Les dépenses consacrées aux services de l'eau demeurent faibles, de nombreuses municipalités peinant à faire fonctionner leurs infrastructures et à les maintenir dans un état adéquat. Cette situation est imputable à une capacité administrative limitée, ainsi qu'à d'importants problèmes de récupération des coûts, surtout pour les petites municipalités (encadré 3.4, tableau 3.4). Les pertes en eau, les vols d'eau et les facturations inexactes ou incomplètes représentent environ 35 % des prélèvements d'eau dans le pays (National Treasury, 2011, 2013). La sous-tarification de l'eau à usage agricole est également un facteur important (section 3.2).

#### **Encadré 3.4. Tarification des services de l'eau et des déchets**

L'Afrique du Sud dispose d'un système de tarification de l'eau complexe. Des tarifs s'appliquent à tous les stades du cycle de l'eau : prix de l'eau non traitée, prix de gros, prix de détail, redevance d'assainissement, prix de gros des eaux usées et rejet des eaux usées. Les prix de gros de l'eau sont en partie modulés en fonction de la disponibilité des ressources en eau, ce qui se répercute sur les prix de détail. Dans les zones urbaines, des tarifs progressifs par tranches sont appliqués. Ce schéma tarifaire prévoit à juste titre un prix plus élevé pour les tranches de consommation supérieures et incite par conséquent à économiser l'eau sans perdre de vue les principes d'équité. Les ménages pauvres bénéficient en outre de la gratuité des services d'eau et d'assainissement de base (encadré 3.3). Les municipalités, qui doivent s'autoréglementer, manquent cependant d'indications pour fixer des tarifs qui répondent aux critères d'efficacité, d'équité et de transparence définis par la loi sur les services de l'eau. Par conséquent, il pourrait être justifié de mettre en place une autorité de régulation indépendante afin que les tarifs de détail de l'eau soient déterminés de façon plus cohérente dans tout le pays.

La plupart des redevances relatives aux déchets ne tiennent pas compte des questions environnementales, puisqu'il s'agit de tarifs mensuels qui varient en fonction de la nature

**Encadré 3.4. Tarification des services de l'eau et des déchets (suite)**

du service et de la valeur ou de la taille de la résidence. Les redevances fixes sont plus faciles à administrer mais n'incitent pas à réduire la production de déchets. Pretoria et la municipalité de Tshwane appliquent une facturation au volume, mais son incidence sur le comportement des ménages n'a pas encore été évaluée.

Si la politique de tarification prévue par la loi répond à des critères d'efficacité et de transparence, son application concrète accuse un certain retard. Ainsi, selon le Trésor national (2011), l'utilisation du système des tarifs progressifs par tranches reste limitée et les municipalités offrent souvent des remises, des exonérations ou des réductions généreuses. La sous-tarification généralisée des services entraîne des pertes de recettes substantielles pour les autorités locales, lesquelles doivent alors s'en remettre aux transferts de l'État ou des provinces. Le produit des redevances de collecte des déchets, d'approvisionnement en eau et d'assainissement représente 15 % des recettes des municipalités. Cependant, comme le montre le tableau 3.4, c'est largement insuffisant pour couvrir les coûts d'exploitation et d'entretien, sans parler des investissements. Pour récupérer ne serait-ce que les frais d'exploitation et d'entretien, il faudrait augmenter le taux de collecte et les redevances et mieux cibler les subventions, afin qu'elles concernent véritablement les ménages à bas revenu (encadré 3.3).

**Tableau 3.4 Récupération des coûts des services de déchets et d'eau**

	2007	2008	2009	2010	2011
Collecte des déchets	59 %	53 %	52 %	54 %	57 %
Assainissement et traitement des eaux usées	71 %	69 %	63 %	65 %	71 %
Approvisionnement en eau	72 %	61 %	57 %	60 %	60 %

Source : Statistics South Africa, Financial census of municipalities, 2008, 2009, 2010, 2011.

L'accès aux services de déchets s'est amélioré : en 2007, 65 % des foyers bénéficiaient d'une forme ou d'une autre de services de gestion des déchets municipaux, même si le niveau de service était très variable selon les municipalités. Dans les communes rurales, beaucoup de ménages sont privés d'accès à des services élémentaires de collecte et se débarrassent donc illégalement de leurs déchets.

La plupart des municipalités assurent elles-mêmes la fourniture des services de collecte des déchets. Ainsi, seulement trois des six villes métropolitaines la sous-traitent. Les recettes et les dépenses associées à ces services ont augmenté, mais cette hausse reflète peut-être simplement une meilleure communication des données. Les dépenses d'investissement et d'exploitation ne sont pas à la hauteur de ce qui serait nécessaire d'après les estimations pour assurer un niveau d'accès élevé. À l'heure actuelle, l'essentiel des déchets est mis en décharge (chapitre 1). Dix-huit usines de recyclage seulement ont reçu une autorisation d'exploitation, et très peu de municipalités ont commencé à investir dans des usines de valorisation énergétique. Il faudra certainement procéder à des investissements supplémentaires pour passer de la mise en décharge à d'autres modes de traitement des déchets. Cela nécessitera d'augmenter le taux de couverture des dépenses par les recettes (encadré 3.4). Les municipalités pourraient par ailleurs rechercher d'autres sources de recettes : taxes sur les décharges, redevances d'élimination des déchets dangereux, amendes pour abandon de débris et dépôt sauvage, etc.

### *Énergies renouvelables et efficacité énergétique*

Le secteur de l'énergie attire la plus grande part des investissements publics dans les infrastructures. L'extension des réseaux de transport et de distribution a permis à une proportion croissante de foyers d'accéder à l'électricité (environ 85 % en 2011 contre moins de 70 % en 2001) (chapitre 1).

Eskom a investi pour accroître ses moyens de production d'électricité, conformément au Plan intégré pour les ressources (IRP) de 2011. Ce plan trace une trajectoire de développement de la production d'électricité à partir de différentes sources d'énergie jusqu'en 2030, et prévoit pour la première fois de plafonner les émissions annuelles du secteur électrique (275 Mt éq. CO<sub>2</sub> à partir de 2025). Cette mesure impose de manière implicite un prix du carbone au secteur, puisque celui-ci devra, pour respecter ce plafond, supporter des coûts de production plus élevés que s'il recourait à l'option de production la moins coûteuse (utilisation massive des centrales à charbon) (Rennkamp et al., 2012). L'IRP prévoit aussi que les nouveaux moyens de production fonctionnent à 48 % aux énergies renouvelables, devant le nucléaire (23 %), le gaz (15 %) et le charbon (15 %). Les énergies renouvelables représenteraient ainsi 14 % de la production électrique à l'horizon 2030 (contre 5 % en 2010), et la part du charbon serait ramenée de plus de 90 % à 65 %. Comme indiqué dans la section 3.1, ce scénario suppose une augmentation progressive des prix de l'électricité pour couvrir les coûts des nouveaux investissements. Ainsi que le préconisent l'OCDE (2013c) et la Banque mondiale (2011), il importera de revoir régulièrement l'IRP pour tenir compte des nouvelles données relatives aux technologies, aux coûts et à la demande.

En mars 2009, le régulateur sud-africain de l'énergie a approuvé le premier programme de tarifs d'achat de l'électricité d'origine renouvelable. Face à son manque de succès, il a toutefois été transformé en un programme pour les producteurs indépendants d'électricité renouvelable (IPP), qui donne lieu à l'attribution par voie d'enchères de différents quotas de production par filière renouvelable. Le cahier des charges à respecter par les IPP comprend l'achat de matériel de production d'électricité renouvelable fabriqué localement, afin d'encourager le développement des activités manufacturières dans ce secteur et des technologies des renouvelables. L'Accord sur l'économie verte fixe pour objectif de porter à 35 % la proportion de ces achats locaux à l'horizon 2016. Les deux premières mises aux enchères ont porté sur une puissance d'environ 2 500 MW. Selon les premières données disponibles, ce mécanisme tient bien compte des avancées technologiques : lors de la deuxième adjudication, le prix du kilowattheure pour le photovoltaïque était inférieur de 40 % environ à celui de la première, juste un an avant. Après des retards dans la signature des contrats avec les producteurs indépendants, l'Afrique du Sud a attiré en 2012 5.5 milliards USD d'investissements dans les énergies renouvelables, le solaire principalement. Elle s'est imposée comme le marché du G20 à la croissance la plus rapide en la matière et la neuvième destination choisie en priorité pour investir dans les énergies propres, après l'Italie, le Royaume-Uni et l'Inde (PEW, 2013). La mise en œuvre complète du programme IPP renforcera encore la participation des investisseurs privés à la production d'électricité. L'abaissement des barrières à l'entrée et la séparation des activités de l'entreprise publique d'électricité Eskom afin d'ouvrir davantage le secteur à la concurrence faciliteraient ce processus (OCDE, 2013c).

Le gouvernement a lancé en 2008 un programme destiné à installer 1 million de chauffe-eau solaires d'ici à 2014. Selon le modèle, l'installation peut être subventionnée à hauteur d'environ 40 %. Cette mesure présente plusieurs avantages : grâce au remplacement

d'appareils dont le fonctionnement émet du carbone, elle permet d'abaisser les émissions de CO<sub>2</sub> au coût relativement bas de 30 USD par tonne de CO<sub>2</sub>, elle contribue à atténuer la pauvreté énergétique, et les chauffe-eau solaires constituent un secteur d'exportation crédible, en particulier à destination d'autres pays africains (OCDE, 2013c). Cependant, l'objectif fixé ne sera vraisemblablement pas atteint, puisque moins de 300 000 chauffe-eau avaient été installés en 2013. Le gouvernement a également mis en place un programme de remplacement des ampoules à faible rendement énergétique dans le secteur résidentiel.

Eskom a pour sa part instauré en 2003 un programme de gestion de la demande, qui a permis d'économiser près de 2.8 GW d'électricité jusqu'en 2010. À titre de comparaison, cela équivaut à près de la moitié des nouveaux moyens de production au charbon qui doivent être installés d'ici à 2030 selon l'IRP. Le programme d'Eskom fait appel à divers moyens, tels que des systèmes d'éclairage économes en énergie, des pompes à chaleur, des chauffe-eau solaires et des mesures d'efficacité énergétique à l'attention des industriels. Les coûts sont couverts par les prix de l'électricité. Selon Eskom, la gestion de la demande d'électricité pourrait diminuer de 8 à 15 % les besoins d'accroissement de la puissance installée entre 2003 et 2020.

Plusieurs mécanismes d'incitation et de financement visent à soutenir l'investissement privé dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, ainsi qu'à améliorer l'efficacité d'utilisation des ressources et plus généralement les performances environnementales. Ils englobent des déductions et des allègements fiscaux pour les investisseurs, des prêts à taux bonifiés et des subventions de la part des autorités nationales et provinciales et des organismes qui en dépendent (tels que le Green Energy Efficiency Fund de l'entreprise publique Industrial Development Corporation, IDC). On dispose toutefois de peu d'informations sur l'utilisation de ces fonds et leur efficacité en ce qui concerne la réduction de la consommation d'énergie. En outre, la multiplicité des fonds proposés aux différents niveaux d'administration peut nuire à la transparence et à l'efficacité de ces mesures, et accroître les coûts de transaction et les difficultés de coordination.

La hausse des tarifs de l'électricité et l'introduction prévue d'un prix du carbone devraient encourager les économies d'énergie à l'avenir. Il pourrait néanmoins s'avérer utile de compléter le renchérissement de l'énergie par des normes bien ciblées et des programmes d'aide financière afin de lever les barrières à l'investissement dans l'efficacité énergétique, telles que la méconnaissance des coûts énergétiques, le niveau élevé des coûts d'investissement de départ et les difficultés d'accès au crédit. Les normes d'efficacité énergétique des bâtiments et des appareils électriques adoptées récemment pourraient contribuer à résoudre ces difficultés. L'augmentation des prix énergétiques et les programmes de subvention se révéleraient aussi plus efficaces si davantage d'efforts étaient entrepris pour sensibiliser les consommateurs et impliquer le secteur financier.

L'Afrique du Sud pourrait faire plus pour accroître son efficacité énergétique, ce qui l'aiderait également à réaliser ses objectifs en matière de changement climatique de façon plus efficace et économe. Sa structure industrielle est très énergivore et de nombreux immeubles résidentiels, notamment le vaste parc de logements publics<sup>8</sup>, sont de piètre qualité et affichent des performances énergétiques très médiocres, ce qui signifie qu'il existe des possibilités d'améliorer nettement l'efficacité énergétique à un coût relativement bas. Les investissements dans ce domaine (la modernisation des bâtiments, par exemple) peuvent en outre générer de nombreux emplois dans le secteur du bâtiment, ce qui pourrait permettre d'absorber une partie de l'excès de main-d'œuvre peu qualifiée du pays (Banque mondiale, 2011 ; OCDE, 2013c).

## Transports

Afin de progresser davantage vers une croissance verte, l'Afrique du Sud devra améliorer ses infrastructures de transport et mieux coordonner ses politiques de transport et d'aménagement urbain. L'investissement public dans les infrastructures de transport a nettement augmenté, pour atteindre environ 7 % du total des dépenses publiques en 2010. Le développement d'un fret ferroviaire et de transports publics urbains durables figure parmi les priorités du NDP. Les crédits budgétaires alloués aux réseaux intégrés de transport public dans les zones urbaines et au transport ferroviaire devraient par conséquent augmenter respectivement de 7 % et 20,5 % par an de 2013 à 2015 (National Treasury, 2013).

Des réseaux de bus à haut niveau de service ont été mis en place à Johannesburg en 2009 et au Cap en 2010. La construction de réseaux du même type devrait débuter dans d'autres grandes villes en 2013. Achevé en 2012, le réseau ferroviaire *Gautrain* a déjà permis de diminuer les embouteillages au centre et dans la périphérie de Johannesburg. La poursuite de l'extension des réseaux des transports publics contribuerait à réduire les inégalités spatiales héritées de l'apartheid, ainsi que la congestion, la pollution de l'air et les émissions de GES.

Les infrastructures routières ont également bénéficié d'investissements massifs, à l'image du projet d'amélioration des autoroutes du Gauteng. Le pays dispose d'un réseau routier relativement bien développé par rapport à la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, et même par rapport aux autres pays, en particulier dans les régions urbanisées. Il apparaît toutefois qu'il est mal entretenu. De nombreuses zones rurales n'ont pas accès aux routes principales, ce qui nuit à leurs perspectives de développement économique et social. Environ 20 % des routes nationales sont payantes, afin de récupérer les coûts d'investissement et d'exploitation. Le prix à payer est fonction de la distance parcourue (entre deux postes de péage) et de la catégorie de véhicule (taille, poids), mais ne tient compte d'aucun critère environnemental.

## 5. Promotion des technologies environnementales et de l'éco-innovation

### 5.1. Capacité générale d'innovation

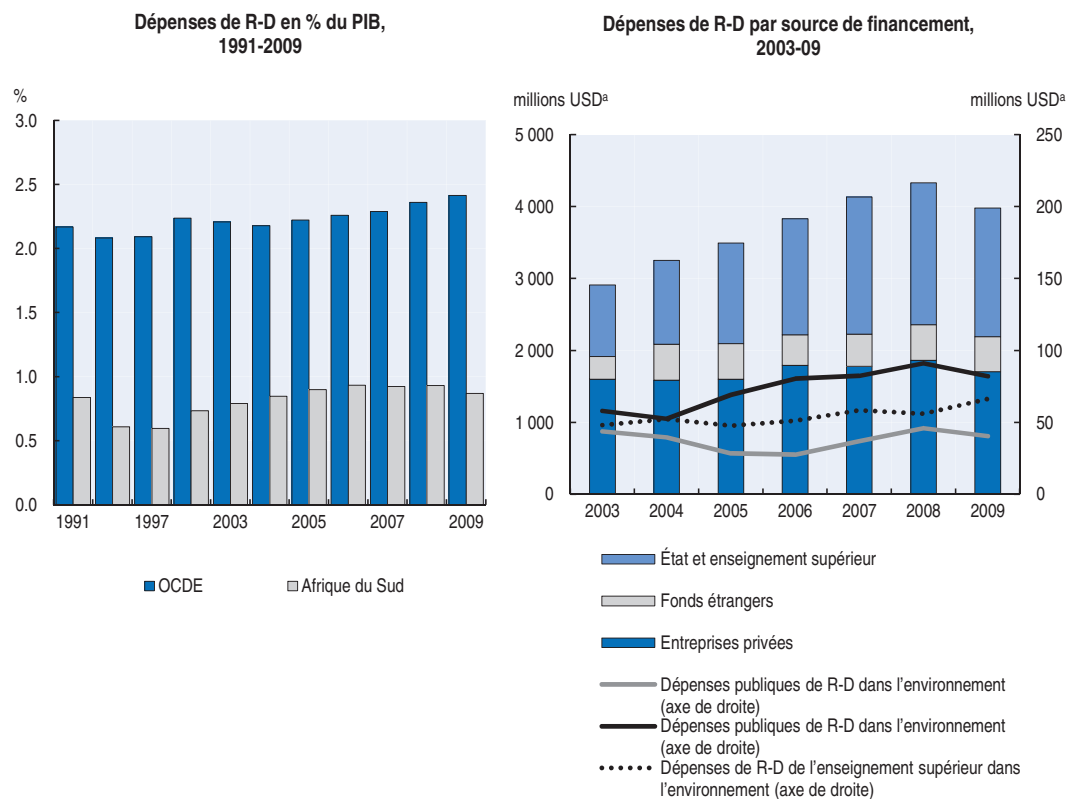
Depuis 1994, l'Afrique du Sud a beaucoup amélioré la gouvernance de son système d'innovation, nonobstant le fait que les conditions étaient très peu favorables à l'innovation au départ (OCDE, 2007). La structure chargée de la recherche et du développement (R-D) a été transformée grâce à la création du ministère de la Science et de la Technologie (DST), qui a été bien intégré au pouvoir en place aux niveaux des ministres et des hauts fonctionnaires. La mise en place de l'Agence pour l'innovation technologique en 2010 a renforcé les liens entre les politiques d'innovation et le financement de la R-D.

Si l'importance des industries de ressources limite le niveau et l'impact de l'investissement des entreprises dans la R-D, la base scientifique et technique possède des poches d'excellence de rang mondial (OCDE, 2012b). L'Afrique du Sud a développé un pôle d'entreprises innovantes et à la pointe de la technologie, qui semble continuer à s'élargir. D'importants segments du secteur des services, qui s'est récemment illustré comme le principal moteur de la croissance, ont obtenu de bons résultats en matière d'innovation, notamment dans les applications des technologies de l'information. Certaines entreprises commencent à afficher des performances particulièrement remarquables en termes de R-D, dans les biotechnologies par exemple. Le pays possède un autre actif précieux avec ses universités bien établies et de qualité, bien qu'encore peu nombreuses, et un réseau

d'instituts de recherche (conseils des sciences) qui jouissent d'une expérience et d'une influence considérables.

La réforme du système d'innovation s'est accélérée après l'adoption du Livre blanc sur la science et la technologie en 1996 et de la Stratégie nationale de R-D en 2002. Cela a eu pour effet une hausse de la dépense intérieure brute de R-D (DIRD), qui est passée de 0.6 % du PIB en 1997 à 0.93 % en 2008 (OCDE, 2012b). Bien que la DIRD ait augmenté au taux annuel composé de 8 % en termes réels, sa valeur rapportée au PIB est inférieure à la moitié de la moyenne OCDE (graphique 3.7). En 2008, les dépenses de R-D des entreprises ont représenté 0.54 % du PIB, mais 59 % de la DIRD. Les entreprises consacrent environ 1.8 % de leur chiffre d'affaires à l'innovation, un taux modeste comparé à ceux des pays de l'OCDE, mais qui n'est pas négligeable, surtout compte tenu de l'importance des industries de ressources dans l'économie sud-africaine. Le financement de la R-D par les entreprises n'a toutefois que légèrement progressé de 2003 à 2008, alors que le financement public a doublé. Ce dernier devrait d'ailleurs continuer à croître grâce aux programmes du gouvernement en faveur de la compétitivité et de la croissance. L'Afrique du Sud reçoit des financements destinés à la R-D de la part d'entreprises multinationales et par le biais de sa participation active à des initiatives mondiales de R-D (programmes-cadres de l'UE), ainsi que dans le cadre de programmes de R-D menés conjointement avec des entreprises multinationales. La collaboration internationale intervient dans 46 % des articles scientifiques et 14 % des brevets (OCDE, 2012b).

Graphique 3.7. Dépense intérieure brute de R-D



a) Aux niveaux de prix et parité de pouvoir d'achat de 2005.

Source : OCDE (2013), *Statistiques de l'OCDE de la science et technologie et de la R-D* (base de données).

L'étroitesse du socle de compétences constitue un frein majeur à l'innovation en Afrique du Sud. Seuls 4 % des adultes ont suivi des études supérieures, le pays ne compte que 1.5 chercheur pour mille emplois, contre 7.5 en moyenne dans l'OCDE, et les diplômés en sciences et ingénierie représentent à peine 16 % des diplômés décernés. En 2008, le pays a produit 110 articles scientifiques pour un million d'habitants, ce qui est relativement faible. Cependant, les publications scientifiques ont progressé au rythme annuel moyen de 4.5 % depuis 1998, soit l'un des 20 taux de croissance les plus rapides au monde dans ce domaine. Le pays présente moins d'un brevet triadique par million d'habitants, un chiffre très inférieur à la moyenne, et sa part dans les familles de brevets triadiques était également faible en 2007. Le déficit de capacités dans la conception, l'ingénierie, l'entrepreneuriat et la gestion représente également un obstacle important (OCDE, 2010b).

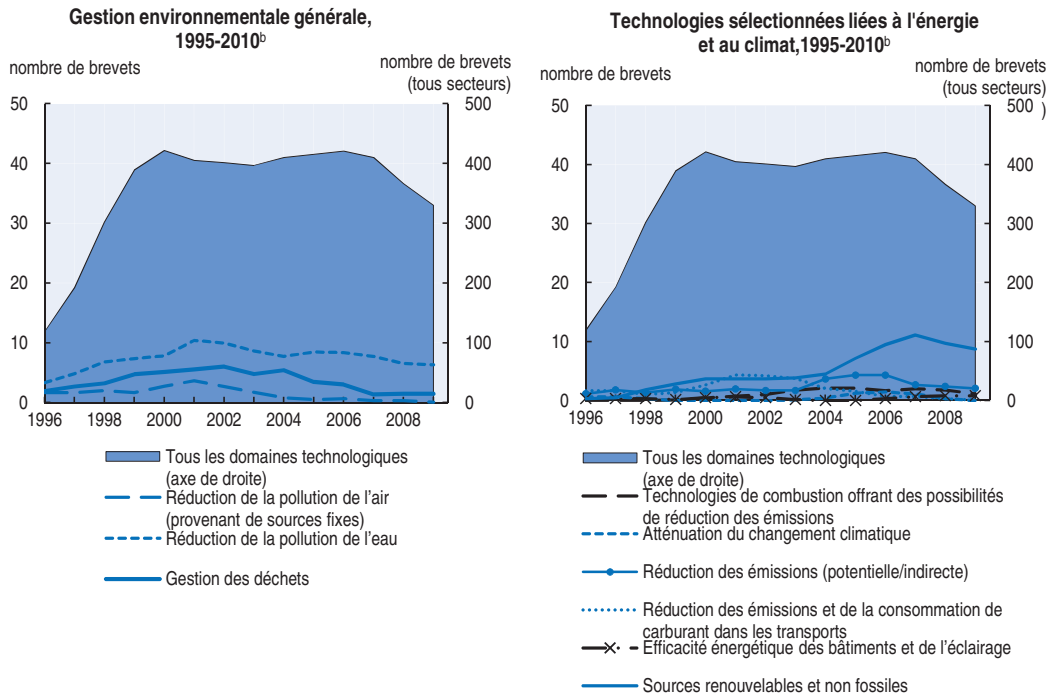
La capacité à innover dans la production de biens et services demeure très limitée dans de larges pans de l'économie, parmi les petites et micro-entreprises, mais aussi parmi de nombreuses moyennes ou grandes entreprises. C'est le cas dans les services privés et publics, où on a en fait constaté une baisse de la capacité d'innovation dans de nombreux domaines (OCDE, 2012b). Ce manque de capacités est imputable en partie à des contraintes en matière de ressources humaines, ainsi qu'à d'autres carences du système d'innovation.

## **5.2. Renforcement des capacités d'éco-innovation**

Plusieurs documents d'orientation stratégiques adoptés depuis 1994 ont abordé le concept d'innovation et d'entrepreneuriat liés à l'environnement en employant différents termes : technologies écologiquement rationnelles/vertes/plus propres, produits et services respectueux de l'environnement, etc. Les instruments agissant sur la demande (normes et instruments économiques favorisant des processus et des produits plus propres, par exemple) ont joué un rôle de plus en plus important dans la promotion de changements technologiques et non technologiques ayant des retombées bénéfiques sur l'environnement. Plusieurs instituts de recherche et des entreprises privées, notamment de grandes entreprises minières et énergétiques, ont élaboré des projets et des programmes d'éco-innovation. La plupart portait sur l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables ou la gestion de l'eau et des déchets. En outre, plusieurs projets et programmes de donateurs soutiennent la recherche environnementale et l'éco-innovation. Leur poids ne cesse d'augmenter au fil des ans, et 11 % de la R-D sud-africaine est aujourd'hui financée depuis l'étranger.

Cependant, en raison de l'absence de vision à long terme pour l'éco-innovation, le renforcement des capacités humaines, institutionnelles et infrastructurelles s'est effectué au gré des circonstances, sans s'appuyer sur un mécanisme qui aurait permis de développer efficacement les activités et d'exploiter les synergies possibles. Aucun des centres d'excellence répertoriés dans la Stratégie nationale de R-D ne travaille sur la lutte contre la pollution de l'environnement. Le financement public de la R-D liée à l'environnement a augmenté de 40 % de 2003 à 2009 (graphique 3.7), mais les indicateurs de production de l'éco-innovation ont diminué pendant les années 2000. Par exemple, l'indice d'avantage technologique révélé<sup>9</sup> dans les technologies environnementales est passé de 1.1 en 1997-99 à 0.9 en 2007-09. Sauf dans les énergies renouvelables, le nombre de brevets dans les technologies liées à l'environnement et au changement climatique a également diminué (graphique 3.8). Ce recul s'explique en partie par le fait que la R-D repose sur un soutien public financé librement (axé sur l'offre) plutôt que sur le soutien ciblé (axé sur la demande) dont le secteur a besoin pour développer l'innovation.

Graphique 3.8. **Brevets dans les technologies liées à l'environnement et au climat<sup>a</sup>**



a) Les demandes de brevets sont fondées sur la date de priorités et le pays de résidence de l'inventeur selon un comptage fractionnaire des demandes déposées en vertu du Traité de coopération en matière de brevets (PCT) dans la phase internationale (désignations de l'Office européen des brevets).

b) Moyenne mobile sur trois ans.

Source : OCDE (2013), *Base de données de brevets de l'OCDE*.

L'augmentation des prix des matières et de l'énergie, la sensibilisation du public et le durcissement des normes environnementales ont accru la demande mondiale de technologies et de services environnementaux. Les pouvoirs publics et les décideurs économiques ont dès lors commencé à considérer que le secteur des technologies vertes pouvait constituer un important moteur de croissance. Le Plan d'innovation décennal (2008-18) présente le changement climatique comme l'un des cinq « grands défis », tandis que le Nouveau sentier de croissance de 2009 et l'Accord sur l'économie verte de 2011 ont souligné l'importance des technologies vertes pour répondre au chômage et aux pressions exercées sur les ressources naturelles. Plusieurs ministères commencent à formuler clairement leur engagement en faveur de l'éco-innovation. C'est le cas du ministère de la Science et de la Technologie (DST), qui constitue actuellement une direction de l'éco-innovation.

Le développement du marché des renouvelables est considéré comme indispensable à la sobriété énergétique et à la transition vers une économie verte. Dans le cadre de l'Initiative sud-africaine pour les énergies renouvelables, qui a défini l'objectif ambitieux de réduire les émissions de CO<sub>2</sub> de 25 %, l'Office de financement et de subventionnement des énergies renouvelables a été chargé de gérer les subventions accordées aux énergies renouvelables et de conseiller ceux qui cherchent à les développer. Par ailleurs, le Green Energy Efficiency Fund administré par l'IDC et le Green Fund (qui appuie l'application de l'Accord sur l'économie verte) aident les entreprises sud-africaines à investir dans des projets d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables. Le DST prépare actuellement



un Plan pour l'innovation en matière de déchets, qui vise à apporter des solutions au problème grandissant que représentent les déchets dans le pays, et une feuille de route sur 10 ans pour améliorer la sécurité de l'eau par des technologies innovantes.

L'Afrique du Sud rationalise sa façon de traiter l'éco-innovation, en l'intégrant aux activités de certains ministères et des chercheurs. Il convient néanmoins d'accroître les interactions entre les partenaires publics et privés à tous les stades, de l'invention à la diffusion de l'innovation. Un cadre réglementaire clair en matière d'environnement (reposant de plus en plus sur des signaux de prix adaptés) et une mise en œuvre plus rigoureuse des politiques environnementales augmenteraient la demande de technologies, de biens et de services environnementaux et les opportunités de marché correspondantes. La passation de marchés écologiques, qui n'en est encore qu'à ses débuts en Afrique du Sud, pourrait aussi stimuler la demande de biens et services verts. Il conviendrait également d'encourager de nouveaux efforts pour favoriser le dialogue et la coopération entre les principaux acteurs du système d'innovation, dont le secteur financier et les partenaires internationaux. Dans le rapport *Fostering Innovation for Green Growth* publié récemment, l'OCDE a exposé un certain nombre de difficultés à surmonter et de pratiques optimales qui peuvent être appliquées dans ce domaine.

## 6. Politique de l'environnement et emploi

Pour l'Afrique du Sud, un important défi consiste à faire baisser le taux de chômage très élevé, qui s'établit autour de 25 % (soit 4.4 millions de personnes). Le chômage touche particulièrement les jeunes : 51 % au quatrième trimestre 2012, contre 22 % des adultes de la classe d'âge la plus active (25 à 54 ans) et moins de 8 % des travailleurs plus âgés (55 à 64 ans). Le redressement des courbes de l'emploi figure en tête des priorités du Nouveau sentier de croissance (NGP) et du Plan de développement national (NDP). Le NGP considère l'économie verte comme l'un des dix « moteurs de l'emploi » et prévoit la création de 5 millions de postes d'ici à 2020, dont 300 000 dans le secteur « vert ». Le Plan d'action de politique industrielle (IPAP) définit également l'économie verte comme l'un des trois domaines prioritaires à développer.

Le secteur de l'environnement joue déjà un rôle de premier plan dans la création d'emplois. Dans le cadre du Programme élargi de travaux publics (EPWP) lancé en 2004 pour promouvoir la croissance (encadré 6.5), le DEA a adopté une série de mesures intitulées « Working for... » qui ont permis de répondre à un grand nombre de besoins de remise en état de l'environnement par le recours à des méthodes à forte intensité de main-d'œuvre. Tout a commencé avec le succès du programme « Working for Water » (WfW) (encadré 3.5), qui a été repris dans nombre d'autres pays en développement et étendu à d'autres domaines de l'environnement. Le WfW a créé l'équivalent de 14 000 emplois à temps plein et a pour objectif d'en créer 10 000 autres d'ici à 2017, et il profite directement à 30 000 personnes. « Working on Fire », qui contribue à atténuer les conséquences des incendies de forêt, a fourni pour sa part 5 500 emplois et devrait si tout va bien atteindre les 7 000 d'ici à 2017. Ces programmes permettent aux autorités de promouvoir la gestion environnementale en s'appuyant sur le fait qu'elle crée des emplois, un objectif politiquement intéressant. Il leur a été reproché au début d'être inefficaces car ils semblaient privilégier les personnes possédant les bonnes relations plutôt que les plus pauvres. Ils créaient de surcroît principalement des postes de courte durée (souvent de quelques semaines seulement) et non des emplois permanents. Ces problèmes ont été récemment traités et les programmes sont désormais considérés comme globalement efficaces.

### Encadré 3.5. Programme Working for Water (WfW)

Créé en 1995, ce programme public remplit le double objectif d'éliminer la végétation envahissante et de fournir des possibilités d'emploi et de formation aux personnes issues de communautés marginalisées. Les plantes envahissantes consomment généralement beaucoup d'eau et leur élimination permet de libérer des ressources pour répondre aux besoins humains et écologiques. La formation des travailleurs comprend l'acquisition de compétences techniques, par exemple en matière d'application d'herbicides, mais aussi de connaissances dans les domaines de la santé et de la création de petites entreprises.

Le WfW est géré par le ministère de l'Eau, qui travaille en partenariat avec les collectivités locales, avec les ministères fédéraux de l'Environnement, de l'Agriculture et des Forêts, du Commerce et de l'Industrie, avec les ministères provinciaux chargés de l'agriculture et de l'environnement, ainsi qu'avec des fondations de recherche et des entreprises privées.

Depuis sa création, le programme a éliminé les plantes exotiques envahissantes sur plus d'un million d'hectares de terres. Il a fourni chaque année des emplois et des formations à quelque 20 000 personnes issues des catégories les plus marginalisées de la société, dont 52 % de femmes. Le WfW administre actuellement 300 projets répartis dans les neuf provinces du pays. Les scientifiques et les intervenants de terrain utilisent diverses méthodes pour lutter contre les plantes exotiques envahissantes : application d'herbicides, mais aussi fauchage, arrachage ou brûlage. Le WfW est un précurseur dans le domaine de la lutte biologique contre les plantes envahissantes, qui consiste à identifier les ennemis naturels de ces espèces, à les soumettre à des essais rigoureux, puis à les utiliser de façon contrôlée. Comparées aux méthodes physiques et chimiques, les méthodes de lutte biologique appliquées correctement reviennent moins cher à long terme.

Si l'importante biomasse des plantes envahissantes pose un problème écologique, le bois retiré possède aussi une certaine valeur en tant que matière première. On estime que le volume total de cette biomasse équivaut aux besoins annuels de l'ensemble des usines de pâte à papier, de papier et de carton du pays. Dans le cadre d'un programme spécifique, le bois est mis à la disposition d'entreprises pour qu'elles le transforment, ce qui crée des emplois dans les régions rurales. Ce programme a été lancé en 1998, puis largement étendu en 2002.

Défini également comme un programme de réduction de la précarité, le WfW a contribué à répondre à la nécessité urgente de faire refluer la pauvreté et le chômage et de transformer l'Afrique du Sud. Il a donné lieu à l'adoption de plusieurs mesures pour promouvoir l'autonomisation économique et l'équité sociale, telles que le développement des compétences entrepreneuriales, la formation, la lutte contre les inégalités hommes-femmes et la réinsertion des anciens délinquants. Le développement des compétences entrepreneuriales repose notamment sur un dispositif de sous-traitance, qui permet aux personnes vivant dans des régions dans lesquelles des plantes envahissantes doivent être éliminées de proposer leurs services et d'acquérir les compétences voulues. Trois domaines principaux sont ciblés : la formation aux activités professionnelles (acquisition de compétences dans l'utilisation des machines et des herbicides et en matière de sécurité du travail), la formation à la santé (qui met l'accent sur le VIH/sida) et les connaissances entrepreneuriales. Le programme a assuré que les femmes gagnent au moins 60 % des salaires versés.

Plusieurs études ont estimé le nombre d'emplois directs susceptibles d'être créés en termes nets par le « verdissement » de l'économie. Par exemple, d'après un rapport publié récemment, l'économie formelle pourrait créer environ 98 000 emplois à court terme (2011-12), 255 000 à moyen terme (2013-17) et 462 000 à long terme (2018-25) (Maia et al., 2011). Étant donné la richesse du capital naturel du pays et la nécessité d'interventions

vigoureuses pour restaurer ou préserver les écosystèmes, la gestion des ressources naturelles est considérée comme le domaine offrant le plus fort potentiel de création d'emplois. La production d'énergie, l'efficacité énergétique, l'efficacité d'utilisation des ressources et l'atténuation des émissions et de la pollution figurent aussi parmi les secteurs pourvoyeurs d'emploi. La campagne 1 Million Solar Water Heaters a ouvert la voie. De son lancement en juillet 2010 à mai 2012, elle a permis l'installation de 80 000 chauffe-eau (soit 4 000 par mois en moyenne) et créé des possibilités d'emploi pour environ 800 personnes (Misuka, 2012).

Si le passage à une économie verte créera de nouvelles possibilités d'emploi, il entraînera aussi des destructions d'emplois dans certains secteurs. Le résultat net pourrait être positif ou négatif, mais il ne sera sans doute pas très marqué. Les politiques du marché du travail et de renforcement des compétences devraient contribuer à aider les travailleurs et les employeurs à réaliser la transition vers une croissance verte. Elles devraient à cet effet favoriser un redéploiement en douceur des travailleurs des entreprises sur le déclin vers celles qui sont en pleine croissance, tout en veillant à réduire les coûts d'ajustement supportés par les travailleurs privés de leur emploi et en réformant les régimes fiscaux et de prestations. On éviterait ainsi que les pressions exercées sur les coûts par les mesures environnementales deviennent un obstacle à l'emploi. Les pouvoirs publics devront aussi renforcer la formation initiale et la formation professionnelle, et coopérer avec les entreprises et les syndicats pour concevoir des programmes d'enseignement et de formation consacrés à l'environnement. Ces efforts devraient aider les travailleurs à participer pleinement à l'économie verte qui se met en place. Grâce à partenariats avec les parties prenantes locales, les pouvoirs publics devraient également concevoir des programmes permettant de procéder à des ajustements sectoriels, et des stratégies de développement local (OCDE, 2012c).

## Notes

1. Plusieurs scénarios ont été pris en compte dans l'exercice de modélisation : scénario au fil de l'eau (BAU) 2 %, tablant sur l'investissement de 2 % du produit intérieur brut dans les mêmes activités qu'avant ; scénario économie verte (GE) 2 %, tablant sur l'allocation de 2 % du PIB aux secteurs de l'économie verte (gestion des ressources naturelles, agriculture, transports et énergie) ; et scénario propre aux objectifs de l'économie verte (GETS), destiné à déterminer la possibilité pour les pouvoirs publics d'atteindre les objectifs à moyen et long termes à la suite des interventions en faveur de l'économie verte dans les secteurs déclarés prioritaires.
2. Selon l'*Étude économique 2013 de l'Afrique du Sud* publiée par l'OCDE, la pérennité budgétaire du pays n'est pas menacée dans l'immédiat. Cependant, compte tenu de la fragilité de la croissance, il convient d'accélérer la réduction du déficit corrigé des effets cycliques.
3. Les prix sont fixés mensuellement (le premier mercredi de chaque mois) et comprennent les marges, les taxes et les autres prélèvements.
4. Selon l'enquête 2010-11 sur les revenus et les dépenses, les carburants représentent 2 % des dépenses des 10 % de Sud-Africains les plus défavorisés, et 5 % de celles des 10 % les plus riches.
5. Il existait initialement quatre tranches, qui ont été ramenées à deux en 2013. La première tranche, facturée au tarif le plus bas, a été élargie afin de compenser l'impact de la hausse des prix moyens de l'électricité.
6. L'ESP en pourcentage exprime la valeur monétaire des transferts publics aux producteurs par rapport aux recettes brutes des exploitations.
7. Dans les estimations du Trésor national, les dépenses publiques totales regroupent les dépenses courantes et les dépenses d'investissement de l'État et des provinces, des fonds de la sécurité sociale et des organismes publics, à l'exclusion des dépenses financées par les municipalités. Elles ne comprennent pas les dépenses des entreprises publiques, comme Eskom, ni celles des services

relevant des autorités locales qui fournissent des biens et services payants. Les dépenses sont consolidées pour éliminer les transactions entre ces différents niveaux d'administration. La protection de l'environnement inclut la préservation de la biodiversité et des paysages, dont la gestion des parcs naturels et des réserves, la gestion des déchets et des eaux usées, la réduction de la pollution et la R-D associée. Les estimations ne sont pas strictement comparables entre différentes années.

8. Depuis 1994, l'État a subventionné la construction de près de 3 millions de maisons destinées aux foyers à bas revenu, ce qui représenterait 40 % des logements déclarés. Le cahier des charges de ces constructions demeure toutefois très rudimentaire, y compris en matière d'efficacité énergétique. La plupart des maisons se situent dans des zones périurbaines, ce qui accentue les inégalités sociales, les facteurs d'inefficience et les problèmes environnementaux (Misuka, 2012).
9. L'indice d'avantage technologique révélé est basé sur les demandes de brevets déposées en vertu du Traité de coopération en matière de brevets. Il correspond à la part des brevets d'un pays dans une technologie donnée rapportée à la part du pays dans tous les domaines de brevet. L'indice est égal à zéro si le pays ne détient aucun brevet dans un secteur donné ; il est égal à 1 lorsque la part du pays dans le secteur est identique à sa part dans tous les domaines (pas de spécialisation) ; et il est supérieur à 1 si le pays affiche une spécialisation.

## Références

- Banque mondiale (2011), *South Africa Economic Update – Focus on Green Growth*, Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale, Washington, DC.
- DEA (2011), *National Climate Change Response White Paper*, Department of Environmental Affairs, Pretoria.
- DNA Economics (2012), *Interface between Carbon Budget Approach and Carbon Tax*, revised inception report to the Department of Environmental Affairs, Pretoria.
- DNA Economics (2011), *Ability of Firms to Adjust to Higher Energy Costs*, non-confidential executive summary prepared for the National Treasury, Pretoria.
- EDD (2011), *New Growth Path Accord 4: Green Economy Accord*, Guide to Accord, Economic Development Department, Pretoria, [www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=159756](http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=159756).
- FMI (2013), *Études de cas sur la réforme des subventions à l'énergie : enseignements et conséquences*, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Maia, J. et al. (2011), *Green Jobs: An Estimate of the Direct Employment Potential of a Greening South African Economy*, Industrial Development Corporation, Development Bank of Southern Africa, Trade and Industrial Policy Strategies, Sandown/Pretoria/Midrand.
- Misuka (2012), *Financing Low-Carbon Energy for Low-Income Housing: The Case of Sassa's Low Pressure Solar Water Heater CDM Programme*, Misuka Green Development and Climate Finance Hub, Le Cap.
- National Treasury (2013), *Budget Review 2013*, National Treasury, Pretoria.
- National Treasury (2011), *2011 Local Government Budgets and Expenditure Review*, National Treasury, Pretoria.
- National Treasury (2010), "Reducing Greenhouse Gas Emissions: The Carbon Tax Option", *Discussion Paper for Public Comment*, National Treasury, Pretoria.
- National Treasury (2009), *Budget Review 2009*, National Treasury, Pretoria.
- National Treasury et South Africa Revenue Service (2013), *Tax Statistics 2012*, National Treasury et South Africa Revenue Service, Pretoria.
- OCDE (2013a), *Panorama des statistiques de l'OCDE 2013. Économie, environnement et société*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/factbook-2013-fr>.
- OCDE (2013b), *Taxing Energy Use: A Graphical Analysis*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264183933-en>.
- OCDE (2013c), *Études économiques de l'OCDE : Afrique du Sud 2013*, Éditions OCDE, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-zaf-2013-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-zaf-2013-fr).
- OCDE (2012a), *Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2050. Les conséquences de l'inaction*, Éditions OCDE, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/env\\_outlook-2012-fr](http://dx.doi.org/10.1787/env_outlook-2012-fr).

- OCDE (2012b), *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2012*, Éditions OCDE, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/sti\\_outlook-2012-fr](http://dx.doi.org/10.1787/sti_outlook-2012-fr).
- OCDE (2012c), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2012*, Éditions OCDE, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2012-fr](http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2012-fr).
- OCDE (2011), *Politiques agricoles : suivi et évaluation 2011. Pays de l'OCDE et économies émergentes*. Éditions OCDE, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/agr\\_pol-2011-fr](http://dx.doi.org/10.1787/agr_pol-2011-fr).
- OCDE (2010a), *Études économiques de l'OCDE : Afrique du Sud 2010*, Éditions OCDE, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-zaf-2010-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-zaf-2010-fr).
- OCDE (2010b), *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2010*, Éditions OCDE, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/sti\\_outlook-2010-fr](http://dx.doi.org/10.1787/sti_outlook-2010-fr).
- OCDE (2009), *The Scope for CO<sub>2</sub>-based Differentiation in Motor Vehicle Taxes: in Equilibrium and in the Context of the Current Global Recession* (document interne), ENV/EPOC/WPNEP/T(2009)1/FINAL.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Afrique du Sud 2008*, Éditions OCDE, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-zaf-2008-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-zaf-2008-fr).
- OCDE (2007), *OECD Reviews of Innovation Policy: South Africa 2007*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264038240-en>.
- OCDE (2005), *La réforme fiscale écologique axée sur la réduction de la pauvreté*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264008717-fr>.
- PEW (2013), *Who's Winning the Clean Energy Race?* édition 2012, The PEW Charitable Trust, Washington, DC.
- PNUE (2012), *South Africa, Green Economy Advisory Service*, Programme des Nations Unies pour l'environnement, Nairobi, [www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/advisory\\_services/countries/South%20Africa%20final.pdf](http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/advisory_services/countries/South%20Africa%20final.pdf).
- PNUE (2009), *Global Green New Deal – An Update for the G20 Pittsburgh Summit*, Programme des Nations Unies pour l'environnement, Nairobi, [www.unep.ch/etb/publications/Green%20Economy/G%2020%20policy%20brief%20FINAL.pdf](http://www.unep.ch/etb/publications/Green%20Economy/G%2020%20policy%20brief%20FINAL.pdf).
- Rennkamp, B., T. Caetano et A. Marquard (2012), *Estimating Effective Carbon Prices: A Case Study for South Africa*, Éditions OCDE, Paris.
- Speck, S. (2010), *Options for Promoting Environmental Fiscal Reform in European Commission Development Cooperation – Country Report South Africa*, Consortium Soges pour le projet de la Commission européenne « Fiscal Reform in EC Development Cooperation », [www.foes.de/](http://www.foes.de/).
- Van der Berg, S. (2009), *Fiscal Incidence of Social Spending in South Africa, 2006*, A report to National Treasury, University de Stellenbosch, 28 février.
- Winkler, H. et al. (2011), « South Africa's greenhouse gas emissions under business-as-usual: The technical basis of 'growth without constraints' in the long-term mitigation scenarios », *Energy Policy*, vol. 39, pp. 5818-5828.



## PARTIE I

### Chapitre 4

# Coopération internationale

*Ce chapitre porte sur les activités environnementales menées par l'Afrique du Sud auprès des autres pays africains et des pays du Sud qui partagent les mêmes valeurs. Il passe aussi en revue la participation du pays aux forums internationaux, notamment dans le domaine du changement climatique et du développement durable, ainsi que sur les produits chimiques, la biodiversité et la protection du milieu marin. Ce chapitre traite également de l'efficacité des efforts engagés par l'Afrique du Sud pour mettre en œuvre les accords liés aux échanges et à l'environnement, ainsi que de sa double position de bénéficiaire et de donneur d'aide publique au développement.*

## Évaluation et recommandations

Depuis 1994, après des années d'isolement dues à l'apartheid, l'Afrique du Sud se montre résolue à être une « citoyenne du monde responsable ». S'agissant d'environnement, elle a fait montre de cette détermination en accueillant la Conférence Rio+10 en 2002, le Congrès mondial sur les parcs de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) en 2003 et la 17<sup>e</sup> Conférence des Parties (COP-17) à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en 2011. Encourager le développement durable sur son territoire et à l'étranger est l'une des pierres angulaires de sa diplomatie environnementale et fait partie de l'objectif plus général de sa politique étrangère consistant à favoriser l'harmonisation des programmes de développement de l'Afrique et du Sud, d'une part, et ceux des organisations mondiales, d'autre part.

L'Afrique est la principale cible des activités environnementales internationales de l'Afrique du Sud. Le pays œuvre avec l'Union africaine (UA) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) pour définir des positions africaines communes dans les négociations mondiales concernant, par exemple, le changement climatique et la biodiversité. Au sein de l'UA et de la SADC, l'Afrique du Sud a aussi l'occasion de partager son expérience de grand pays qui met d'ores et déjà en œuvre des politiques environnementales progressistes. Elle a souscrit à la plupart des accords environnementaux panafricains qui traitent de problèmes régionaux. Toutefois, dans les domaines comme ceux qui font intervenir ses vastes secteurs industriels et miniers, elle n'a pas les mêmes intérêts que d'autres pays d'Afrique.

Classée au troisième rang mondial pour sa biodiversité, l'Afrique du Sud a pris acte de son « devoir de vigilance » en la matière. Quoique confrontée à de graves problèmes de pauvreté, de chômage et d'éducation, elle fait figurer parmi ses premières priorités la protection et l'utilisation durable de la biodiversité à l'intérieur de ses frontières et au-delà. Ses six aires de conservation transfrontalières sont des exemples de coopération bilatérale et, parfois, trilatérale, laquelle découle de l'idée que la nature ne connaît pas de frontières. Dans la mesure où son territoire est occupé en majeure partie par des bassins hydrographiques internationaux, elle coopère de longue date avec ses voisins dans le domaine de l'utilisation partagée des ressources en eau. Les quatre bassins internationaux sont désormais dotés de commissions ou de comités techniques internationaux de l'eau, créés dans le cadre du protocole modifié de la SADC sur les réseaux fluviaux partagés, qui date de 2000.

En tant qu'importatrice et exportatrice d'organismes vivants génétiquement modifiés, notamment de semences, l'Afrique du Sud avait adopté des lois avant que soit signé le protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique (CDB). Elle concourt à des activités de formation et de développement avec d'autres pays africains, pour les aider à renforcer des capacités institutionnelles sans lesquelles elle ne peut pas, elle-même, remplir les obligations que lui assigne le protocole. En 2013, l'Afrique du Sud a ratifié le protocole de Nagoya à la CDB,



ce qui inscrit dans un cadre mondial le régime national d'accès et de partage des avantages (APA) dont elle était déjà dotée. La loi sur la biodiversité et les règlements de 2008 sur la bioprospection, l'accès et le partage des avantages ne sont qu'une partie des divers textes concernant des aspects tels que les droits de propriété intellectuelle, les brevets, la sélection végétale et les douanes.

L'Afrique du Sud a adopté de nombreuses lois axées spécifiquement sur les activités maritimes ou la protection du milieu marin, mais la législation sur l'utilisation durable et la protection des océans y fait encore défaut. La récente publication d'un livre vert sur cette question offre l'occasion de débattre de la nécessité d'une loi générale sur les océans. Les efforts que déploie l'Afrique du Sud pour établir une gestion écosystémique et durable des pêches sont sapés par le fléau de la pêche illégale, non réglementée et non déclarée (INN), pratiquée à l'échelle industrielle ou artisanale. La pêche INN pille les stocks visés et, de surcroît, met en péril les autres espèces et leur habitat ainsi que les moyens d'existence des pêcheurs en règle et des collectivités où ils vivent, qui voient leurs revenus baisser et l'insécurité alimentaire s'aggraver. La pêche INN étant souvent pratiquée à l'échelle internationale, l'Afrique du Sud collabore avec les pays de la SADC et de l'UA en vue de renforcer les mesures de contrôle par l'État du port et les patrouilles communes de surveillance en mer.

L'Afrique du Sud est un grand émetteur de gaz à effet de serre, mais elle participe à l'effort mondial d'atténuation du changement climatique. En 2009, conformément à ses obligations au titre de la CCNUCC, elle s'est engagée à réduire sensiblement ses émissions de GES à l'horizon 2020-2025, par rapport à un scénario de politiques inchangées. Pour y parvenir, il faudrait que ses émissions se stabilisent, puis diminuent d'ici à 2050. L'Afrique du Sud a également adopté en 2011 une politique globale et détaillée d'action face au changement climatique. Diverses autres politiques ont elles aussi un lien avec le changement climatique, et une bonne coordination est donc nécessaire pour en assurer la cohérence. La mise en œuvre de certaines mesures et la réalisation des objectifs ne progressent que lentement, malgré la baisse de la demande d'énergie qui a suivi le fort ralentissement de l'activité en 2008. L'Afrique du Sud ne participe guère au mécanisme pour un développement propre, car elle considère que le prix du carbone est trop bas pour assurer un financement suffisant à ses projets d'atténuation du changement climatique. Vu sa grande vulnérabilité aux effets de ce phénomène, elle a mis à l'étude un vaste éventail de mesures d'adaptation, dans des secteurs divers (utilisation des terres, ressources en eau, santé humaine, etc.).

L'Afrique du Sud peut être considérée comme pionnière en ce qui concerne plusieurs accords multilatéraux sur l'environnement (AME), mais il n'en va pas de même, loin de là, pour ce qui est des AME relatifs aux produits chimiques (Bâle, Stockholm, Rotterdam et Montréal). Le bilan n'est pas intégralement négatif, mais nombreux sont les plans nationaux de mise en œuvre qui attendent depuis longtemps d'être achevés, les cadres réglementaires incomplets, et les activités de suivi et de police impossibles à mener. Agir pour mettre en œuvre les dispositions de la Convention de Minamata, éventuellement avant même son entrée en vigueur, pourrait contribuer à remédier aux graves problèmes sanitaires et environnementaux que soulèvent les rejets de mercure dans le milieu naturel, imputables notamment aux activités minières et à la production d'énergie.

L'Afrique du Sud est indiscutablement le pays où les actions de préservation du rhinocéros ont donné les meilleurs résultats, mais il n'en reste pas moins que le braconnage

y pose des problèmes de plus en plus graves. Les espèces concernées au premier chef sont l'ormeau, le rhinocéros (cornes), l'éléphant (défenses) et diverses espèces de végétaux comme les succulentes et les cycas rares. L'Afrique du Sud a accru ses efforts au niveau national et elle prend part à des actions menées par Interpol. En outre, elle a signé un mémorandum d'accord avec le Viêtnam (probablement la principale destination mondiale des cornes de rhinocéros et le premier consommateur) en 2012, et avec la Chine en 2013, dans l'optique de s'attaquer au problème à l'autre extrémité de la filière.

L'Afrique du Sud est bénéficiaire de l'aide publique au développement (APD) depuis 1995. L'APD totale s'est montée à quelque 20 USD par habitant ces dernières années, dont environ 10 % au titre de l'environnement. Une forte proportion de l'aide fournie par les donateurs l'est sous la forme de coopération technique. De nombreux projets sont axés sur le changement climatique, ce qui pose des problèmes de concordance entre l'offre et la demande d'aide au développement. Certains donateurs ont redéfini leur programme d'aide pour cette raison, mais aussi à cause de la capacité d'absorption limitée de l'Afrique du Sud, en particulier à l'échelon local. L'Afrique du Sud est aussi un pays donneur d'APD. Depuis la fin de l'apartheid, elle a apporté à d'autres pays africains un appui dans des situations d'urgence, ainsi qu'un soutien dans le domaine de la formation et une assistance technique. La loi de 2000 sur le Fonds pour la renaissance de l'Afrique et la coopération internationale a doté le pays d'un vecteur de financement qui lui permet de distribuer son aide et son assistance dans la région. À ce jour, ce fonds n'a pas financé de projets concernant l'environnement, mais l'Afrique du Sud est l'un des 39 pays qui alimentent la Caisse du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), et elle contribue au financement du programme de démarrage rapide de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques (SAICM). Elle apporte aussi, dans différents cadres, une assistance technique environnementale à d'autres pays africains. Compte tenu de ses atouts à cet égard, ainsi que de sa propre expérience de pays en développement et de sa connaissance du continent, l'Afrique du Sud est bien placée pour continuer de renforcer son rôle de transmetteur et de truchement du savoir-faire en matière d'environnement, notamment en Afrique.

### Recommandations

- Continuer à jouer un rôle moteur dans les forums internationaux sur l'environnement et à œuvrer au rapprochement des points de vue sur l'action à mener dans ce domaine avec les pays mégadivers animés d'un même esprit, l'Union africaine, la Communauté de développement de l'Afrique australe et, le cas échéant, les BRICS.
- Remédier aux lacunes dans la mise en œuvre des AME i) en édictant et faisant respecter les dispositions contraignantes (Stockholm, Rotterdam, Bâle, par exemple) ; ii) en formulant les plans nationaux de mise en œuvre requis lorsque cela n'a pas encore été fait (Ramsar, Stockholm, Rotterdam, élimination des hydrochlorofluorocarbures (HCFC), eaux de ballast, entre autres) ; iii) en achevant les examens en suspens de ces plans (lutte contre la désertification, plan d'urgence contre la pollution par les hydrocarbures, notamment) ; et iv) dans tous les cas, en utilisant les systèmes nationaux de notification prévus par l'AME pour évaluer les progrès réalisés dans le pays et rectifier les plans ou mesures de mise en œuvre si nécessaire.
- Agir avec détermination pour réduire la pêche INN et le braconnage, particulièrement dans le cas des cornes de rhinocéros et de l'ivoire, à tous les stades de la filière (braconnage,

**Recommandations (suite)**

transport et marché utilisateur), en coopération avec les organisations internationales, les gouvernements, les réserves animalières privées et les ONG.

- Mettre en œuvre la politique nationale d'action face au changement climatique ; conformément aux meilleures pratiques internationales et en fonction de la situation nationale, envisager de charger un organisme indépendant d'établir régulièrement, à l'intention du Parlement, des rapports d'étape proposant des ajustements à apporter afin d'atteindre les objectifs ; et adopter une loi consacrée au changement climatique pour favoriser la transition vers une économie bas-carbone et une société résiliente face au changement climatique.
- Finaliser la politique proposée de gestion environnementale nationale des océans ; envisager d'adopter une loi spécifique en faveur d'une mise en valeur durable des océans, en veillant à ce que les engagements contractés dans le cadre des AME sur les espaces maritimes (Abidjan, Nairobi, conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique, Organisation maritime internationale) soient pleinement pris en compte.
- Intégrer les priorités environnementales dans le programme d'aide ; s'appuyer davantage sur la position solide de l'Afrique du Sud dans les sciences, la recherche et la formulation des politiques pour soutenir les pays de l'UA et de la SADC dans le domaine de l'environnement ; inclure progressivement des projets environnementaux dans le portefeuille de financements ; veiller à ce que les projets d'aide soient soumis à une évaluation environnementale appropriée ; et dispenser une formation à l'environnement aux personnels chargés des programmes et projets d'aide.

## 1. Politique étrangère et diplomatie environnementale

Le Livre blanc 2011 du gouvernement sur la politique étrangère désigne le changement climatique, la désertification, la technologie environnementale et les emplois verts, ainsi que la demande accrue de ressources naturelles limitées, en particulier les sources d'énergie et l'eau, comme d'importants éléments à prendre en compte. Il indique également que le principal atout de l'Afrique du Sud est l'exemple que donne le pays : « Dans un monde caractérisé par une concurrence des valeurs, la diplomatie de l'Ubuntu<sup>1</sup>, axée sur la reconnaissance de notre humanité commune, offre une vision du monde solidaire et constructive susceptible d'infléchir l'évolution de l'ordre mondial » (GoSA, 2011a).

La diplomatie environnementale de l'Afrique du Sud vise principalement à encourager le développement durable sur son territoire et à l'étranger. Elle fait aussi partie intégrante de l'objectif plus général de sa politique étrangère consistant à favoriser l'harmonisation des programmes de développement des pays africains, des pays en développement (le Sud) et des organisations mondiales. L'Afrique du Sud a fait la preuve de sa détermination en accueillant le Sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg en 2002, le Congrès mondial sur les parcs naturels de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) à Durban en 2003 et la COP-17 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en 2011, toujours à Durban.

Pour mieux faire entendre sa voix dans les processus internationaux de décision et d'élaboration des politiques, l'Afrique du Sud a forgé des alliances avec des pays animés d'un même esprit, sous différentes formes en fonction des questions en jeu. Dans le cadre d'organismes regroupant des pays du Sud comme l'Union africaine (UA), le Forum

de dialogue Inde-Brésil-Afrique du Sud (IBSA) et les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud), des relations stratégiques se sont formées qui permettent de collaborer avec les pays du Nord pour mettre en place un système politique et économique international équitable. D'autres organismes sont plus spécifiquement axés sur des questions environnementales particulières. Ainsi, au sein du groupe BASIC<sup>2</sup>, l'Afrique du Sud coopère avec ses homologues sur les problèmes liés au changement climatique. Dans le groupe des pays mégadivers de même esprit (PMME), elle collabore avec 16 autres pays sur des questions de biodiversité dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique (CDB)<sup>3</sup>.

Par ailleurs, l'Afrique du Sud participe activement aux efforts menés au niveau international en vue d'établir un système fondé sur des règles et régi par le droit international qui soit plus sensible aux besoins des pays en développement. De par son ampleur, la participation du pays aux accords multilatéraux sur l'environnement (AME) témoigne de son engagement en la matière. Elle porte sur des domaines tels que la biodiversité, la désertification, le changement climatique et la pollution, la protection du milieu marin et maritime et la prospection minière en eau profonde.

## 2. Coopération régionale et bilatérale

### 2.1. Coopération régionale en Afrique

Depuis sa création en 1985, la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement<sup>4</sup> (CMAE) a joué un rôle important pour l'Afrique du Sud et d'autres pays d'Afrique en leur permettant de formuler<sup>5</sup> des positions africaines communes dans des instances internationales plus vastes, notamment lors des négociations récentes de la CCNUCC (COP-15 à 17), et dans le domaine de l'accès aux ressources génétiques et du partage des avantages dans le cadre de la CDB<sup>6</sup>. L'Afrique a été la seule région à adopter une position commune à ce sujet à la Conférence Rio+20 de 2012. Ces dernières années, les positions de la CMAE ont contribué à élaborer le Plan d'action environnemental de l'Union africaine dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)<sup>7</sup>.

Plus généralement, les pays participant à la CMAE sont intéressés par les enseignements à tirer de l'expérience de l'Afrique du Sud dans des domaines comme les protocoles de Cartagena et de Nagoya relatifs à la CDB. La législation sud-africaine (loi sur les OGM, règlement sur la bioprospection, l'accès et le partage des avantages, etc.) est en avance par rapport à de nombreux pays africains. L'Afrique du Sud répond à ces demandes lorsqu'elle le peut ; c'est ainsi que l'Institut national de la statistique aide d'autres pays à rendre compte de leurs progrès dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

L'Afrique du Sud, par l'intermédiaire de son ministère de l'Eau (DWA), considère le Conseil des ministres africains sur l'eau<sup>8</sup> (AMCOW) comme une instance lui permettant notamment de promouvoir la gestion conjointe des cours d'eau, en particulier ceux qu'elle partage avec ses six voisins. L'un des moyens d'influer sur les positions de l'AMCOW consiste pour les pays à commencer par se mettre d'accord au sein du groupe plus restreint de la Communauté de développement de l'Afrique australe<sup>9</sup> (SADC), qui rassemble 15 pays, avec une population de plus de 250 millions d'habitants et un produit intérieur brut (PIB) de près de 500 milliards USD. L'Afrique du Sud a accueilli la deuxième Semaine de l'eau en Afrique organisée par l'AMCOW à Johannesburg en 2009, tandis que son ministre de l'Eau a occupé le poste de président de l'AMCOW entre 2010 et 2012.

L'environnement de la région de la SADC est très dégradé par la déforestation, l'appauvrissement de la biodiversité, l'érosion des sols, la dégradation qualitative et quantitative des ressources en eau, l'insuffisance des services d'assainissement et les mauvaises conditions de vie urbaine. Le Traité de la SADC désigne donc les ressources naturelles et l'environnement parmi les domaines de coopération entre les États membres. De plus, selon le Plan de développement stratégique indicatif régional de la SADC (RISDP), l'environnement et le développement durable sont un domaine d'intervention majeur dans la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire. L'Afrique du Sud a signé les deux protocoles de la SADC qui concernent directement l'environnement, ainsi que la Déclaration d'engagement à lutter contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN).

## 2.2. Accords multilatéraux africains sur l'environnement

L'Afrique du Sud a signé deux AME (accords multilatéraux sur l'environnement) régionaux administrés par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), et deux AME de la SADC, mais elle n'a pas signé les deux AME administrés par l'UA (tableau 4.1).

Tableau 4.1. **Accords multilatéraux africains sur l'environnement**

Titre	Date	Adhésion de l'Afrique du Sud en :	En vigueur depuis :
Abidjan : Convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre	1981	2002	1984
Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution en cas de situation critique		2002	1984
Nairobi : Convention relative à la protection, à la gestion et à la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Est	1985	2003	1996
Texte amendé en 2010		Pas encore	
Protocole relatif à la protection du milieu marin et côtier de la région de l'océan Indien occidental contre la pollution due aux sources et activités terrestres, 2010		Pas encore	Pas encore en vigueur
Protocole relatif aux zones protégées ainsi qu'à la faune et la flore sauvages dans la région de l'Afrique orientale, 1985		2003	1996
Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution des mers en cas de situation critique dans la région de l'Afrique orientale, 1985		2003	
Bamako : Convention sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique	1991	Pas signé	1998
Communauté de développement de l'Afrique australe	1999	2003	
Protocole sur la conservation de la faune sauvage et le respect des lois	2000	2002	
Protocole révisé sur les cours d'eau partagés			
Maputo : Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles de l'UA	2003	Pas signé	Pas encore en vigueur
Convention du Courant de Benguela	2013 (prévu)	2013 (prévu)	

De par son emplacement à la rencontre de deux océans, l'Afrique du Sud participe à deux des 17 programmes pour les mers régionales du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). En 2002, elle a accédé à la Convention d'Abidjan relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre de 1981<sup>10</sup>. Le champ d'application de la Convention couvre, sans s'y limiter, des questions également visées par des accords

multilatéraux internationaux sur le développement comme les différentes conventions de l'Organisation maritime internationale (OMI) sur la pollution par les navires, l'immersion des déchets et la pollution d'origine tellurique.

La Convention de Nairobi relative à la protection, à la gestion et à la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Est couvre essentiellement les mêmes domaines que la Convention d'Abidjan, mais s'accompagne d'un protocole relatif aux rejets d'hydrocarbures accidentels et de deux protocoles additionnels (tableau 4.1). La Convention de Nairobi, tout comme la Convention d'Abidjan, porte également sur la création d'aires protégées, les études d'impact sur l'environnement, les dommages causés à l'environnement par des activités de génie civil, la coopération scientifique et technique et la question de la responsabilité et de la réparation des dommages. Au niveau national, l'Afrique du Sud s'est acquittée de plusieurs obligations qui figurent à la fois dans la Convention d'Abidjan et dans la Convention de Nairobi et leurs protocoles. Elle a notamment adopté des textes de loi (loi de 2008 sur la gestion intégrée des zones côtières, par exemple) et mis en place des ressources spécifiques (un dispositif d'urgence en cas marée noire, doté de moyens en équipements, en personnel et en formation, par exemple). Elle peut tirer profit de cette expérience pour aider d'autres parties aux conventions à mettre en œuvre leurs dispositions.

Le Protocole révisé de la SADC de 2000 sur les cours d'eau partagés<sup>11</sup> définit des principes concernant le partage des ressources en eau, une approche de gestion par bassin versant et la création d'institutions chargées de la gestion des bassins hydrographiques. L'Afrique du Sud est directement concernée par ce protocole puisque son territoire est en majorité occupé par des bassins hydrographiques internationaux<sup>12</sup>. De fait, l'engagement de l'Afrique du Sud aux côtés de ses voisins en faveur des cours d'eau internationaux est bien antérieur à la signature de ce protocole et s'est poursuivie même durant les périodes de tensions politiques et de conflit. Le pays a conclu une soixantaine d'accords de partage des ressources en eau au cours des 60 dernières années<sup>13</sup>. Beaucoup sont restés sur le papier, essentiellement faute de moyens (Bernauer, 2002). Il n'en reste pas moins que les commissions ou les comités techniques sur les eaux internationales que le protocole invitait à mettre en place existent maintenant pour les quatre bassins internationaux (*Limpopo Watercourse Commission, Orange-Senqu River Commission* et *Inco-Maputo Tripartite Permanent Technical Committee*).

L'Afrique du Sud a également signé le protocole de la SADC de 1999 sur la conservation de la vie sauvage et le respect des lois. Ce protocole vise à définir une approche commune de la conservation et de l'exploitation durable des ressources de la faune et de la flore sauvages et à favoriser l'application des lois en la matière. L'un de ses objectifs particuliers est la mise en place d'aires de conservation transfrontalières (ACT) destinées à favoriser la conservation des ressources de la faune et de la flore sauvages partagées. L'Afrique du Sud, en coopération avec ses voisins, a créé six réserves et parcs naturels transfrontaliers (tableau 4.2). En partant du principe que la nature ne connaît pas de frontières, les ACT sont gérées comme une unité intégrée. Un plan de gestion simplifié vise à supprimer tous les obstacles humains dans les parcs transfrontaliers de façon à ce que les animaux puissent circuler librement. Les ACT encouragent la conservation et l'exploitation durable des ressources biologiques et culturelles, mais aussi visent à favoriser la paix, la coopération et le développement socio-économique au niveau régional.

L'Afrique du Sud n'est pas partie à la Convention de Maputo de l'UA de 2003 (Convention africaine révisée pour la conservation de la nature et des ressources naturelles)<sup>14</sup>, qui traite

Tableau 4.2. **Réserves et parcs naturels transfrontaliers**

Nom	Date de création	Superficie totale km <sup>2</sup>	Part de la superficie en Afrique du Sud %	Part de la superficie dans un pays voisin %	Protocole d'accord signé
Parc naturel transfrontalier de !Ai-!Ais/Richtersveld	2003	6 222	31	Namibie 69	Oui
Parc transfrontalier de Kgalagadi	1948	37 991	27	Botswana 73	Oui
Réserve transfrontalière de Limpopo-Shashe		4 872	53	Botswana 28 Zimbabwe 19	En préparation
Parc transfrontalier Great Limpopo	2002	35 000	57	Mozambique 29 Zimbabwe 14	Oui
Réserve transfrontalière de Lubombo	2000	4 195	26	Mozambique 66 Swaziland 8	Oui
Réserve transfrontalière de Maloti-Drakensberg	2002	8 113	36	Lesotho 64	Oui

Source : [www.environment.gov.za/?q=content/projects-programmes/transfrontier-conservation-areas](http://www.environment.gov.za/?q=content/projects-programmes/transfrontier-conservation-areas).

d'un éventail de questions comme la gestion durable des terres et des sols, de l'eau, de l'air et des ressources biologiques. Malgré le soutien d'organismes tels que l'UA, le PNUE et l'UICN, la Convention n'est pas encore entrée en vigueur (seuls 8 pays l'avaient ratifiée en 2012, alors qu'il en faut 15 pour qu'elle entre en vigueur). L'une des raisons de cette lenteur est que la Convention de Maputo couvre des domaines analogues à ceux de plusieurs conventions internationales existantes dans le domaine des ressources naturelles, du développement durable et de la nature (Anywar, 2011). Pour l'Afrique du Sud, la valeur ajoutée de la Convention de Maputo n'est pas évidente car le pays est déjà fortement impliqué dans la mise en œuvre d'un grand nombre de mécanismes internationaux et infrarégionaux, notamment la CDB, la CNULD, la Commission du développement durable (CDD), la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (CMS) et les conventions de Ramsar, d'Abidjan, de Nairobi et de Benguela.

L'Afrique du Sud n'est pas non plus partie à la Convention de Bamako de 1991 sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique. Inspirée par le souhait de mettre fin à l'importation de déchets toxiques en Afrique en provenance d'Europe, qui avait fait grand bruit à la fin des années 80, la Convention de Bamako est plus contraignante que la Convention de Bâle : non seulement elle comprend ce qu'il est convenu d'appeler l'interdiction de Bâle, mais aussi elle ne prévoit aucune exception pour certains déchets dangereux (les matières radioactives par exemple). Or cette Convention n'est pas encore entrée en vigueur en Afrique du Sud car le pays la trouve trop stricte et ne souhaite pas la signer. L'Afrique du Sud a encore à mettre en place un système global de gestion des déchets ; elle doit se pencher sur la question des déchets dangereux, notamment les mouvements transfrontières illicites signalés, dans le cadre des dispositifs qu'elle prévoit de mettre en place.

### 2.3. Coopération Sud-Sud

L'Afrique du Sud mène activement une coopération Sud-Sud pour s'attaquer aux défis du sous-développement et mieux faire entendre la voix des pays en développement, en particulier ceux d'Afrique, dans les affaires internationales. Elle coopère donc activement

avec des pays animés d'un même esprit au sein de groupes régionaux et infrarégionaux comme le Mouvement des non-alignés (MNA), le G77+Chine, le groupe BASIC (Brésil, Afrique du Sud, Inde et Chine), l'IBSA et, plus récemment, les BRICS. Un exemple de la coopération Sud-Sud dans le domaine de l'environnement est la participation de l'Afrique du Sud aux travaux du Comité directeur pour la coopération Sud-Sud sur la diversité biologique, placé sous l'égide du PNUÉ et du Secrétariat de la CDB. Deux réunions d'experts ont été consacrées à la coopération Sud-Sud sur la biodiversité au service du développement. Elles ont amené le Groupe des 77 et la Chine à adopter le plan d'action pluriannuel pour la coopération Sud-Sud dans le domaine de la biodiversité pour le développement lors du Forum sur la coopération Sud-Sud de 2010. Ce plan contribue à la mise en œuvre du Plan stratégique 2011-20 de la CDB.

#### **2.4. Coopération bilatérale et trilatérale**

L'Afrique du Sud a mis en place des programmes de coopération environnementale avec certains pays. En 2010, par exemple, la Chine et l'Afrique du Sud ont signé un protocole d'accord sur l'environnement qui couvre des questions d'importance mutuelle, dont le changement climatique, les technologies moins polluantes, la préservation des ressources en eau, l'économie verte et le développement durable. En 2012, des pourparlers étaient en cours en vue d'établir un plan de mise en œuvre du protocole d'accord. On peut aussi citer l'exemple du pavillon sud-africain, sur le thème de l'environnement et du changement climatique, à l'exposition « Meilleure ville, meilleure vie » organisée à Shanghai en 2010.

L'Afrique du Sud a également conclu des accords bilatéraux de coopération sur la biosécurité. Entre 2008 et 2010, l'Afrique du Sud et la Norvège ont réalisé conjointement le Projet de coopération sur la biosécurité environnementale destiné à mettre en place un cadre de surveillance environnementale du maïs résistant aux insectes (MON810). Dans le cadre de ce projet, un atelier régional a été organisé afin de confronter des expériences en matière d'évaluation et de gestion des risques. Ce projet faisait partie d'un plus vaste programme environnemental Norvège-Afrique du Sud (2005-10). En 2005, l'Afrique du Sud et l'Argentine ont créé une commission bilatérale et se sont mises d'accord pour collaborer sur une large gamme de sujets, notamment l'agriculture. Dans le cadre de ces travaux, un atelier sur la biosécurité des cultures génétiquement modifiées s'est tenu à Pretoria en 2011, en collaboration avec le Centre international pour le génie génétique et la biotechnologie (CIGGB).

La Commission du courant de Benguela (BCC), fondée en 2007, est un projet conjoint auquel participent l'Afrique du Sud, l'Angola et la Namibie afin de gérer et protéger durablement le Grand écosystème marin du courant de Benguela (BCLME). C'est l'un des écosystèmes marins les plus riches au monde, qui s'étend sur quelque 30 degrés de latitude, de la Province de Cabinda au nord de Angola jusqu'à l'Est de Port Elizabeth en Afrique du Sud. Les trois pays collaborent sur des questions relatives à l'ensemble de l'écosystème comme les stocks de poissons partagés, la surveillance environnementale, la biodiversité, la santé de l'écosystème et l'atténuation de la pollution. La BCC bénéficie du concours du FEM et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ; la Norvège finance son programme scientifique et l'Islande un vaste programme de formation et de renforcement des capacités. En 2012, les trois pays membres de la BCC se sont entendus sur le texte de la Convention du courant de Benguela, que l'Afrique du Sud devrait signer en 2013.



## 2.5. Coopération avec l'OCDE

L'Afrique du Sud est l'une des cinq économies non membres avec lesquelles l'OCDE a mis en place un programme de coopération en tant que « partenaire clé » (les autres sont le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Indonésie). L'Afrique du Sud a participé activement à tout un éventail d'activités de l'OCDE, et a fait l'objet de projets précis, ce qui montre que les pays membres sont très soucieux d'associer la plus grande économie d'Afrique aux travaux de l'OCDE (encadré 4.1). Elle a ainsi eu l'occasion de collaborer plus étroitement avec l'OCDE, de manière systématique, approfondie, cohérente et avantageuse pour les deux parties. Cette relation de travail plus étroite devrait permettre à l'Afrique du Sud de participer davantage aux débats qui se déroulent au sein de l'OCDE. Même si cette participation n'est pas synonyme d'adhésion à l'OCDE, elle peut contribuer à y mener.

### Encadré 4.1. L'Afrique du Sud, l'OCDE et l'environnement

L'Afrique du Sud est adhérente à part entière aux Actes du Conseil de l'OCDE relatifs à l'acceptation mutuelle des données pour l'évaluation des produits chimiques (AMD), une approche multilatérale qui permet aux gouvernements et à l'industrie chimique d'économiser de l'ordre de 150 millions EUR par an du fait que les résultats de divers essais sur la sécurité des produits chimiques peuvent être partagés entre les pays membres de l'OCDE. Les membres, plus les adhérents à part entière que sont l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, l'Inde et Singapour, mettent en œuvre ce système au moyen des procédures législatives et administratives appropriées. En y participant, l'Afrique du Sud a ouvert des débouchés économiques pour les laboratoires qui procèdent à des essais de substances chimiques. En outre, ce système a supprimé les obstacles aux échanges qui auraient pu limiter l'exportation de produits chimiques vers les pays membres et les pays non membres de l'OCDE adhérents.

En 2003, l'Afrique du Sud est devenue le premier pays non membre adhérent à part entière au système d'AMD. Elle est un membre actif du Sous-groupe sur les bonnes pratiques de laboratoire (BPL) qui supervise la mise en œuvre du système. Elle a également participé à des évaluations sur site des programmes de vérification du respect des BPL d'autres pays membres et non membres. En reconnaissance de sa contribution positive à ces travaux, l'Afrique du Sud a été élue présidente du Sous-groupe en mai 2012, devenant ainsi le premier pays non membre à occuper cette fonction.

L'organisme de crédit à l'exportation de l'Afrique du Sud, la Société d'assurance des crédits à l'exportation (ECIC), participe régulièrement en tant qu'observateur aux réunions du Groupe de travail de l'OCDE sur les crédits et les garanties de crédit à l'exportation. Elle se tient ainsi au courant des pratiques optimales internationales, en particulier en matière d'application des mesures de lutte contre la corruption et des normes environnementales. L'ECIC assiste également aux réunions des participants à l'Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (« l'Arrangement »).

L'Afrique du Sud a ratifié en 2007 la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Elle participe en outre aux activités de mise en œuvre et de répression destinées à améliorer le respect de la Convention. Celle-ci s'applique aussi en matière d'environnement, par exemple lorsque des agents publics sont corrompus dans le contexte du braconnage d'espèces sauvages visées par la CITES.

### 3. Protection du milieu marin

#### 3.1. Conventions relevant de l'Organisation maritime internationale (OMI)

Un volume important de trafic maritime, principalement de marchandises et de carburant, passe par l'Afrique du Sud. Sa flotte étant cependant assez limitée, le pays tire profit de sa qualité de partie à un grand nombre de conventions et protocoles de l'OMI liés à l'environnement (tableau 4.3)<sup>15</sup>. L'importance croissante accordée dans le monde au contrôle des navires par l'État du port<sup>16</sup> est un facteur qui a fait participer davantage l'Afrique du Sud aux activités de l'OMI.

Tableau 4.3. Conventions et protocoles de l'OMI relatifs à l'environnement

Titre	√ = adhésion, ratification, etc., par l'Afrique du Sud
Convention internationale sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures de 1969 et protocole de 1973	√ 1986 √ 1986
Convention de Londres sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et autres matières de 1972 et protocole de Londres de 1996	√ 1978 √
Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL) de 1973	√ 1984
Annexe I Règles relatives à la prévention de la pollution par les hydrocarbures	√
Annexe II Règles relatives à la prévention de la pollution par les substances liquides nocives transportées en vrac	√
Annexe III Règles relatives à la prévention de la pollution par les substances nuisibles transportées par mer en colis	√
Annexe IV Règles relatives à la prévention de la pollution par les eaux usées des navires	non
Annexe V Règles relatives à la prévention de la pollution par les ordures des navires	√
Annexe VI Règles relatives à la prévention de la pollution de l'atmosphère par les navires	non
Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures (OPRC) de 1990	√ 2008
Protocole sur la préparation, l'intervention et la coopération en matière d'événements de pollution par les substances nocives et potentiellement dangereuses (OPRC-HNS) de 2000	non
Protocole à la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (CLC) de 1992	√
Protocole portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FUND) de 1992	√
Protocole portant création d'un fonds supplémentaire (facultatif) de 2003	non
Convention internationale sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses (HNS) de 1996 et son protocole de 2010	non non
Convention internationale sur le contrôle des systèmes antisalissure nuisibles sur les navires (AFS) de 2001	√ 2008
Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soute de 2001	non
Convention internationale pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires (BW) de 2004	√ 2008
Convention internationale de Hong Kong pour le recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires de 2009	Pas encore

Source : Organisation maritime internationale.

En vertu des dispositions de la Convention de Londres de 1972 (et de son protocole de 1996) sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et autres matières, l'Afrique du Sud communique chaque année des informations sur l'immersion de déchets et l'incinération en mer au Groupe de l'OMI sur le respect des dispositions, à l'instar d'une minorité relativement faible de pays. L'Afrique du Sud ne rejette pas de déchets industriels ni de boues d'épuration depuis les navires. Les résidus du dragage régulier des ports et le matériel inutilisable sont immergés, mais les déblais de

dragage contenant des métaux lourds (plomb, cuivre, zinc, mercure et cadmium, par exemple) sont déversés sur des sites spécifiquement désignés.

Six des plus grands ports maritimes du pays possèdent des installations de réception des déchets visés à l'annexe I de la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL) (eaux de cale contenant des hydrocarbures et eaux de ballast polluées, par exemple). La base de données de l'OMI ne recense pas d'installations de réception pour les substances figurant aux annexes II et V (eaux de nettoyage des citernes et résidus de cargaison contenant des substances liquides nocives, déchets solides). Le pays n'ayant pas pris d'engagement au sujet des annexes IV et VI, il n'est pas tenu de fournir des installations de réception pour les eaux usées, les substances appauvrissant la couche d'ozone et les résidus de l'épuration des gaz d'échappement. De plus, les eaux situées au large de la partie méridionale de l'Afrique du Sud ont été désignées comme zones spéciales<sup>17</sup> en vertu de l'annexe I de la Convention MARPOL en 2008. Ces zones spéciales comprennent la zone d'exclusion de 50 milles marins qui recouvre le banc d'Agulhas ; il existe ainsi une vaste zone tampon dans laquelle le pompage opérationnel d'hydrocarbures se fait suffisamment au large pour protéger la côte dans cette zone à haut risque. Les navires-citernes qui font du cabotage en Afrique du Sud doivent être équipés de citernes de décantation qui doivent être déversées à terre dans des installations de réception des déchets établies dans des ports.

L'Afrique du Sud a connu au fil des années une série d'incidents de pollution marine. En 2000, le naufrage du vraquier *Treasure* par grosse mer au large du Cap a porté un grave préjudice à deux grandes colonies de reproduction de pingouins africains sur les îles de Robben et Dassen. Ces dernières années, le nombre de nappes d'hydrocarbures repérées par des avions de patrouille a sensiblement diminué et l'Afrique du Sud a mis en place un dispositif d'intervention qui a permis de maîtriser les dernières situations d'urgence. L'Autorité sud-africaine de sécurité maritime (SAMSA) est également chargée de la prévention et de la lutte contre la pollution du milieu marin par les navires dans le cadre de la Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures (OPRC). Elle possède trois navires équipés pour pulvériser du dispersant et dispose d'un remorqueur au Cap prêt à intervenir dans les situations d'urgence pour porter secours aux navires en difficulté. Le Plan national d'intervention, qui était en cours de révision à la fin de 2012, permet de mobiliser des équipements et des ressources humaines à bref délai. Dans le cadre des conventions d'Abidjan et de Nairobi, l'Afrique du Sud peut partager ces services avec ses voisins. Il semble qu'aucune disposition particulière n'ait été prévue pour les situations d'urgence portant sur les substances nocives et potentiellement dangereuses ; l'Afrique du Sud n'a pas signé le Protocole sur la préparation, l'intervention et la coopération en matière d'événements de pollution par les substances nocives et potentiellement dangereuses (OPRC-HNS).

Un projet de politique de gestion des eaux de ballast a été préparé en 2002 dans le cadre de la composante sud-africaine du programme mondial de gestion des eaux de ballast du FEM, du PNUD et de l'OMI (GloBallast). Il s'agit d'un effort international destiné à aider les pays à respecter le protocole sur la gestion des eaux de ballast. Mais il ne semble pas que ce projet ait été officiellement adopté ni mis en œuvre dans aucun des ports du pays. En 2003, le port de Saldanha a été l'un des six sites pilotes au monde à expérimenter un outil de gestion des risques liés aux eaux de ballast élaboré par les partenariats GloBallast, mais on ne sait pas exactement quel usage ultérieur a été fait de cette méthode. L'Institut international de l'océan d'Afrique australe, qui fait partie d'une ONG

internationale, a accueilli une réunion du groupe de travail de GloBallast au Cap en 2012 en association avec l'Institut national sud-africain de la biodiversité (SANBI).

La SAMSA participe à deux protocoles d'accord régionaux sur le contrôle des navires par l'État du port, concernant respectivement l'océan Indien et l'Afrique de l'Ouest et centrale (Abuja). Elle a procédé à près de 250 inspections des ports du pays en 2011, durant lesquelles huit navires ont été immobilisés. Les inspections couvrent de nombreuses questions qui figurent dans diverses conventions de l'OMI, par exemple sur la sécurité structurale, la navigation et la prévention des incendies. Le rapport annuel 2011 de la Commission de contrôle des navires par l'État du port dans l'océan Indien donne une idée du poids accordé aux questions environnementales dans ces inspections : près de 10 % de l'ensemble des insuffisances signalées dans la région de l'océan Indien concernaient la Convention MARPOL (annexes I, IV et V).

### **3.2. Gestion internationale des pêches**

L'Afrique du Sud compte 18 pêches commerciales reconnues qui représentent quelque 0.5 % du PIB et emploient plus de 43 000 personnes à titre saisonnier et permanent<sup>18</sup>. Le secteur pâtit cependant du mauvais état d'une grande partie des pêches commerciales. Le volume total des prises, qui avait atteint près de 900 000 tonnes en 2004, est tombé à 583 000 tonnes en 2009 (graphique 1.8).

L'Afrique du Sud s'est dotée d'un arsenal moderne d'instruments juridiques et de moyens d'action visant à assurer une gestion durable de ses pêches. La loi sur les ressources biologiques marines de 1998 (MLRA) repose sur une approche écosystémique et définit une politique applicable à l'ensemble des ressources biologiques marines, y compris aux activités non consommatrices comme l'observation des baleines à bord de bateaux et la plongée en cage avec les requins. La gestion des pêches commerciales consiste essentiellement à adopter un régime évolutif qui i) limite le total autorisé de capture (TAC) alloué aux détenteurs de permis ; ii) restreint le volume de l'effort (bâtiments, pêcheurs ou heures) appliqué à une pêche particulière (total autorisé d'effort de pêche, ou TAE), ou iii) conjugue les deux options. Le Service des pêches du ministère de l'Agriculture, de la Pêche et des Forêts (DAFF) recueille et conserve chaque année des données sur les prises et les stocks à partir desquelles il prend ses décisions. En outre, il exploite une flotte de navires consacrés aux activités de recherche et de contrôle de conformité.

L'Afrique du Sud participe à quatre accords internationaux sur les pêches : la Commission des thons de l'océan Indien (CTOI), la Commission des pêches pour le Sud-Ouest de l'océan Indien (CPSOOI), l'Accord relatif aux pêches dans le sud de l'océan Indien (SIOFA) et la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA). Elle ne fait pas partie de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Sud-Est (SEAFO) mais elle est partie à la Convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique (CCAMRL) de 1980, qui régule notamment la pêche à la légine et au krill.

### **3.3. Pêche illégale, non déclarée et non réglementée**

La stratégie de gestion des pêches adoptée par l'Afrique du Sud est gravement compromise par le fléau de la pêche illégale, pratiquée à l'échelle aussi bien industrielle (par des navires étrangers de pêche hauturière) qu'artisanale (par des populations côtières pauvres). La pêche illégale, non déclarée et non réglementée pille les stocks visés : au début des années 2010, 68 % des poissons communs pêchés à la ligne étaient classés dans la

catégorie des stocks « effondrés » et 11 % dans celle des stocks « surexploités ». En outre, elle met en péril les autres espèces et leur habitat<sup>19</sup>, ainsi que les moyens d'existence des pêcheurs en règle et des collectivités où ils vivent, qui voient leurs revenus baisser et l'insécurité alimentaire s'aggraver (encadré 4.2).

#### Encadré 4.2. **Le cas des espèces endémiques d'ormeaux d'Afrique du Sud**

L'exemple de la pêche de l'ormeau endémique d'Afrique du Sud (*Haliotis midae*) dans la partie orientale de la province du Cap montre comment une pêche illégale à grande échelle peut se développer en peu de temps. Étant donné que très peu d'autochtones détenaient des droits de pêche et que les autorités chargées de faire respecter faisaient preuve de laxisme, il était difficile de résister à la tentation de pêcher des ormeaux de grande valeur, facilement accessibles à peu de frais. Entre 1997 et 2005, une flotte de 30 navires a été construite à cet effet<sup>a</sup>, capturant 1 000 à 2 000 tonnes d'ormeaux, dont la valeur à l'exportation se situait entre 35 et 70 millions USD par an (Raemaekers et Britz, 2009). À l'échelle nationale, on estime que le volume d'ormeaux capturés illégalement représente quatre à six fois le volume capturé par la pêche légale (Bürgener, 2008). Une faible partie des ormeaux capturés illégalement est consommée dans le pays. Environ 95 % des prises sont exportées vers l'Asie de l'Est, souvent via les ports de pays voisins.

a) Notamment des bateaux semi-rigides gonflables *superduck* pouvant transporter jusqu'à 14 personnes, propulsés par deux moteurs hors-bord de 250 chevaux qui peuvent atteindre une vitesse de 50 nœuds (Raemaekers et Britz, 2009).

La flotte de petits bâtiments et de scooters des mers utilisés par le service des pêches du DAFF pour lutter contre les infractions ne fait pas le poids face aux braconniers bien organisés. À la fin de 2012, le gouvernement revoyait sa position vis-à-vis de la réglementation des pêches et envisageait de recourir à la Marine. Ceci faciliterait la répression en haute mer, mais à l'autre extrémité, le gouvernement devrait peut-être songer à emprunter certains aspects du cadre réglementaire régissant l'accès et le partage des avantages (APA) qu'il a mis en place dans le cadre du protocole de Nagoya (voir plus loin). Il pourrait prévoir par exemple de renforcer la participation des populations locales et le partage des avantages avec elles, ou de leur confier la gestion des ressources locales (chapitre 5), notamment en chargeant des gardes-côtes et des inspecteurs des pêches nommés au niveau local d'assurer la répression (chapitre 2).

La pêche INN franchissant souvent les frontières pour desservir des marchés distants, il est vital de coopérer au niveau international pour la combattre. L'Afrique du Sud participe à la mise en œuvre de la Déclaration d'engagement de la SADC à lutter contre la pêche INN de 2008 et à celle du Plan d'action de 2010 qui l'accompagne. Elle y contribue notamment en participant à des patrouilles de surveillance conjointes avec des pays partenaires (Mozambique, Tanzanie et Kenya, par exemple) et en mettant à disposition un bâtiment à cet effet. En 2003, le Conseil des ministres a approuvé le Protocole sur les pêches de la SADC, qui porte sur la préservation et l'exploitation durable des ressources biologiques et des écosystèmes aquatiques relevant de la juridiction des pays de la SADC. Même si le protocole n'était pas encore entré en vigueur en novembre 2012, un Centre SCS (suivi, contrôle et surveillance) de la SADC a été mis en place afin de coordonner des actions communes de lutte contre la pêche INN.

Le Groupe de travail « Non à la pêche illégale » du NEPAD œuvre en partenariat avec les pouvoirs publics, le secteur de la pêche, des ONG et d'autres organisations internationales. Ensemble, ils encouragent à réformer les politiques de l'Afrique à l'égard de la pêche INN, qu'elle soit pratiquée dans les eaux continentales ou marines, à petite échelle ou à l'échelle industrielle. En 2012, l'Afrique du Sud a accueilli un atelier NEPAD/CCAMLR sur le rôle des contrôles par l'État des ports dans la lutte contre la pêche INN. L'Afrique du Sud devrait également envisager de signer l'Accord de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) de 2009 sur les mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

### **3.4. Politique sud-africaine proposée pour la gestion environnementale nationale des océans**

L'Afrique du Sud participe activement à l'élaboration et à la mise en œuvre de plusieurs accords multilatéraux sur l'environnement qui visent à protéger les océans et couvrent des questions comme la pollution des mers par les navires et la pollution d'origine tellurique, la protection et l'exploitation durable des ressources biologiques marines, la gestion intégrée des zones côtières et le contrôle des navires par l'État du port. Il lui faut en outre prendre en compte et concilier un grand nombre d'autres questions et intérêts relatifs aux océans, concernant par exemple le trafic maritime, la pêche, la prospection et l'exploitation minières des fonds marins et la défense nationale. Chacune de ces questions a ses propres défenseurs, qu'il s'agisse d'acteurs privés ou d'organismes publics régis pour la plupart par des lois spécialisées ; on est donc loin d'appliquer une approche intégrée de l'exploitation durable des océans.

Or les pressions anthropiques sur le milieu marin sont appelées à s'intensifier. On perçoit en outre de mieux en mieux l'importance des services rendus par les écosystèmes océaniques (diffusion thermique, production d'oxygène, absorption du dioxyde de carbone, production halieutique, exploitation du pétrole et des minéraux, etc.) et la nécessité de préserver l'intégrité des écosystèmes marins. Le Livre vert sur la politique sud-africaine de gestion environnementale nationale des océans, publié en octobre 2012, vient à point nommé pour relever ces défis. Le processus de consultation des parties prenantes engagé pour établir ce Livre vert devrait être suivi par l'adoption et la mise en œuvre d'une politique des océans.

## **4. Coopération internationale sur l'environnement : le développement durable et les trois Conventions de Rio**

### **4.1. Développement durable : la Commission du développement durable et les objectifs du Millénaire pour le développement**

L'Afrique du Sud affiche un bilan exemplaire en ce qui concerne les mesures prises en faveur du développement durable conformément aux conclusions de la Conférence de Rio de 1992. Le cadre national de 2008 en faveur d'un développement durable (NFSD) et la stratégie nationale de développement durable de 2011 et son plan d'action 2011-14 (NSSD-1) établissent le programme d'ensemble visant à progresser davantage dans ce domaine (chapitre 2). Les consultations de la population sont devenues partie intégrante du processus de formulation des politiques. Le pays devrait aussi envisager d'adhérer à la Convention d'Aarhus (sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement) afin d'uniformiser ses procédures avec les meilleures pratiques internationales appliquées dans ce domaine.

Parmi les résultats les plus importants de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable de 2012 (Rio+20) du point de vue de l'Afrique du Sud, on peut citer : i) la déclaration mondiale sur l'économie verte dans le contexte du développement durable et de l'élimination de la pauvreté ; ii) l'accord global en vue de renforcer la participation des femmes et des jeunes ; iii) la mise en place d'un processus de formulation d'objectifs de développement durable post-2015 fondés sur les OMD et iv) le processus de mise en place d'une stratégie financière de développement durable au niveau international. En outre, l'Afrique du Sud s'est associée au Brésil, au Danemark et à la France pour inclure dans la version définitive du document de Rio+20 une clause encourageant les entreprises privées à communiquer des informations sur la soutenabilité de leurs activités.

Les progrès de l'Afrique du Sud vers la réalisation des OMD ont été évalués en 2010. Sur les 15 cibles de l'objectif 7 (Assurer un environnement durable), une avait déjà été atteinte (proportion de la population utilisant une source améliorée d'eau potable), quatre allaient vraisemblablement être atteintes (part de la population ayant accès à des services d'assainissement améliorés et trois cibles sur les substances appauvrissant la couche d'ozone), six pouvaient être atteintes (trois cibles sur le CO<sub>2</sub>, deux sur les zones protégées et la proportion des ménages ayant accès à l'électricité), et deux avaient peu de chance d'être atteintes (espèces menacées et proportion de la population vivant dans des taudis), tandis que l'état d'avancement de deux cibles était inconnu (République d'Afrique du Sud, PNUD, 2010).

#### **4.2. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)**

L'Afrique du Sud est l'un des 20 pays émettant le plus de gaz à effet de serre. Ceci s'explique essentiellement par le fait que le charbon est la principale source des émissions des GES du pays, puisqu'il était responsable de près de 83 % des émissions en 2010. Les émissions de GES ont augmenté de 1.1 % par an dans les années 90, et de 3 % par an entre 2000 et 2008, parallèlement à la hausse de la consommation d'énergie. Elles ont cependant diminué entre 2009 et 2011 du fait de la récession économique (chapitre 1, graphique 1.2).

L'Afrique du Sud a ratifié la CCNUCC en 1997 et le protocole de Kyoto en 2002. Elle a soumis une communication nationale initiale à la CCNUCC en 2004 et une deuxième en 2011 et participe étroitement aux débats internationaux sur les changements climatiques. Elle a forgé des alliances avec d'autres pays, en particulier le groupe des pays africains, le G77+Chine et le partenariat du groupe BASIC qui, en novembre 2012, a tenu sa 13<sup>e</sup> réunion ministérielle depuis sa création en 2008. L'Afrique du Sud et ses partenaires visent à faire en sorte que la charge de l'atténuation du changement climatique soit partagée équitablement entre les pays développés et en développement, et que les accords internationaux sur le changement climatique prennent en compte les priorités des pays en développement qui sont d'éliminer la pauvreté et de favoriser le développement durable. En démontrant que sa politique d'atténuation donne les résultats recherchés, l'Afrique du Sud fera mieux entendre sa voix dans ce domaine.

L'Afrique du Sud a commencé à se pencher sérieusement sur les questions de changement climatique au début des années 2000. Pendant la deuxième moitié de la décennie, une série d'étapes ont été franchies (études techniques, documents d'orientation et consultations ayant mobilisé un vaste éventail de parties prenantes), permettant de réaliser peu à peu des progrès qui ont culminé en 2009 avec l'annonce à Copenhague d'une trajectoire d'atténuation des émissions de GES (voir ci-dessous) et



l'adoption d'une politique globale et détaillée (énoncée dans le Livre blanc sur la stratégie nationale face au changement climatique à la fin de 2011). Ce Livre blanc aborde divers aspects : atténuation et adaptation, programmes d'action sectoriels (ressources en eau, transports, etc.), création d'emplois, poursuite systématique d'un développement résilient au changement climatique et mobilisation des ressources. Des échéances à court, moyen et long terme ont été définies pour la mise en œuvre du Livre blanc.

En 2010, le ministère de l'Environnement (DEA) a créé un service spécialisé chargé des questions de changement climatique et de qualité de l'air. De plus, le pays a adopté plusieurs instruments d'action relatifs au climat (une taxe sur l'électricité, un tarif d'achat de l'électricité et une taxe sur les véhicules basée sur les émissions de CO<sub>2</sub> par kilomètre) ; une taxe carbone est à l'étude depuis 2010 et doit normalement être mise en place en 2015 (chapitre 3). Jusqu'à présent, aucune législation consacrée au changement climatique n'a été adoptée. L'adoption d'une telle législation ancrerait plus fermement les objectifs de réduction des gaz à effet de serre et les mécanismes de gouvernance climatique dans le cadre général de l'action gouvernementale. Dans le même temps, plusieurs autres politiques, sous d'autres intitulés mais concernant directement le changement climatique, ont été adoptées. Il s'agit notamment du Livre blanc sur les énergies renouvelables de 2003, de la Stratégie nationale de maîtrise de l'énergie (NEES) de 2005 et de la Stratégie nationale sur les biocombustibles industriels de 2007. La multiplicité de ces plans et projets semble indiquer la nécessité qu'un organisme unique suive les progrès réalisés au regard de différents objectifs et assure la cohérence entre les différents projets. Le Comité sur le changement climatique, organe indépendant créé en application de la loi de 2008 sur le changement climatique au Royaume-Uni, pourrait servir de modèle. Si cet organisme était comptable devant le parlement, et non pas devant le gouvernement, ses conclusions feraient l'objet de débats publics.

En 2009, le gouvernement a annoncé que l'Afrique du Sud allait mettre en œuvre des mesures d'atténuation qui, collectivement, permettront de réduire les émissions de 34 % d'ici à 2020, et de 42 % d'ici à 2025, par rapport à un scénario de politiques inchangées. En termes absolus, le Livre blanc sur la stratégie nationale face au changement climatique prévoit que les émissions atteindront leur point culminant entre 2020 et 2025, se situant entre un minimum de 398 Mt éq.-CO<sub>2</sub> et un maximum de 583 Mt et 614 Mt en 2020 et 2025 respectivement. Par la suite, les émissions devraient marquer le pas pendant une période maximale de 10 ans, pour s'établir entre 398 Mt et 614 Mt éq.-CO<sub>2</sub>. À partir de 2036, les émissions devraient diminuer pour revenir en 2050 à un niveau compris entre 212 Mt et 428 Mt éq.-CO<sub>2</sub> (GoSA, 2011b). Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique nationale de lutte contre le changement climatique, des travaux complémentaires sont en cours afin d'analyser plus en détail le potentiel de limitation des émissions des secteurs économiques clés. Ces travaux devraient permettre de définir les résultats souhaités dans chaque secteur en matière de réduction des émissions.

La politique en matière de changement climatique elle-même est trop récente pour que l'on puisse en évaluer les résultats, mais on peut étudier des aspects d'autres politiques déjà mentionnées :

- Le Résultat n° 10 de l'Accord présidentiel (*Presidential Delivery Agreement*), ainsi que le Livre blanc sur les énergies renouvelables, fixent un objectif de production de 10 000 GWh d'électricité d'origine renouvelable (ce qui représente environ 4 % de la consommation d'électricité en 2010) d'ici à 2013. Bien que cet objectif ait peu de chances d'être atteint, la construction d'une importante capacité supplémentaire a été



approuvée, et cet objectif sera vraisemblablement atteint avec un retard de quelques années. Un réexamen de la stratégie était en cours à la fin de 2012.

- La Stratégie nationale de maîtrise de l'énergie de 2005 (NEES) promettait une réduction de 12 % de la demande d'énergie finale (l'objectif est également ventilé par secteur) d'ici à 2015, par rapport à un scénario de politiques inchangées pour la même année. Au total, la demande d'énergie finale a été portée de 63 à 72 Mtep entre 2006 et 2008, pour être ramenée de nouveau à 61 Mtep en 2010. On ne peut pas objectivement attribuer la hausse initiale de 14 % de la demande à un échec de la NEES aussi tôt après son adoption, mais il est clair que la diminution suivante s'explique essentiellement par les fortes conséquences de la récession économique de 2008. La NEES a également fixé comme objectif l'installation d'un million de chauffe-eau solaires dans des logements privés entre 2008 et 2014. Après un lent démarrage, il semble que ce programme ait trouvé son rythme (275 000 chauffe-eau environ avaient été installés en 2012), même si l'objectif du million ne sera peut-être atteint qu'après l'échéance de 2014. Une autre mesure prévue par la NEES – la rénovation des bâtiments pour les équiper d'ampoules basse consommation – a bien démarré. La NEES était en cours de révision à la fin de 2012 de façon à permettre la mise en œuvre de mesures complémentaires.
- La stratégie nationale sur les biocombustibles industriels proposait que d'ici à 2013, 2 % de l'offre nationale de combustibles liquides soit produite à partir de sources d'énergie non fossiles. Cet objectif visait essentiellement à créer des emplois pour les agriculteurs pauvres sur des terres inexploitées ou sous-exploitées mais jusqu'à présent, les agriculteurs n'ont pas suffisamment adhéré à cette politique (en partie faute de soutien technique et d'incitations financières) pour que la production augmente de façon sensible (Janssen et Rutz, 2011).

Jusqu'à présent, les projets entrepris par l'Afrique du Sud dans le cadre du Mécanisme pour un développement propre (MDP) du protocole de Kyoto n'ont pas contribué notablement à la réduction des émissions des gaz à effet de serre au niveau international. En 2004, l'Afrique du Sud a mis en place une Autorité nationale désignée pour les projets MDP au sein du ministère de l'Énergie. Bien que plus de 300 propositions aient été soumises à l'autorité au milieu de 2012, seuls 21 projets, représentant au total une réduction potentielle des émissions de 4.8 millions de tonnes par an, ont été enregistrés par le Conseil exécutif du MDP en tant que projets MDP. Seuls neuf ont donné lieu à la délivrance d'unités de réduction certifiée des émissions (URCE). Soixante-dix-sept autres en sont à des stades différents du cycle des projets. D'après les autorités, le prix du carbone étant bas, le MDP n'a pas permis de lever suffisamment de fonds pour financer les projets d'atténuation du changement climatique en Afrique du Sud. La création d'un marché MDP national régi par ses propres règles bénéficie d'un certain soutien, mais il est admis que le marché ne serait pas très liquide car 65 % des émissions du pays sont produites par deux entreprises seulement.

Nombre des problèmes que connaît aujourd'hui l'Afrique du Sud (pauvreté rurale, pénuries d'eau, désertification, etc.) seront sans doute exacerbés par les effets du changement climatique. Des évaluations prévoient une diminution des précipitations en hiver dans l'Ouest du pays et une augmentation des précipitations en été dans l'Est. Toutes les régions devraient devenir plus chaudes. Le gouvernement formule des mesures d'adaptation pour différents secteurs (santé humaine et communautés, ressources en eau, agriculture, espèces allogènes envahissantes, biodiversité, etc.) Une fois que ces mesures

auront été définies, il faudra les intégrer aux programmes sectoriels et à différents niveaux de l'administration, ce qui nécessitera un effort durable et des moyens financiers pour surmonter divers obstacles. Ainsi, il est souvent nécessaire de mettre en œuvre les mesures d'adaptation au niveau local – précisément là où la capacité d'exécution est la plus faible. Pour que la mise en œuvre soit efficace, il faudra aussi un système de suivi et d'évaluation approprié permettant de veiller à ce que les mesures restent conformes aux objectifs.

Lorsqu'il a défini sa trajectoire en matière d'atténuation des émissions de GES, le gouvernement a aussi appelé l'attention sur l'article 4.7 de la CCNUCC, faisant valoir que l'Afrique du Sud ne pourrait atteindre ses objectifs que dans la mesure où les pays développés tiendront leurs engagements en matière de ressources financières, de renforcement des capacités, de développement technologique et de transferts de technologies en faveur des pays en développement. Le gouvernement considère que la nouvelle architecture financière qui est en train d'être mise sur pied (le Fonds pour l'adaptation et le Fonds vert pour le climat) marque une étape importante. Un membre du Conseil du Fonds vert pour le climat représente l'Afrique du Sud, et est également suppléant au Conseil du Fonds pour l'adaptation. Le pays a reçu des financements du FEM pour plusieurs projets d'adaptation au changement climatique depuis plusieurs années, mais n'a pas encore fait appel au Fonds pour l'adaptation. Cette situation va probablement changer maintenant que l'Institut national sud-africain de la biodiversité (SANBI) est accrédité comme institution nationale de mise en œuvre dans le cadre du Fonds.

L'Afrique du Sud s'emploie à constituer, d'ici à 2014, une panoplie d'instruments de financements nationaux. Certains sont déjà en place. La Banque de développement de l'Afrique australe (DBSA) gère le Fonds vert – doté d'un financement initial de l'État de 800 millions ZAR – destiné à financer la transition vers une trajectoire de développement à faible intensité de carbone, économe en ressources et résiliente face au changement climatique, qui procure des avantages économiques, environnementaux et sociaux ayant un fort impact (chapitre 3). La DBSA, pour le compte du ministère de l'Énergie, gère aussi un programme d'achat d'énergie renouvelable auprès des producteurs d'électricité indépendants. En novembre 2012, elle a approuvé 9.6 milliards ZAR de prêts affectés à des projets d'énergie renouvelable pour favoriser la mise sur pied du secteur des énergies renouvelables (qui représente 896.5 MW de l'objectif national de 3 725 MW).

La politique sud-africaine à l'égard du changement climatique repose sur une analyse complexe qui a inspiré les scénarios d'atténuation à long terme (LTMS) de 2007, et qui a consisté à évaluer les différentes options envisageables par rapport à un scénario de politiques inchangées. Les LTMS, qui ont été reconnus comme un excellent outil d'analyse, permettent aujourd'hui à l'Afrique du Sud d'aider d'autres pays en développement à concevoir des mesures d'intervention. L'équipe sud-africaine chargée des LTMS a reçu des fonds pour mener cette analyse au niveau international dans le cadre d'un projet baptisé MAPS (Plans d'action et scénarios d'atténuation). Ce projet a été lancé dans quatre pays d'Amérique du Sud.

### **4.3. La Convention sur la diversité biologique (CDB) de l'ONU et ses protocoles**

Classée au troisième rang mondial pour sa biodiversité (après le Brésil et l'Indonésie), l'Afrique du Sud a pris acte de son « devoir de vigilance » en la matière. Bien qu'elle soit confrontée à des problèmes pressants dans de nombreux domaines (pauvreté, emploi, logement, santé et éducation), elle n'en accorde pas moins une grande priorité à la protection et à l'utilisation durable de la biodiversité à l'intérieur de ses frontières et sur l'ensemble du continent africain. L'Afrique du Sud a ratifié la Convention sur la diversité biologique (CBD) en

1995, est devenue partie au protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques en 2003 et a signé en 2011 le protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la Convention sur la diversité biologique. La CBD est devenue le principal moteur du cadre juridique et d'action gouvernementale général du pays sur la biodiversité (chapitre 5).

L'Afrique du Sud est l'un des deux pays africains qui importent et exportent des organismes vivants modifiés (OVM). Elle a aussi été le premier pays africain à commercialiser des plantes transgéniques. Elle a pleinement harmonisé sa législation avec les prescriptions du protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques et a mis en place un dispositif opérationnel de prise de décision en matière de gestion et de commerce des OVM. Le principal texte de loi, à savoir la loi sur les OGM de 1997, a précédé le Protocole de deux ans. La loi nationale sur la gestion de l'environnement (NEMA) impose de soumettre certaines catégories d'OVM à une étude d'impact sur l'environnement, et la loi sur la biodiversité impose un suivi à long terme de leurs effets potentiels. Un comité consultatif officiel fournit les conseils scientifiques qui éclairent les décisions d'un conseil exécutif composé des administrations concernées. Fin 2012, l'Afrique du Sud n'avait pas encore défini de position vis-à-vis du Protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation relatif au protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques ; sa décision dépendra des conclusions de consultations nationales.

Les exportations d'OVM dans le cadre du protocole de Cartagena, en particulier de céréales vers d'autres pays africains, sont entravées par les carences institutionnelles et réglementaires des pays importateurs, ainsi que par la charge que représente la communication des documents requis. L'Afrique du Sud souhaiterait que les pays importateurs améliorent leur capacité à appliquer le Protocole, ce qui explique pourquoi elle insiste sur les questions de biosécurité dans les efforts de coopération internationale (par exemple en organisant des ateliers ou en y participant, comme on l'a vu plus haut). Par ailleurs, l'Afrique du Sud considère que ses accords commerciaux avec l'Argentine, qui portent notamment sur les questions réglementaires de biosécurité, sont un modèle de ses relations commerciales avec les autres pays.

Les ressources génétiques de l'Afrique du Sud et les savoirs traditionnels des Sud-Africains suscitent l'intérêt de divers secteurs d'activité (industrie pharmaceutique, biotechnologies, horticulture, agro-alimentaire, produits cosmétiques, etc.). En 2013, le pays a ratifié le protocole de Nagoya à la CBD, qui inscrit dans un cadre mondial de son régime national de gestion de l'APA. La loi sur la biodiversité et les règlements de 2008 sur la bioprospection, l'accès et le partage des avantages ne sont que deux exemples d'une panoplie de lois qui traitent de questions d'APA comme les droits de propriété intellectuelle, les brevets, la sélection végétale et les douanes.

Le concept d'accès et partage des avantages (APA) défini dans le protocole de Nagoya de 2010 repose sur l'idée selon laquelle, dans la mesure où les nouvelles ressources génétiques se trouvent pour la plupart dans les pays en développement et où les entreprises capables de les commercialiser grâce à la recherche sont généralement dans les pays développés, un système juste de partage des avantages entre le Nord et le Sud est une condition préalable indispensable à un développement durable à l'échelle mondiale. Le dispositif sud-africain d'APA vise à mettre en place un tel système juste de partage des avantages. La loi sur la biodiversité dispose qu'un permis est obligatoire pour i) les activités

de bioprospection faisant appel à des ressources biologiques locales, et notamment aux usages ou aux savoirs traditionnels associés et ii) l'exportation de ressources biologiques locales aux fins de la bioprospection ou d'autres recherches. La loi dispose également que ces permis ne peuvent être délivrés qu'après obtention du consentement préalable en connaissance de cause de ceux qui autorisent l'accès aux ressources biologiques locales (propriétaires fonciers, par exemple) ou des communautés autochtones dont la connaissance des usages traditionnels de ces ressources a contribué, ou peut contribuer, à la bioprospection (encadré 5.8).

#### **4.4. La Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification**

Les graves sécheresses susceptibles de provoquer des pénuries alimentaires représentent un véritable risque en Afrique du Sud. En 2004, six provinces ont été déclarées zones sinistrées par la sécheresse et pas moins de 4 millions de personnes ont été touchées. La Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CNULD) est extrêmement pertinente pour l'Afrique du Sud. En adoptant une approche ascendante de la gestion durable des terres, elle vise à enrayer et prévenir la dégradation des terres et à atténuer les effets de la sécheresse afin de concourir à la réduction de la pauvreté et au respect durable de l'environnement. L'Afrique du Sud est devenue partie à la CNULD en 1997 et a formulé en 2004 un plan national d'action très complet. Des progrès ont été enregistrés dans certains domaines, notamment l'amélioration des dispositifs institutionnels (formulation de plans de gestion des catastrophes dues à la sécheresse). Malgré tout, la mise en œuvre du plan national d'action s'est révélée difficile en raison du caractère transsectoriel des problèmes de dégradation des terres (qui touchent les terres, l'agriculture, l'eau, la foresterie, les activités extractives et la gestion des catastrophes) et de la nécessité d'obtenir l'adhésion des populations locales aux mesures proposées. Le manque de moyens, la médiocre coordination des organismes publics, le manque de capacités locales pour mettre en œuvre les plans et programmes approuvés et l'insuffisance de données permettant de mesurer les progrès accomplis ont contribué à faire perdre le cap et à couper l'élan des réformes. L'examen externe du plan national d'action prévu au début de 2013 sera l'occasion de remettre le plan sur les rails et de l'harmoniser à la fois avec le Plan-cadre stratégique décennal de la CNULD et avec les politiques d'adaptation au changement climatique actuellement en cours d'élaboration.

## **5. Coopération mondiale en matière d'environnement : les AME relatifs à la biodiversité et aux produits chimiques**

### **5.1. AME relatifs à la biodiversité : Convention CMS, Convention de Ramsar, réserves de biosphère et patrimoine mondial**

L'Afrique du Sud est partie à la Convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (CMS) ainsi qu'à deux des accords qui en découlent : l'Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie (AEWA) et l'Accord sur la conservation des albatros et des pétrels (ACAP). Elle a également signé quatre des mémorandums d'accord non contraignants conclus au titre de la Convention CMS, portant respectivement sur la conservation des tortues marines en Afrique, sur les tortues marines de l'océan Indien et de l'Asie du Sud-Est, sur la conservation des oiseaux de proie et sur les requins. En ce qui concerne les aires de conservation transfrontalières, l'Afrique du Sud et ses voisins coopèrent, officiellement ou non, à la mise en œuvre de la Convention de Bonn (identification des habitats et des

espèces, suivi des déplacements d'animaux à travers les frontières, harmonisation des mesures de conservation, etc.). En 2012, le ministère de l'Agriculture, de la Pêche et des Forêts a lancé un plan d'action national pour la conservation et la gestion des requins dans le cadre du plan d'action international de la FAO. Même s'il n'y fait aucune référence, ce plan est en grande partie conforme au mémorandum d'accord sur les requins. N'ayant aucun caractère obligatoire et bénéficiant de fonds limités, il constitue davantage une source d'information qu'un modèle d'action.

L'Afrique du Sud est partie à la Convention de Ramsar relative aux zones humides depuis 1975. Elle compte aujourd'hui 20 sites – dont 8 ont été ajoutés depuis 1997 – désignés comme zones humides d'importance internationale, d'une superficie totale de 553 178 hectares. De nombreux sites Ramsar font également partie de parcs nationaux ou de réserves naturelles provinciales. Deux sites – Blesbokpunt et l'embouchure du Fleuve Orange – sont cependant inscrits au Registre de Montreux<sup>20</sup> depuis 1996 et 1995, respectivement, en partie car ils subissent les effets préjudiciables de l'exploitation minière en amont. En 2009, un Comité national a été créé et un inventaire national des zones humides a été dressé<sup>21</sup>. Jusqu'à présent, le pays n'a pas encore adopté de politique nationale planifiée en matière de zones humides, mais une panoplie d'instruments d'action dans les domaines de l'eau, de la biodiversité et de l'environnement traite de la question des zones humides. Les plans de gestion de la moitié environ des sites Ramsar ont été récemment actualisés. Les sites Ramsar, ainsi que d'autres zones humides, bénéficient de travaux de réhabilitation dans le cadre du programme *Working for Wetlands* (chapitre 5).

En 1997, l'Afrique du Sud a ratifié la Convention de l'UNESCO de 1972 pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel et deux ans plus tard, elle a adopté la loi sur la Convention du patrimoine mondial. Depuis, l'UNESCO a placé huit sites sud-africains sur la liste du patrimoine mondial, dont quatre sont considérés comme un patrimoine naturel de valeur exceptionnelle. Le pays compte également six réserves de biosphère<sup>22</sup> (toutes déclarées entre 1998 et 2009) dans le cadre du programme sur l'homme et la biosphère (MAB) de l'UNESCO, et prévoit de créer trois nouvelles réserves.

## **5.2. Convention CITES : commerce des espèces menacées d'extinction**

L'Afrique du Sud est un important exportateur et importateur d'espèces menacées d'extinction, et sert aussi de plaque tournante vers d'autres pays. Le braconnage est un problème pressant, qui implique bien souvent des membres des populations locales qui, poussés par les difficultés financières, sont recrutés par des trafiquants étrangers pour mener des activités illicites. Les espèces qui suscitent particulièrement l'inquiétude sont l'ormeau (chair et coquillage), le rhinocéros (corne), l'éléphant (défenses) et des végétaux comme les cycas et les succulentes rares.

L'Afrique du Sud a ratifié en 1975 la Convention de Washington sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) et mis en place un dispositif opérationnel d'application de la Convention. Le cadre juridique se compose principalement de la loi sur la biodiversité de 2004. Le DEA coordonne un groupe de travail où sont représentées diverses organisations gouvernementales et non gouvernementales, et qui contribue à mettre en œuvre le projet sud-africain d'application de la Convention CITES<sup>23</sup>. De nouvelles techniques, comme l'identification génétique des animaux, aident les autorités à déterminer leur origine, dans le cas des cornes de rhinocéros saisies par exemple. De plus, le DEA organise des cours de formation pour le personnel des organismes chargés de l'application de la Convention CITES<sup>24</sup>.

Un aspect important de la mise en œuvre de la Convention CITES consiste à définir les limites du commerce licite d'espèces de faune et de flore sauvages. Les exportations ne sont autorisées que si elles ne nuisent pas à la survie de l'espèce intéressée. L'Autorité scientifique d'Afrique du Sud, avec différentes parties prenantes, a formulé des constatations selon lesquelles l'exportation de 16 espèces ne nuisait pas à leur survie. Il s'agit notamment de 12 espèces de cycas gravement menacées d'extinction, du guépard, du léopard, du rhinocéros blanc et de l'hippopotame). Cependant, le manque de connaissances sur les espèces rend souvent difficile la formulation de constatations. Des ONG se sont déclarées préoccupées par les exportations de rhinocéros blancs vivants vers des pays (la Chine et le Viêtnam, par exemple) dont elles soupçonnent qu'ils prévoient de créer des élevages de rhinocéros pour prélever leurs cornes.

S'agissant du commerce illicite d'espèces visées par la Convention CITES, la police et les provinces d'Afrique du Sud ont participé ces dernières années à une opération régionale et deux opérations mondiales d'Interpol visant la détention illégale et le trafic de reptiles, d'amphibiens et d'ivoire d'éléphant, ainsi que de médicaments traditionnels contenant des produits issus d'espèces sauvages. Les tribunaux sud-africains jouent aussi leur rôle puisqu'une trentaine de personnes de différentes nationalités purgent actuellement une peine.

C'est cependant le brusque essor du commerce illicite de cornes de rhinocéros et d'ivoire d'éléphant qui a attiré l'attention de l'opinion internationale ces dernières années. L'Afrique du Sud affiche incontestablement les meilleurs résultats au monde pour son action en faveur des rhinocéros (Milliken et Shaw, 2012), mais elle est aujourd'hui confrontée à une intensification spectaculaire du braconnage. Elle a mis en place une panoplie de mesures très complète (analyses médico-légales d'ADN, amélioration de la collecte d'informations, législation plus sévère, réglementation plus stricte de la chasse au trophée pour éviter la pseudo-chasse, amendes plus élevées, etc.) et en adoptera d'autres pour remédier à cette situation. Pour le moment, elle n'a toutefois pas enrayer l'augmentation du braconnage des rhinocéros (encadré 5.1). Le débat en cours depuis vingt ans entre les membres de la CITES se poursuit sur la question de savoir s'il convient d'autoriser un commerce limité des rhinocéros et de leurs cornes (ainsi que la chasse au trophée). La dernière étape s'est déroulée à la COP-16 en mars 2013, lorsque le Secrétariat CITES a recommandé, entre autres, que l'on concentre les efforts sur la réduction de la demande pour le commerce et sur la sensibilisation du public.

L'Afrique du Sud a joué un rôle clé, avec l'Allemagne et les Pays-Bas (en tant que pays donateurs) et avec le Secrétariat CITES, dans la création du Fonds pour l'éléphant d'Afrique. Ce dernier a été établi dans le cadre du PNUE comme un Fonds d'affectation spéciale pluridonateurs pour la coopération technique en vue de la mise en œuvre du Plan d'action pour l'éléphant d'Afrique, adopté en 2010 par les États de l'aire de répartition de l'éléphant d'Afrique. D'autres mesures relatives au commerce illégal de l'ivoire pourraient être prises en fonction des résultats de la COP-16 de la CITES en mars 2013.

### **5.3. AME relatifs aux produits chimiques : Conventions de Stockholm et de Rotterdam, protocole de Montréal et Convention de Minamata**

L'industrie chimique de l'Afrique du Sud est la plus grande d'Afrique et emploie directement plus de 150 000 personnes. Les grandes entreprises représentent de 60 à 70 % du chiffre d'affaires, les petites, moyennes et micro-entreprises (PMME) générant le reste. Le ministère de la Santé (DOH) importe du dichlorodiphényltrichloroéthane (DDT) de Chine pour

la lutte antivectorielle contre le paludisme et exporte ce pesticide vers d'autres pays africains pour des usages autorisés. L'Afrique du Sud est devenue partie à la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP) en 2004. Ses instituts de recherche qui travaillent sur les POP participent aux travaux du Comité d'étude de la Convention ; ils ont également participé à une étude sur la poursuite de l'utilisation du DDT dans la région de la SADC et à l'élaboration par le PNUE d'un outil pour la quantification des rejets de dioxines et de furannes.

Bien qu'un projet de Plan national de mise en œuvre de la Convention de Stockholm ait été publié en 2005, le manque de ressources humaines et financières, ainsi que les objections soulevées par l'industrie lors de la phase de consultation, ont retardé l'achèvement du Plan ; il a finalement été soumis au secrétariat de la Convention de Stockholm en 2012. Si l'aldrine a été interdite et d'autres pesticides contenant des POP ont été retirés du marché bien avant l'entrée en vigueur de la Convention, un manque de moyens techniques et financiers a ralenti la rédaction et la mise en application de la réglementation sur les substances chimiques visées par la Convention de Stockholm (y compris les POP, ajoutés en 2009). Le DOH a déjà inscrit certains POP dans la loi sur les substances dangereuses ; il s'est engagé à y inclure tous les POP lorsqu'il révisera la législation en vue de réglementer la gestion des produits chimiques contenant des POP dans le pays. Mise à part une évaluation des rejets de polychlorodibenzo-p-dioxines (PCDD) et de polychlorodibenzofurannes (PCDF) en 2006, aucune évaluation de la production non intentionnelle de POP – également exigée par la Convention – n'a encore été réalisée.

À l'heure actuelle, les principales orientations sur les moyens de faire face aux polychlorobiphényles (PCB) figurent dans une Norme nationale de gestion des huiles minérales, mais un règlement sur l'élimination progressive des PCB et des équipements contenant des PCB est en cours de rédaction. Aucun calendrier n'a été fixé mais, une fois en place, ce règlement imposera aux entreprises d'enregistrer auprès du DEA leurs équipements contenant des PCB ou contaminés par des PCB, d'indiquer les mesures qu'elles prévoient de mettre en œuvre pour éliminer en toute sécurité leurs déchets dangereux, et d'éliminer progressivement les équipements contenant des PCB. On pourra alors dresser un inventaire national des PCB. Des données sont actuellement recueillies auprès des municipalités. Eskom, la compagnie d'électricité publique d'Afrique du Sud, possède une grande partie du stock de PCB contenus dans les équipements électriques du pays. En outre, pour dresser un inventaire des PCB dans ses propres locaux, elle a lancé un programme de retrait des condensateurs contenant des PCB de ses sites désaffectés<sup>25</sup>. Entre 2005 et 2010, plus de 1 000 tonnes de PCB ont été détruites, mais aucun des sites contaminés par des POP n'a été décontaminé jusqu'à présent.

En 2002, l'Afrique du Sud a adhéré à la Convention de Rotterdam de 1998 sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international. Le pays participe activement à la Conférence des Parties (COP) – elle a présidé la COP-5 en 2011 – et a contribué à une série de formations régionales et d'activités de sensibilisation. Le Comité multipartite de gestion des produits chimiques (MCCM) – auquel participent des pouvoirs publics, des ONG et des universitaires – offre un cadre pour améliorer la gestion des produits chimiques, notamment pour répondre aux obligations d'échange d'informations prévues par les Conventions de Rotterdam, Stockholm et Bâle. L'Afrique du Sud récolte les bénéfices de la procédure, des notifications et des circulaires de consentement préalable en connaissance de cause (PIC), qui tiennent le pays informé de la position d'autres parties sur les produits chimiques inscrits à l'annexe III<sup>26</sup>.

La mise en œuvre de la Convention de Rotterdam concernant l'importation et l'exportation des produits chimiques non visés à l'annexe III de la Convention est partiellement assurée au moyen de la loi de 2003 sur l'administration du commerce international. Cette loi dispose que les substances inscrites à l'annexe III doivent bénéficier d'un permis de la Commission d'administration du commerce international (ITAC), accordé sur décision du DEA, avant d'être importées ou exportées. Sur les 39 demandes d'importation de substances chimiques, l'ITAC en a approuvé 18 sous certaines conditions et en a refusé 12 dont l'importation n'était plus autorisée, conformément aux réponses des pays importateurs soumises au Secrétariat de la Convention de Rotterdam. Bien que les principaux ministères (à savoir le DEA, le DAFF et le DOH) soient parvenus à un accord, le cadre réglementaire reste cependant insuffisant pour mettre en œuvre les principales règles de la Convention, notamment en ce qui concerne les mesures de réglementation finales et l'application des procédures PIC. Les parties prenantes ont été consultées pour préparer un Plan national d'action sur l'application de la Convention, mais ce plan n'avait pas encore été adopté à la fin de 2012.

Il semble que l'Afrique du Sud soit en passe de respecter ses obligations au titre du protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Elle est devenue un pays développé partie au protocole en 1990 et a adhéré à ses quatre amendements. En 1997, l'Afrique du Sud a vu sa demande de déclasserment acceptée et obtenu le statut de pays en développement au sens de l'article 5. Elle n'est donc pas tenue de respecter les dates d'élimination imposées aux pays développés, et est dispensée des versements annuels au Fonds multilatéral pour la mise en œuvre du Protocole destiné aux pays les plus pauvres.

L'Afrique du Sud est actuellement consommatrice de deux substances réglementées par le protocole de Montréal : le bromure de méthyle et les hydrochlorofluorocarbures (HCFC). La consommation de bromure de méthyle a été ramenée de 330.0 tonnes de potentiel de destruction de l'ozone (PDO) en 2006 à zéro en 2010, bien avant la date finale d'élimination de 2015 prévue à l'article 5. Pendant la même période, la consommation de HCFC<sup>27</sup> a été portée de 222.6 à 400.1 tonnes PDO, dépassant le niveau de référence de 369.7 tonnes PDO correspondant à l'objectif du protocole<sup>28</sup>. L'Afrique du Sud, qui espère néanmoins atteindre le niveau de référence d'ici la date limite de 2013, est convaincue qu'elle parviendra à leur élimination complète d'ici la date limite de 2040. L'Afrique du Sud étudie les moyens de récupérer ou de détruire les substances appauvrissant la couche d'ozone (SAO) qui sont actuellement rejetées dans l'atmosphère.

L'unité nationale de l'ozone au sein du DEA est chargée de mettre en œuvre le Protocole et travaille en liaison étroite avec les industriels. Le système d'importation et d'exportation utilisé par l'ITAC pour les substances inscrites à l'annexe III de la Convention de Rotterdam (mentionnée plus haut) s'applique aussi aux SAO. Depuis 2008, le DEA collabore avec les industriels et d'autres parties prenantes à l'établissement d'un plan de gestion de l'élimination des HCFC (portant notamment sur l'élimination adéquate, la récupération et la destruction écologiquement rationnelle des SAO). Le Fonds multilatéral pour la mise en œuvre du protocole de Montréal, par l'intermédiaire de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), a accordé en 2012 un financement substantiel pour achever le plan et mettre en œuvre l'élimination.

Le mercure est un polluant transfrontalier d'origine à la fois naturelle et anthropique. Parmi les activités humaines importantes qui provoquent des rejets de mercure, on peut citer



la combustion de charbon, l'incinération des déchets et la production de ciment et de métaux ferreux. Si les grandes sources de mercure d'Afrique du Sud ont été identifiées, il reste à recueillir des informations sur les sources précises et les concentrations dans la région. L'Afrique du Sud a participé activement à l'élaboration de la Convention de Minamata, qui est un instrument international juridiquement contraignant sur le mercure, et a déjà identifié le mercure comme un polluant national préoccupant. Le DEA collabore avec le PNUE pour quantifier les émissions de mercure du pays. Ainsi, le Programme sud-africain d'évaluation du mercure (SAMA) a dressé un inventaire limité du mercure, et mène des activités de développement et de surveillance. Le PNUE fournit également des financements pour mesurer les rejets de mercure de deux centrales électriques d'Eskom, et réfléchit à un projet de démonstration destiné à réduire les émissions de mercure par les centrales à charbon.

#### 5.4. Convention de Bâle

L'Afrique du Sud a adhéré en 1994 à la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, mais les conditions imposées par cette convention n'ont pas encore été transposées dans la législation nationale. Un amendement à l'« interdiction de Bâle » de 1995<sup>29</sup>, qui prohibe toute forme d'exportation de déchets dangereux des pays de l'OCDE vers les pays non membres de l'OCDE à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1998, est examiné par le parlement. Le pays n'a pas signé le protocole de Bâle de 1999 (qui n'est pas encore en vigueur) sur la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant des mouvements transfrontières et de l'élimination de déchets dangereux. Suite à la décision de la Conférence des Parties à la Convention de Bâle d'établir des centres afin d'aider les pays en développement à mettre en œuvre les dispositions de la Convention, le Centre régional de la Convention de Bâle pour les pays africains anglophones, basé à Pretoria<sup>30</sup>, propose des programmes de formation, de renforcement des capacités, de sensibilisation et d'échange d'informations.

Le cadre réglementaire en vigueur comprend la loi NEMA sur les déchets de 2008 et la loi sur l'administration du commerce international de 2003, qui dispose que les importations et les exportations des déchets inscrits à l'annexe III doivent être préalablement autorisées par l'ITAC. L'Afrique du Sud restreint les exportations de déchets dangereux et d'autres déchets à destination de tous les pays qui ne sont pas parties à la Convention de Bâle et de tout pays ne pouvant pas démontrer qu'il dispose de la technologie nécessaire pour éliminer les déchets de façon écologiquement rationnelle<sup>31</sup>. Le DEA et le ministère du Commerce et de l'Industrie (DTI), ainsi que le DAFF et le ministère de la Santé, travaillent depuis un certain temps sur un système d'autorisation centralisé, géré par l'ITAC, pour toutes les substances visées par des accords multilatéraux sur les produits chimiques, mais le processus n'a pas encore été finalisé. Le DEA a élaboré des projets de réglementations pour l'exportation et l'importation de déchets, conformément à la loi de 2008 sur les déchets et aux dispositions de la Convention de Bâle visant à assurer une gestion écologique des déchets, y compris de leurs mouvements transfrontières.

Les informations sur les autorisations de transport de déchets (type, poids, origine et destination) ne sont ni compilées ni analysées, et on ignore donc la nature et le volume des flux de déchets transfrontaliers légaux. On possède des données empiriques sur les mouvements de déchets illégaux dans les deux sens à travers les frontières, mais on ne dispose d'aucune indication sur des mesures d'exécution liées à ces transports. Faute d'informations, on ignore dans quelle mesure l'Afrique du Sud applique la Convention de Bâle.

## 6. Commerce, investissement et environnement

### 6.1. Commerce et environnement

On peut attribuer 40 % environ des émissions de GES aux exportations (Vickers, 2012). Ces dernières années, l'Afrique du Sud a signé plusieurs accords commerciaux, qui concernent uniquement les marchandises. Il s'agit d'accords avec l'Union européenne, la SADC et le Zimbabwe. À la fin de 2012, plusieurs autres accords commerciaux étaient en préparation, par exemple entre l'Union douanière d'Afrique australe<sup>32</sup> (SACU) et le Mercosur<sup>33</sup>, ou entre la SACU et l'Inde.

Jusqu'à présent, ces accords font rarement référence, et en termes génériques, au développement durable et aux questions d'environnement. Ainsi, l'Accord de libre-échange entre la SACU et l'Association européenne de libre-échange (AELE) dispose que les parties « reconnaissent qu'il n'est pas bon d'encourager l'investissement en assouplissant les normes sanitaires, sécuritaires ou environnementales » (article 28), et que « les États de l'AELE apportent leur assistance technique aux États de la SACU afin de soutenir les propres efforts des États de la SACU pour parvenir à un développement économique et social durable » (article 30). L'harmonisation des lois et des règlements sur l'environnement dans les pays de la SACU est encore limitée mais le récent modèle de traités bilatéraux d'investissement de la SADC (voir plus bas) montre qu'il devrait être possible d'intégrer des clauses plus ambitieuses sur l'environnement dans les accords commerciaux, comme cela se fait de plus en plus dans le monde.

L'Afrique du Sud est sensible aux conséquences que peuvent avoir les mesures environnementales prises par les pays développés sur ses exportations. Elle invoque des dispositions de la Convention sur les changements climatiques et du protocole de Kyoto, qui invitent les pays développés à s'efforcer « d'appliquer les politiques et les mesures prévues (...) de manière à réduire au minimum les effets négatifs, (...) les répercussions sur le commerce international et les conséquences sociales, environnementales et économiques pour les autres Parties, et plus particulièrement [les pays en développement] (CCNUCC, 1997). En 2012, par exemple, une chaîne de supermarchés britanniques a décidé d'importer du vin d'Afrique du Sud en gros et non plus en bouteilles pour réduire l'impact supplémentaire du transport, entraînant des pertes d'emplois dans le secteur de l'emballage de la province du Cap. Un autre sujet de préoccupation est la menace d'un protectionnisme vert sous le couvert de l'éco-étiquetage, avec sa pléthore de labels officiels et informels. Quelle que soit l'issue du débat actuel sur les règles commerciales d'éco-étiquetage, le meilleur moyen pour l'Afrique du Sud de répondre aux attentes du marché en matière de viabilité environnementale consiste, en dernière analyse, à pouvoir montrer que ses exportations sont « propres et vertes » (chapitre 3).

Quant aux aspects environnementaux des crédits à l'exportation, la Société d'assurance des crédits à l'exportation (ECIC), contrôlée par l'État, adopte les Approches communes sur l'environnement et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public de l'OCDE dans ses activités de garanties de placement. Le rapport annuel 2011 de l'ECIC indique que la société passe au crible toutes les demandes de crédit à l'exportation en fonction de leurs qualités environnementales, mais ne produit pas de statistiques sur le résultat de cet examen, par exemple en précisant combien de propositions ont été renvoyées pour étudier davantage les aspects environnementaux, ou combien ont été purement et simplement rejetées.

## 6.2. Investissement et environnement

Au début de la période de transition vers la démocratie, l'Afrique du Sud a conclu une série de traités bilatéraux d'investissement (TBI) pour rassurer les investisseurs en leur montrant que leurs investissements étaient sans danger dans la nouvelle Afrique du Sud. En 2010, les autorités ont cependant adopté une nouvelle approche, abandonnant progressivement l'objectif commercial limité des anciens TBI en faveur du maintien du droit souverain du pays de poursuivre des objectifs de politique générale axés sur le développement. Les autorités étaient préoccupées par ce qu'elles voyaient comme une interprétation involontairement large des règles d'investissement figurant dans les TBI en vigueur, en particulier celles relatives au secteur minier. Elles se sont donc employées à établir des relations plus équitables avec les investisseurs, basées sur le respect des droits de l'homme, la primauté du droit et les garanties d'une procédure régulière, le développement durable et la sécurité des droits de jouissance et de propriété dans le cadre créé par la Constitution du pays.

Le nouveau régime d'investissement comprendra une loi sur les investissements nationaux qui doit encore être rédigée. Ce projet de loi, qui vise à faciliter les investissements en Afrique du Sud en renforçant le cadre juridique national applicable aux investisseurs, va i) codifier et éclaircir des concepts juridiques internationaux fondamentaux qui ont fait l'objet de conjectures et de différends dans des arbitrages sur l'investissement international et ii) permettre de régler au niveau national des différends relatifs aux investissements.

L'Afrique du Sud est aujourd'hui partie à 21 TBI basés sur l'ancien modèle. Avant de négocier de nouveaux TBI fondés sur un nouveau modèle, les autorités ont décidé de ne pas prolonger les TBI en vigueur qui ont pratiquement atteint leur date d'expiration. Les autorités vont plutôt s'efforcer de codifier les protections offertes par les TBI dans le droit national, en veillant à ce que cette protection respecte la Constitution du pays. Un comité interministériel sur l'investissement supervisera l'application de ces mesures. De même, à l'avenir, l'Afrique du Sud signera des TBI uniquement pour des raisons économiques ou politiques impérieuses. Elle utilisera un nouveau modèle de négociation de ces traités, comportant des dispositions standards visant à limiter les risques d'interprétations imprévisibles, incohérentes et arbitraires. De fait, en juillet 2012, la SADC a publié un modèle de traité bilatéral d'investissement qui contient plusieurs clauses exigeant qu'il soit prêté attention aux normes environnementales et à des aspects du développement durable. Ce modèle représente une étape importante vers la prise en compte de la dimension du développement durable dans les accords d'investissement internationaux par l'intégration de dispositions liées aux études d'impact environnemental et social, aux mesures de lutte contre la corruption, aux normes en matière de droits de l'homme, d'environnement, de main d'œuvre et de gouvernement d'entreprise et aux droits des États de réglementer et poursuivre leurs objectifs de développement.

## 7. Aide publique au développement

### 7.1. L'Afrique du Sud bénéficiaire de l'aide publique au développement

L'Afrique du Sud est bénéficiaire de l'aide publique au développement (APD) depuis 1995. En tant que pays à revenu intermédiaire, elle est peu tributaire de l'aide étrangère, tant en termes absolus qu'en termes relatifs : d'après les chiffres de la Banque mondiale, l'APD nette reçue pendant quatre ans entre 2007 et 2010 représentait en moyenne de l'ordre de 20 USD

(en USD courants) par habitant et par an. Depuis 2000, l'APD totale a varié entre 0.47 % et 0.28 % du revenu national brut (RNB) et entre 1.15 % et 1.67 % des dépenses de l'État. Une grande partie de l'APD en faveur de l'Afrique du Sud prend la forme de coopération technique, et une proportion plus faible est apportée sous forme de dons, de prêts ou de garanties de crédits. Dans le domaine de l'environnement, un montant total de 440 millions ZAR (51 millions USD) a été alloué à l'Afrique du Sud sous forme de dons et 700 millions ZAR (81 millions USD) sous forme de prêts à des conditions de faveur en 2010/11. La composante environnement de l'APD représente de l'ordre de 10 % du total (graphique 4.1).

Le DEA a conclu des partenariats avec des donateurs d'Allemagne (avec le changement climatique comme domaine d'intervention), de Norvège (déchets, biodiversité et gouvernance) et du Danemark (milieu urbain). Il participe également à un projet trilatéral de préservation et de tourisme financé par l'USAID. Même si les sommes engagées sont relativement faibles, le DEA apprécie ces partenariats car ils constituent des catalyseurs d'importance stratégique qui aident au démarrage des projets. De plus, plusieurs ambassades étrangères à Pretoria travaillent directement avec des ONG sans participation du DEA, mais on ignore quelles sommes sont en jeu.

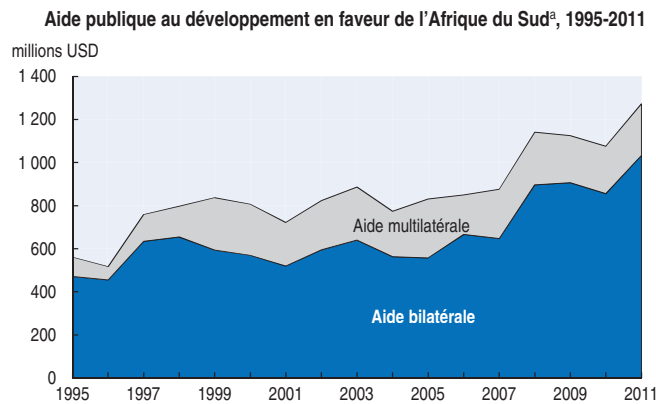
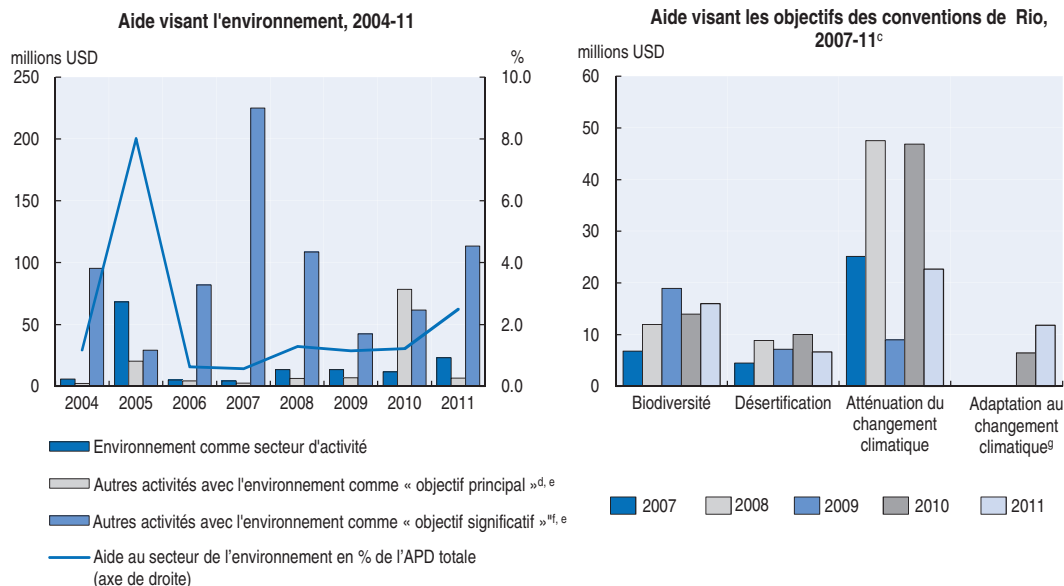
L'Afrique du Sud adhère à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005 et au Programme d'action d'Accra de 2008. Elle a également rallié le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement de 2011. Ces accords sont déjà à la base des partenariats de l'Afrique du Sud avec certains pays donateurs, mais dans l'ensemble le pays continue d'avoir des difficultés à faire coïncider l'offre et la demande d'aide au développement, du moins dans le domaine de l'environnement.

Pendant les quatre premiers cycles de financement (soit 16 années) du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), l'Afrique du Sud a reçu un total de 108 millions USD de dons, qui ont mobilisé 726 millions USD de cofinancement. Durant le cinquième cycle (2010-14), l'Afrique du Sud s'est vue allouer 52 millions USD environ au total, dont 41 % pour des projets de biodiversité, 49 % pour des projets d'adaptation au changement climatique et 10 % pour des projets de lutte contre la dégradation des sols. Par l'intermédiaire du PNUD, le pays reçoit également une partie des financements régionaux du FEM ; ils ont représenté environ 290 millions USD de dons auxquels il faut ajouter un cofinancement de 595 millions USD pendant les quatre premiers cycles de financement. La Banque de développement de l'Afrique australe, contrôlée par l'État, qui finance principalement des projets d'infrastructure municipaux, a demandé à être accréditée comme Entité de projet du FEM, et une décision sera sans doute prise en 2013.

## **7.2. L'Afrique du Sud comme donneur d'aide publique au développement**

L'Afrique du Sud est aussi un pays donneur. Depuis la fin de l'apartheid, elle fournit une aide d'urgence, une aide à la formation et une assistance technique à des pays africains. La loi de 2000 sur le Fonds pour la renaissance africaine et la coopération internationale a donné au pays un instrument de financement permettant d'acheminer l'aide et l'assistance dans la région. Le Fonds pour la renaissance africaine a financé le soutien à des processus démocratiques en Afrique (des missions d'observations de l'UA, par exemple) ou des services médicaux en Sierra Leone. Durant le cycle de financement 2011/12, 288 millions ZAR (33 million USD) ont été alloués à de multiples fins, qui jusqu'à présent ne concernaient pas l'environnement. L'Afrique du Sud apporte cependant une assistance technique dans le domaine de l'environnement à d'autres pays africains dans divers contextes. Compte tenu des atouts du pays à cet égard, ainsi que de sa propre expérience de

## Graphique 4.1. L'aide en faveur de l'Afrique du Sud

Aide en faveur de l'environnement<sup>b</sup>

a) APD nette versée exprimée en prix et taux de change de 2011

b) Engagements d'APD bilatérale exprimés en prix et taux de change de 2011. À l'exclusion des activités dans les domaines de l'approvisionnement en eau et l'assainissement qui ne ciblent pas l'environnement comme objectif principal ou important.

c) La plupart des activités visant les objectifs des Conventions de Rio correspondent à la définition de l'« aide axée sur l'environnement » mais leur champ d'application ne correspond pas exactement. Une activité pouvant viser les objectifs de plusieurs conventions, il ne faut pas additionner les flux d'APD respectifs.

d) Les données sur les marqueurs ne permettent pas de quantifier avec exactitude les montants alloués à l'environnement ou dépensés à ce titre.

Il s'agit d'une indication sur ces flux d'aide et décrivent dans quelle mesure les donateurs ciblent ces objectifs dans leurs programmes d'aide.

e) Activités dans lesquelles l'environnement est un objectif explicite et un élément fondamental de leur conception.

f) Activités dans lesquelles l'environnement est un objectif important, mais secondaire.

g) Les marqueurs sur l'adaptation au changement climatique n'existent que depuis 2010.

Source : OCDE (2013), Base de données de l'OCDE sur le développement international.

pays en développement et de sa connaissance de l'Afrique, l'Afrique du Sud devrait renforcer son rôle de transmetteur et de truchement d'un savoir-faire approprié en matière d'environnement. Elle est en outre l'un des 39 pays qui alimentent la Caisse du FEM.

L'Afrique du Sud prévoit de mettre en place l'Agence nationale de partenariat en faveur du développement (SADPA) au sein du ministère des Relations internationales et de la

Coopération. La SADPA aura une double mission : gérer l'aide au développement à l'appui des objectifs de politique étrangère de l'Afrique du Sud et veiller à la cohésion des politiques et aux synergies dans les relations bilatérales et multilatérales du pays. Le personnel de cette agence sera composé de diplomates et de spécialistes techniques dans les domaines du développement, de la gestion des projets et de l'évaluation. Son mandat devrait être conforme aux accords de Paris, d'Accra et de Busan que l'Afrique du Sud a déjà signés. Compte tenu de la place centrale qu'occupent les préoccupations environnementales dans la politique étrangère du pays, cette agence devrait progressivement inclure des projets environnementaux dans son portefeuille de financements. Elle devrait aussi intégrer des considérations environnementales dans ses activités en mettant en œuvre des bonnes pratiques internationales en matière de procédures d'évaluation environnementale des grands projets et en assurant à ses agents une formation adaptée dans le domaine de l'environnement.

### Notes

1. *Ubuntu* est une morale d'Afrique australe axée sur les allégeances et les relations entre les hommes. Nelson Mandela l'expliquait ainsi : « Autrefois, un voyageur qui traversait un pays et s'arrêtait dans un village n'avait pas besoin de demander de la nourriture ni de l'eau. Lorsqu'il s'arrêtait, les gens le nourrissaient et s'occupaient de lui. C'est l'un des aspects d'Ubuntu, mais il y en a beaucoup d'autres. Ubuntu ne signifie pas que les gens ne doivent pas s'enrichir. La question qui se pose à chacun est la suivante : que vas-tu faire pour aider la communauté qui t'entoure à progresser ? »
2. Acronyme de Brésil, Afrique du Sud, Inde et Chine.
3. L'Afrique du Sud préside les PMME jusqu'à la Conférence des Parties à la CDB en 2014.
4. La Conférence ministérielle africaine sur l'environnement (CMAE), qui se réunit deux fois par an depuis 1985, a pour mission de défendre la cause de la protection de l'environnement en Afrique, et faire en sorte que les besoins essentiels de l'être humain (y compris les droits de l'homme et la sécurité alimentaire) soient satisfaits convenablement et durablement. Le PNUE assure le secrétariat de la CMAE.
5. Pour ensuite les faire avaliser par l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine.
6. À la 14<sup>e</sup> session de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement (CMAE) en 2012, qui portait principalement sur la stratégie de développement durable de l'Afrique après Rio+20, l'Afrique du Sud a recommandé aux pays africains de mettre en œuvre d'urgence le Plan stratégique pour la biodiversité 2011-20 de la CDB, avec la participation et l'engagement de tous les secteurs de l'État à tous les niveaux, des entreprises et du secteur privé ainsi que des communautés autochtones et locales.
7. Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) est un programme de l'Union africaine (UA) créé en 2001, dont l'objectif est de favoriser la croissance et le développement de l'Afrique et sa participation à l'économie mondiale. L'Agence de planification et de coordination du NEPAD, organisme technique spécialisé, a été fondée en 2010 pour contribuer à mettre en œuvre ce programme. Le domaine « Changement climatique et gestion des ressources naturelles » est l'un des six domaines thématiques du NEPAD, dans le cadre duquel un Plan d'action environnemental est en train d'être mis en place. L'Afrique du Sud est le pays responsable de la partie du plan relative aux espèces allochtones envahissantes.
8. Les ministres chargés de l'eau de 41 pays africains se sont réunis à Abuja (Nigeria) en 2002 pour mettre en place l'AMCOW. Ce dernier a pour mission de donner une impulsion politique et des orientations sur la politique à mener, ainsi que de promouvoir la fourniture, l'utilisation et la gestion des ressources en eau en faveur du développement social et économique, et la préservation des écosystèmes en Afrique. L'AMCOW a le statut de Commission spéciale de l'Union africaine pour l'eau et l'assainissement.
9. La SADC a été fondée en 1992 et compte aujourd'hui 15 États membres : Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, République démocratique du Congo (RDC), République unie de Tanzanie, Seychelles, Swaziland, Zambie et Zimbabwe.

10. La Convention s'applique au milieu marin, aux zones côtières et aux eaux intérieures connexes qui relèvent de la compétence des États de la région d'Afrique de l'Ouest, de la Mauritanie à l'Afrique du Sud.
11. Le protocole révisé annule et remplace le Protocole sur les réseaux hydrographiques partagés de 1995.
12. Principalement le fleuve Orange, mais aussi les fleuves Limpopo, Inkomati et Maputo. Le pays doit partager des ressources en eau avec la Namibie, le Botswana, le Zimbabwe, le Mozambique, le Swaziland et le Lesotho. La croissance économique de l'Afrique du Sud étant plus ancienne, le pays utilise plus d'eau que ses voisins. Cette situation est en train de changer et la pression sur ces ressources partagées devrait s'intensifier.
13. Les longues négociations, qui remontent à 1948, entre l'Afrique du Sud, le Swaziland et ultérieurement le Mozambique sur le partage des ressources en eau dans le bassin de l'Inkomati montrent à quel point les questions de sécurité de l'approvisionnement en eau peuvent être difficiles. On peut tirer un autre enseignement de l'expérience de l'Inkomati : toutes les parties doivent se mettre d'accord sur la taille et les caractéristiques de la ressource (y compris les effets du changement climatique sur celle-ci) avant d'engager sérieusement des négociations.
14. Il s'agit de la version actualisée de la Convention d'Alger de 1968 qui porte le même nom.
15. L'Afrique du Sud est devenue membre à part entière de l'OMI en 1995 après avoir eu le statut d'observateur depuis 1948. Elle a été élue membre du Conseil de l'OMI pour la période 2012-13.
16. Le contrôle des navires par l'État du port (PSC) désigne l'inspection des navires étrangers dans d'autres ports nationaux par des inspecteurs PSC afin de vérifier que la compétence du capitaine et des officiers à bord, et l'état du navire et de son équipement, respectent les obligations des conventions internationales (y compris la Convention MARPOL).
17. La Convention MARPOL définit certaines zones maritimes comme des « zones spéciales » qui, pour des raisons techniques touchant à leur situation océanographique et écologique ainsi qu'au caractère particulier de leur trafic, appellent une protection accrue par rapport à d'autres zones. Dans les zones spéciales définies à l'annexe I, tout rejet en mer d'hydrocarbures ou de mélange d'hydrocarbures par des navires d'une jauge brute égale ou supérieure à 400 tonneaux est interdite sauf dans certaines conditions.
18. La même année, le pays a exporté quelque 560 millions ZAR de poissons et de produits halieutiques dans le monde entier, le calmar représentant à lui seul 500 millions ZAR environ.
19. Notamment par son effet sur les prises accessoires de certaines espèces (capture involontaire d'espèces marines comme les requins et les tortues prises dans les filets de pêche), la pêche fantôme (espèces marines continuant de s'empêtrer dans les filets hors d'usage) et la destruction des habitats (chalutage de fond, pêche par empoisonnement et pêche à la dynamite).
20. Le Registre de Montreux est une liste des sites figurant sur la Liste des zones humides d'importance internationale dont les caractéristiques écologiques ont été, sont en train ou sont susceptibles d'être modifiées par suite d'évolutions technologiques, de pollution ou d'autres interventions humaines.
21. En 2010, l'Afrique du Sud a accueilli pour la première fois une réunion des points focaux nationaux de la région Afrique du Groupe d'évaluation scientifique et technique de la Convention de Ramsar.
22. Les réserves de biosphère sont des sites désignés par les gouvernements nationaux et reconnus pour promouvoir un développement durable basé sur les efforts combinés des communautés locales et du monde scientifique.
23. Ministère des Affaires étrangères, Commission d'administration du commerce international (ITAC), Administration des douanes, DAFF, Unité chargée des espèces menacées d'extinction au sein des Services de police d'Afrique du Sud, *Traffic East/Southern Africa*, SANBI, SPCA, SANPARKS et *Sea Fisheries*.
24. Un autre exemple est celui de l'outil de formation des agents de la force publique, élaboré par l'Autorité scientifique d'Afrique du Sud et *TRAFFIC East and Southern Africa* pour permettre d'identifier correctement les espèces. Cet outil, qui sera disponible sur CD et sur Internet, porte principalement sur les taxons figurant sur les listes des appendices de la Convention CITES.
25. En application de la Convention de Bâle, des certificats d'élimination ont été obtenus et les PCB ont été transportés pour élimination vers une usine d'incinération en Europe.
26. Les produits chimiques inscrits à l'annexe III comprennent 32 pesticides et 11 produits chimiques industriels qui ont été interdits ou strictement réglementés pour des raisons de santé ou de protection de l'environnement.

27. Composés principalement de HCFC-22 et HCFC-141b utilisés dans la réfrigération et la climatisation et dans la fabrication de mousses.
28. Sur ce volume, le secteur de l'entretien a consommé 167.0 tonnes PDO, soit 80 % de la consommation du secteur de la réfrigération et de la climatisation en 2010. Ce secteur est principalement consacré à l'entretien des équipements utilisés dans la réfrigération commerciale (magasins de proximité, supermarchés et petites chambres froides), suivie par les climatiseurs centraux et les climatiseurs monobloc. La forte demande de HCFC-22 dans le secteur de l'entretien s'explique, entre autres, par les fuites importantes de réfrigérant et par le fait que les réfrigérants sont peu récupérés et recyclés durant la maintenance.
29. La décision relative à l'interdiction de Bâle interdit aux pays membres de l'OCDE toute exportation de déchets dangereux à destination de pays non membres de l'OCDE à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1998.
30. Ce centre fait partie de l'Institut africain de gestion écologique des déchets dangereux et autres déchets (Africa Institute), organisation intergouvernementale tenant également lieu de centre régional de la Convention de Stockholm. Mi-2012, huit pays faisaient partie de l'Institut, et d'autres pays étaient en cours d'adhésion.
31. L'Afrique du Sud accepte des déchets pour élimination de la part de pays de la SADC si le pays exportateur peut démontrer qu'il ne dispose pas des installations nécessaires pour éliminer ces déchets de façon écologiquement rationnelle dans son pays. À l'heure actuelle, une quarantaine de demandes/notifications de mouvements transfrontières sont traitées chaque mois concernant des importations de déchets provenant de pays voisins et des exportations de déchets vers des pays développés à des fins de gestion écologique. L'Afrique du Sud profite aussi de la possibilité offerte par l'UE d'être informée des transferts de déchets non dangereux dans des pays non membres de l'OCDE pour y être valorisés [Règlement (CE) n° 1013/2006].
32. Afrique du Sud, Botswana, Lesotho, Namibie et Swaziland.
33. Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay et Venezuela.

## Références

- AIE (2012), *Key World Energy Statistics 2012*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- Anywar, J.A. (2011), *Study on the development of strategy to guide the promotion of the ratification of the revised African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources (i.e. the Maputo Convention)*, Rapport commandé par le pôle africain du Programme de renforcement des capacités sur les accords multilatéraux sur l'environnement de l'EC-ACP, <http://au.int/en/dp/rea/sites/default/files/CONSULTANT%20Report%20on%20Maputo%20from%20Jane%202013-8-11.pdf>.
- Bernaer, T. (2002), « Explaining success and failure in international river management », *Aquatic Sciences*, vol. 64, pp. 1-19 cité dans Kistin, 2007.
- Bürgener, M. (2008), « The illegal trade in South African abalone », *TRAFFIC East/Southern Africa, Themes and Issues Paper*, [www.stopillegalfishing.com](http://www.stopillegalfishing.com).
- CCNUCC (1977), *Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpfrench.pdf>.
- GoSA (2011a), « Building a better world: The diplomacy of Ubuntu », *White Paper on South Africa's Foreign Policy*, Department of International Relations and Cooperation, Government of South Africa, Pretoria.
- GoSA (2011b), *National Climate Change response White Paper*, Government of South Africa, Pretoria [www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=152834](http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=152834).
- Janssen, R. et D. Rutz (dir. pub.) (2011), *Bioenergy for Sustainable Development in Africa*, Springer.
- Kistin, E.J. (2007), « Trans-boundary cooperation in SADC: From concept to implementation », paper presented at 8th WaterNet/WARFSA/GWP-SA Symposium Lusaka, 30 octobre-3 novembre, <http://bscw.ihe.nl/pub/bscw.cgi/d2607255/Kistin.pdf>.
- Milliken, T. et J. Shaw (2012), « The South Africa – Viet Nam rhino horn trade nexus: A deadly combination of institutional lapses, corrupt wildlife industry professionals and Asian crime syndicates », *TRAFFIC*, Johannesburg, <http://assets.worldwildlife.org/publications/478/files/original/Rhino-Horn-Trade-Nexus.pdf?1349964468>.
- Raemaekers, S. J.-P.N. et P.J. Britz (2009), « Profile of the illegal abalone fishery (*Haliotis midae*) in the Eastern Cape Province, South Africa: Organised pillage and management failure », *Fisheries Research*,



vol. 97/3, Elsevier, Amsterdam, pp. 183-195, [www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0165783609000435](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0165783609000435).

République d'Afrique du Sud, PNUD (2010), *Millennium Development Goals Country Report 2010*, Republic of South Africa and United Nations Development Programme, Pretoria.

SADC (2012), « SADC model bilateral investment treaty template with commentary », Southern African Development Community, Gabarone, ISBN 978-1-894784-58-0, [www.iisd.org/itn/wp-content/uploads/2012/10/SADC-Model-BIT-Template-Final.pdf](http://www.iisd.org/itn/wp-content/uploads/2012/10/SADC-Model-BIT-Template-Final.pdf).

Vickers, B. (2012), « Response measures in the UNFCCC: A view from South Africa », *Bridges Trade BioRes Review*, vol. 6/4, <http://ictsd.org/i/news/bioresreview/150562/>.



## PARTIE II

# **Progrès sur la voie de la réalisation de certains objectifs environnementaux**



## PARTIE II

### Chapitre 5

# Biodiversité et économie des services écosystémiques

*Ce chapitre passe en revue la situation actuelle et les tendances relatives à la biodiversité et au patrimoine naturel de l'Afrique du Sud, ainsi que les pressions que font peser dans ce domaine l'héritage de l'époque de l'apartheid et le développement économique plus récent. Il examine les initiatives prises par les pouvoirs publics depuis 1994 pour mieux gérer la biodiversité de l'Afrique du Sud. Ce chapitre présente par ailleurs les cadres stratégiques et institutionnels et les mécanismes en place pour gérer les interactions entre différents moyens d'action et contrôler leur mise en œuvre. Il mesure les progrès réalisés dans l'application de divers instruments, notamment les programmes de bonne gestion de la biodiversité et les paiements pour services écosystémiques, et analyse l'efficacité des mesures visant à mettre en place de marchés durables de produits de la biodiversité et à réduire les subventions préjudiciables. On y examine aussi les mesures prises pour intégrer la conservation de la biodiversité dans les activités du tourisme et du secteur financier.*

## Évaluation et recommandations

Riche de 10 % de toutes les espèces connues d'oiseaux, de poissons et de plantes de la planète, et de plus de 6 % de toutes les espèces de mammifères et de reptiles, dont beaucoup sont endémiques, l'Afrique du Sud fait partie des 17 pays mégadivers du monde. Elle abrite aussi des écosystèmes et des habitats exceptionnels. Cette abondante biodiversité et les habitats qui s'y rattachent sont soumis à des pressions croissantes imputables à diverses activités économiques, en particulier l'agriculture, les industries manufacturières, les activités extractives, la transformation des minéraux, l'urbanisation, la sylviculture et la pêche. Les impacts de facteurs extérieurs s'accroissent eux aussi, notamment ceux liés aux espèces allogènes envahissantes, au commerce international illicite d'espèces en danger et au changement climatique. D'après une étude, les services écosystémiques équivalent à environ 3 % du PIB et une diminution, même légère, de ces services pourrait avoir des retombées importantes sur le bien-être, surtout au sein des populations pauvres en milieu rural.

Une cartographie détaillée de la biodiversité de l'Afrique du Sud a été établie en 2011 dans le cadre de l'Évaluation nationale de la biodiversité (NBA). La méthodologie employée, la qualité des données réunies et le niveau de l'analyse sont à la pointe des pratiques internationales. La carte établie indique qu'au total, 20 % environ des habitats naturels ont disparu. Dans de vastes espaces du pays, les zones humides ont perdu plus de la moitié de leur superficie d'origine. Près de 40 % des estuaires et la moitié des principaux écosystèmes fluviaux sont gravement menacés. Sur les 41 stocks halieutiques marins étudiés, 25 sont surexploités, effondrés ou menacés. Malgré la grande qualité de la NBA, de profondes lacunes restent à combler dans les données pour étayer la conception et la mise en œuvre de l'action publique. Il conviendrait de compléter la cartographie scientifique de la biodiversité par une analyse de l'importance économique de la biodiversité et des écosystèmes, ce qui contribuerait à améliorer la définition des politiques et des objectifs.

La grande qualité des informations scientifiques recueillies a permis à l'Afrique du Sud d'établir un ensemble de lois et de mesures concernant la biodiversité qui sont en avance sur celles de beaucoup de pays membres de l'OCDE. Leur esprit est axé sur l'utilisation durable de la biodiversité et des écosystèmes, mais l'objectif est aussi d'intégrer la biodiversité au développement économique et de promouvoir la justice sociale.

Fondamentalement, l'approche retenue consiste à mettre en évidence des zones et des actions prioritaires à différentes échelles géographiques. Pour ce faire, les responsables de l'action publique, les utilisateurs finaux et les acteurs concernés disposent d'informations qui leur sont fournies par un système moderne de cartographie en ligne. Les principaux éléments de la démarche suivie en Afrique du Sud sont : une planification rigoureuse et systématique, prévue par la loi sur la biodiversité (NEMBA) adoptée en 2004 ; la prise en compte systématique de la biodiversité dans toutes les formes d'activité économique ; et un système d'objectifs chiffrés visant à préserver un échantillon

représentatif d'écosystèmes et d'espèces, ainsi que les processus écologiques qui leur permettront de se perpétuer. Certains de ces objectifs sont inscrits dans l'accord d'exécution 2010-14 du gouvernement, ce qui permet d'asseoir le suivi et l'évaluation sur une base solide. Les écosystèmes côtiers et marins sont les grands oubliés du dispositif actuel et il conviendrait de s'en occuper en priorité.

L'Afrique du Sud a aussi renforcé le cadre institutionnel dans lequel s'inscrit la gestion de la biodiversité. Le budget du ministère de l'Environnement (DEA) a augmenté, essentiellement du fait que les fonds attribués à l'Institut national sud-africain de la biodiversité (SANBI) et aux parcs nationaux d'Afrique du Sud (SANParks) ont été accrus. La situation au niveau des provinces est beaucoup moins favorable. Bien qu'il existe un certain nombre de dispositifs destinés à faciliter la coopération entre les administrations nationales, provinciales et communales, on estime que le déficit de ressources se situe entre 10 et 50 % à l'échelon infranational. Par conséquent, l'action publique, la mise en œuvre et les capacités présentent au niveau des provinces et des communes des lacunes qui limitent l'efficacité de l'approche territoriale sud-africaine de la gestion de la biodiversité. Il en découle par ailleurs que les droits et les intérêts des populations locales sont rarement pris en compte comme ils le devraient.

La superficie des zones protégées a augmenté de 10 % depuis 2004, notamment grâce à l'ajout d'écosystèmes sous-représentés. En 2011, ces espaces totalisaient 6.5 % de l'ensemble du territoire, sur la base d'une définition plus stricte que celle de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), fondée sur le statut juridique de leur protection. En 2008, une Stratégie nationale pour l'expansion des zones protégées (NPAES) sur 20 ans a été adoptée. Elle accorde la priorité au raccordement des différents types d'espaces naturels entre eux, pour améliorer leur durabilité écologique et leur résilience face au changement climatique.

Adoptée en 2003, la loi sur les zones protégées (NEMPAA) a encouragé l'élaboration de divers programmes de bonne gestion de la biodiversité à l'intérieur des zones en question. Il s'agit pour l'essentiel de systèmes de paiements pour services écosystémiques (PSE) dans le cadre desquels des propriétaires fonciers passent des contrats avec les autorités nationales ou provinciales. Ces programmes qui, d'après les estimations, coûtent dix fois moins cher que l'achat des terres, bénéficient de diverses incitations fiscales, financières ou autres. Ils permettent en outre d'étendre les aires protégées en respectant les droits et les intérêts des propriétaires fonciers, ce qui n'est pas à négliger dans l'Afrique du Sud de l'après-apartheid. Si tous les contrats en cours de négociation sont effectivement conclus, les programmes de bonne gestion de la biodiversité couvriront 430 000 ha, soit 15 % de l'objectif d'expansion des zones protégées pour 2013.

Moyennant des ressources additionnelles modestes, les programmes de bonne gestion de la biodiversité pourraient jouer un rôle plus important et être étendus aux écosystèmes constitués par les cours d'eau, les zones humides et les estuaires. Parallèlement, il conviendrait d'accorder une plus grande attention à la viabilité à long terme de ces dispositifs, notamment au comportement des propriétaires fonciers à l'échéance des contrats. Des efforts supplémentaires devraient aussi être consentis pour saisir les occasions offertes par l'extension des zones protégées d'appuyer le programme de réforme agraire et la diversification des moyens de subsistance en milieu rural, en particulier dans les zones agricoles marginales. Le projet de réserve cynégétique de Somkhanda, dans le Nord du KwaZulu-Natal, illustre bien les possibilités en la matière.

Bien que plusieurs textes essentiels imposent la mise en place de systèmes de PSE, les progrès demeurent embryonnaires. Des sites pilotes sont en cours de sélection et des dispositifs institutionnels en passe d'être établis, mais ils pourraient être plus largement applicables. Les systèmes de PSE concernant la séquestration du carbone, l'approvisionnement en eaux de surface, la régulation des cours d'eau et la rétention hydrique du sol pourraient offrir aux populations locales la possibilité d'améliorer sensiblement leurs moyens de subsistance. En s'inspirant des initiatives de certaines sociétés minières internationales, il conviendrait de mettre en place un système plus cohérent et systématique de compensations des atteintes à la biodiversité, qui engloberait aussi bien les activités en cours que celles qui suivent l'exploitation des mines. La possibilité de bénéficier de systèmes de PSE de dimensions internationales n'a guère été étudiée.

Plusieurs systèmes de certification ont été mis en place pour encourager la production et les échanges favorables à la biodiversité, surtout dans des secteurs d'exportation comme la sylviculture, l'agro-alimentaire et le tourisme. Cependant, ces systèmes ne bénéficient guère aux populations locales, notamment dans des domaines tels que les plantes médicinales, la bioprospection et les fleurs. Les actions en justice engagées concernant deux plantes, le rooibos et le pélargonium, montrent que la création de marchés de produits de la biodiversité doit s'accompagner de réglementations régissant le partage des bénéfices de la bioprospection. Plus généralement, elles montrent l'importance de procéder à une analyse coûts-avantages avant d'établir des systèmes de certification ou de création de marchés de la biodiversité.

C'est en Afrique du Sud que l'action menée pour préserver les rhinocéros a donné les meilleurs résultats. Néanmoins, la répression du braconnage a beau s'intensifier (multiplication des arrestations, durcissement des sanctions), elle est dépassée par le développement spectaculaire des agissements imputables à des organisations criminelles internationales très structurées, qui s'assurent la complicité de partenaires locaux dans le besoin. En 2010, l'Afrique du Sud a adopté une Stratégie nationale pour la sûreté et la sécurité des populations de rhinocéros. Parmi les autres espèces visées par des activités illégales figurent l'ormeau, l'éléphant (pour ses défenses) et des végétaux comme les cycas et les succulentes rares.

Bien que des dispositifs interministériels soient en place, de nouveaux efforts s'imposent pour que la biodiversité soit prise en compte dans différentes politiques sectorielles, notamment celles qui concernent les activités minières, l'énergie, les transports et la gestion des zones côtières. Malgré les débouchés offerts par l'écotourisme, il est très rare que les populations locales en retirent un bénéfice. Il reste un énorme travail à faire pour renforcer les compétences des opérateurs locaux du secteur du tourisme et leur permettre ainsi de tirer parti de ces opportunités. Si le niveau des subventions agricoles est nettement plus bas que dans beaucoup de pays de l'OCDE, un certain nombre d'incitations fiscales préjudiciables font peser une menace sur la biodiversité. C'est ainsi qu'actuellement, les taxes foncières municipales découragent les activités d'élevage de gibier et favorisent l'agriculture intensive. De même, les allègements fiscaux au titre de l'éradication de plantes nocives et de la prévention de l'érosion des sols ont pour effet d'inciter à mettre en culture des terres qui seraient très utiles à la préservation de la biodiversité.

Les organisations non gouvernementales (ONG) jouent un rôle important aussi bien dans la formulation et la mise en œuvre des politiques relatives à la biodiversité, notamment en ce qui concerne la prise en compte de cette dernière dans les plans



d'aménagement du territoire, que dans l'élaboration de programmes de bonne gestion de la biodiversité. Elles sont aussi très actives dans les domaines de la sensibilisation, de l'éducation environnementale, de la recherche, du suivi et de la mobilisation du secteur privé. Bon nombre des instruments d'action employés en Afrique du Sud trouvent leur origine dans des projets pilotes lancés par des ONG. Le secteur privé s'engage lui aussi de plus en plus : l'initiative « Biodiversité et vin » et le développement des compensations de biodiversité dans le secteur minier sont des exemples à suivre pour renforcer cet engagement. Des possibilités s'offrent aussi de solliciter le secteur financier.

### Recommandations

- En s'appuyant sur l'Évaluation nationale de la biodiversité (NBA), mettre en évidence les lacunes en matière de recherche et de données qu'il convient de combler en priorité afin de mieux étayer la formulation et la mise en œuvre de l'action publique.
- Entreprendre une évaluation nationale complète des avantages économiques de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité et des écosystèmes ; et intégrer cette analyse économique dans la formulation et l'évaluation des politiques de biodiversité.
- Veiller à ce que des ressources suffisantes soient consacrées à la mise en œuvre au meilleur coût de la Stratégie nationale pour l'expansion des zones protégées (NPAES), en conjuguant l'achat de terres et les accords de bonne gestion de la biodiversité ; faire en sorte que les droits et intérêts des populations locales soient pleinement pris en compte ; et renforcer le soutien apporté aux populations locales pour leur permettre de tirer de la biodiversité des produits et services compétitifs.
- Déterminer comment étendre les programmes de bonne gestion de la biodiversité afin de protéger un plus large éventail d'écosystèmes ; appuyer le programme de réforme agraire et la diversification des moyens de subsistance en milieu rural, notamment dans les zones agricoles marginales.
- En application du protocole de Nagoya, renforcer les cadres réglementaires dont relève la bioprospection pour assurer un partage juste et équitable des avantages découlant de son utilisation.
- En s'appuyant sur l'expérience acquise dans le cadre de projets pilotes, étendre l'usage des systèmes de PSE, en privilégiant les zones où les retombées bénéfiques sur les écosystèmes et les moyens de subsistance des populations locales sont les plus importantes ; et évaluer les avantages potentiels d'une participation à des systèmes internationaux de PSE.
- Améliorer la coordination des activités et le partage des informations entre les principaux acteurs de la lutte contre le braconnage d'espèces en danger (autorités centrales et provinciales, gestionnaires des parcs publics et privés, police, etc.) ; et renforcer les ressources et outils dont disposent les services de répression et l'appareil judiciaire pour combattre la criminalité liée à la biodiversité.
- Renforcer les mécanismes d'intégration de la biodiversité dans les politiques sectorielles et notamment l'analyse des incidences de ces politiques sur la biodiversité ; identifier les incitations fiscales qui ont des effets préjudiciables sur la biodiversité et réfléchir aux moyens de les réformer (taxes foncières municipales, allègements fiscaux bénéficiant aux activités agricoles, par exemple) ; envisager une plus large utilisation des compensations des atteintes à la biodiversité et les intégrer aux systèmes de délivrance de permis et licences, en particulier dans le cas des grands projets liés aux infrastructures et aux industries extractives, entre autres.

**Recommandations (suite)**

- Continuer de développer et de renforcer les partenariats avec les ONG et le secteur privé ; et œuvrer avec le secteur financier en faveur de la biodiversité, par le biais d'initiatives d'écotourisme bien étudiées et en améliorant l'accès au capital, notamment par la microfinance, en vue de la fourniture de services et produits tirés de la biodiversité, entre autres activités.

**1. État actuel et tendances de la biodiversité en Afrique du Sud**

L'Afrique du Sud est l'un des 17 pays mégadivers reconnus dans le monde. Elle abrite 10 % de l'ensemble des espèces connues de plantes de la planète, et 7 % environ des espèces de vertébrés. De nombreuses espèces de mammifères, d'oiseaux, de reptiles et d'amphibiens sont endémiques, classant l'Afrique du Sud au cinquième rang des pays les plus riches en biodiversité du continent, et au 24<sup>e</sup> de ceux de la planète. L'Afrique du Sud est également le seul pays au monde à posséder son propre royaume végétal et trois « points chauds de biodiversité » reconnus au plan international pour leur concentration élevée d'espèces gravement menacées : le « Royaume floral du Cap », la région Maputaland-Pondoland-Albany (partagée avec le Mozambique et le Swaziland) et le Karoo succulent (partagé avec la Namibie). Le biome du Karoo succulent, qui s'étend le long de la bande côtière de la province sud-africaine du Cap-Septentrional et du sud-ouest de la Namibie, est l'un des deux seuls points chauds de biodiversité aride de la planète (l'autre étant la Corne de l'Afrique). Les eaux territoriales de l'Afrique du Sud recèlent un éventail d'habitats exceptionnel, depuis les forêts de laminaires des eaux froides jusqu'aux communautés coralliennes subtropicales<sup>1</sup>. La côte de l'Afrique australe abrite près de 15 % des espèces marines côtières connues de la planète, dont 270 des 325 familles de poissons marins.

L'état de la biodiversité en Afrique du Sud a récemment fait l'objet d'une cartographie et d'une évaluation approfondies dans le cadre de l'Évaluation nationale de la biodiversité (NBA) réalisée en 2011. La méthodologie mise en œuvre, la qualité des données réunies et le niveau d'analyse sont à la pointe des pratiques internationales. La NBA évalue l'état des principaux écosystèmes du point de vue de deux grands indicateurs : l'état de menace de l'écosystème et le niveau de protection de l'écosystème (graphique 1.8)<sup>2</sup>. La NBA offre également une évaluation sommaire de l'état actuel des espèces particulièrement préoccupantes ou importantes.

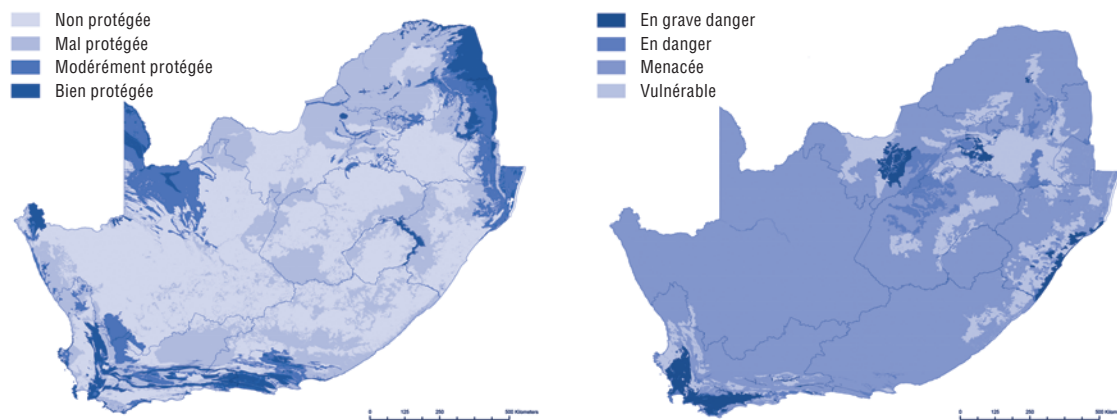
**1.1. État des différents types d'écosystèmes d'Afrique du Sud****Écosystèmes terrestres**

D'après la NBA, environ 40% des types d'écosystèmes terrestres sont menacés, qu'ils soient en danger critique, en danger ou vulnérables (graphique 5.1)<sup>3</sup>. Les plus forts pourcentages d'écosystèmes menacés tendent à se concentrer dans les centres de production économique et les paysages agricoles, notamment dans les biomes de la bande côtière de l'océan Indien, des prairies, du fynbos et des forêts.

Vu l'importance des écosystèmes terrestres pour la sécurité alimentaire, la protection contre les catastrophes naturelles et le développement économique, la superficie des zones protégées a été accrue de 10 % depuis 2004, pour atteindre 6.5 % de l'ensemble du territoire (graphique 5.1). Ces zones permettent une protection satisfaisante de 23 % des types d'écosystèmes terrestres. Cette expansion a pour une large part porté

prioritairement sur les écosystèmes insuffisamment protégés, le biome du Karoo succulent bénéficiant en particulier de l'intégration de certains types de végétation auparavant non protégés (Driver et al., 2012). Malgré cet accroissement, environ 35 % des écosystèmes terrestres demeurent dépourvus de toute protection, et de nombreux échantillons représentatifs de tous les écosystèmes se trouvent de ce fait exclus du réseau d'aires protégées (graphique 5.1) (Driver et al., 2012)<sup>4</sup>.

Graphique 5.1. Niveaux de protection et de menace des écosystèmes terrestres



Source : South African National Biodiversity Institute (2012), Ecosystem Protection Level NBA 2011, Biodiversity GIS website <http://bgis.sanbi.org/nsba/terrestrialStatus.asp>.

### Écosystèmes fluviaux et humides

Près de 60 % des types d'écosystèmes fluviaux sont menacés. Étant donné que les affluents issus des montagnes et des contreforts les plus élevés se trouvent généralement dans un meilleur état écologique, la proportion d'écosystèmes fluviaux menacés est encore plus grande, 46 % d'entre eux étant en danger critique.

Malgré les pressions croissantes qui s'exercent sur les écosystèmes d'eau douce, près de la moitié d'entre eux ne sont pas du tout protégés. Cela tient principalement au fait que les zones protégées terrestres ne sont pas conçues pour protéger les cours d'eau (Driver et al., 2012). Les zones à forte production d'eau représentent moins de 4 % du territoire du pays, mais 18 % seulement bénéficient d'une forme quelconque de protection officielle. Parmi ces « usines à eau » d'importance stratégique pour la sécurité des approvisionnements figurent les bassins hydrographiques subquaternaires du Centre-Est et du Nord-Ouest, dans lesquels le ruissellement annuel moyen est au moins trois fois supérieur à la moyenne.

La NBA constitue la première évaluation nationale jamais réalisée d'environ 300 000 zones humides, représentant 2,4 % du territoire de l'Afrique du Sud. Dans de grandes parties du pays, la perte nette de zones humides est estimée à plus de la moitié des superficies initiales. Les zones humides constituent une infrastructure écologique de grande valeur qui fournit des services écosystémiques essentiels tels que l'épuration de l'eau, la régulation des crues, la stabilité de la ligne de côte ou l'habitat d'espèces végétales et animales ; or 70 % environ des zones humides ne sont pas du tout protégées (Driver et al., 2012).

### Estuaires

La NBA offre également la première évaluation jamais réalisée des 291 estuaires sud-africains, qui couvrent une superficie de 90 000 ha. Cette évaluation a montré que 43 %

environ des types d'écosystèmes estuariens sont menacés (39 % étant en danger critique). La plupart sont situés dans la région à climat tempéré froid de la côte ouest, qui compte relativement peu d'estuaires ; la région à climat tempéré chaud des côtes sud et sud-est en comporte le plus faible nombre, dont les multiples petits estuaires qui longent la Côte sauvage et se trouvent pour la plupart en bon état écologique.

Environ 33 % des types d'écosystèmes estuariens sont bien protégés et 7 % sont partiellement protégés par des mesures de zonage, de fermeture saisonnière et de limitation des prises, qui autorisent globalement une certaine utilisation directe de l'estuaire. Cependant, près de 60 % des estuaires ne bénéficient d'aucune protection<sup>5</sup>. Tel est notamment le cas de Sainte-Lucie, dans le nord du KwaZulu-Natal, qui se trouve actuellement en mauvais état écologique, bien qu'elle fasse partie intégrante d'un site inscrit au patrimoine mondial, le Parc de la zone humide d'iSimangaliso (Driver et al., 2012).

### **Habitats côtiers et marins**

Les types d'habitats côtiers et marins ont eux aussi été cartographiés et classés pour la première fois par la NBA<sup>6</sup>. Pour ce qui est des types d'écosystèmes côtiers, 58 % sont menacés, contre 41 % des types d'écosystèmes marins. Les écosystèmes côtiers subissent de lourds impacts imputables aux activités humaines, près d'un quart de la population sud-africaine vivant à moins de 30 km du littoral ; près d'un cinquième du littoral fait déjà l'objet d'une forme ou une autre d'aménagement à moins de 100 m de la ligne de côte (Driver et al., 2012).

Actuellement, le réseau d'aires marines protégées est presque totalement concentré dans les zones côtières et n'offre quasiment aucune protection aux écosystèmes de haute mer. Seuls 9 % des types d'écosystèmes côtiers sont bien protégés, mais 75 % bénéficient néanmoins d'une forme de protection. Au large des côtes, seuls 4 % des types d'écosystèmes sont bien protégés, alors que 69 % ne le sont pas du tout (Driver et al., 2012).

### **1.2. État des espèces particulièrement préoccupantes**

L'Afrique du Sud abrite plus de 95 000 espèces connues de flore et de faune. Les espèces particulièrement préoccupantes sont celles qui revêtent une importance écologique, économique ou culturelle particulière ; elles englobent les espèces de flore et de faune menacées, les plantes médicinales et les espèces marines exploitées. Les espèces allochtones envahissantes relèvent également de cette catégorie car elles ont un impact négatif majeur sur la biodiversité et les écosystèmes.

Il ressort des évaluations pour la Liste rouge effectuées en Afrique du Sud qu'une espèce de mammifères terrestres et de poissons d'eau douce sur cinq et une espèce de batraciens et d'oiseaux sur sept sont menacées (tableau 5.1). Les espèces particulièrement préoccupantes sont notamment le rhinocéros blanc (encadré 5.1) et l'ormeau, victimes d'un braconnage sans précédent ; les cycas, la catégorie de végétaux la plus menacée en Afrique du Sud et dans le monde ; et les poissons d'eau douce menacés, l'une des catégories d'animaux les plus menacées du pays. Le braconnage, qui constitue un problème pressant pour la gestion durable de la biodiversité, implique bien souvent des membres des populations locales qui, poussés par les difficultés financières, sont recrutés par des trafiquants locaux ou étrangers pour s'adonner à des activités illicites.

Sur un total de 20 000 espèces végétales, l'Afrique du Sud en utilise 2 000 à des fins médicinales. La plupart sont situées dans les biomes des prairies, des forêts et de la savane. Un tiers environ des espèces de plantes médicinales (656) sont commercialisées sur les

Tableau 5.1. **Récapitulatif du statut des espèces en Afrique du Sud<sup>a</sup>**

Groupe taxonomique	Nombre de taxons décrits	Nombre de taxons menacés	% de taxons menacés	Nombre de taxons éteints	Nombre de taxons endémiques en Afrique du Sud	% de taxons endémiques en Afrique du Sud	% des taxons de la planète	Liste rouge la plus récente
Végétaux	20 692	2 505	12	40	13 203	64 %	6 %	2011
Mammifères terrestres	307	60	20	3	57	19 %	6 %	2004
Oiseaux	841	122	14.5	2	68	8 %	8 %	2000
Amphibiens	118	17	14	0	51	43 %	2 %	2010
Reptiles	421	36	9	2	196	47 %	5 %	2011
Poissons d'eau douce	114	24	21	0	58	51 %	1 %	2007
Papillons	793	59	7	3	415	52 %	n.c.	2011

a) Pour les groupes ayant fait l'objet d'une évaluation approfondie.

Source : Driver et al. (2012).

### Encadré 5.1. **La recrudescence du braconnage du rhinocéros**

L'Afrique du Sud abrite environ 35 % des rhinocéros noirs d'Afrique à l'état sauvage et 93 % des rhinocéros blancs du continent. Entre 2004 et 2009, la population totale de rhinocéros de l'Afrique du Sud (principalement constituée de rhinocéros blancs) est passée de quelque 12 000 individus à plus de 20 000. Or, le braconnage du rhinocéros dans les États d'Afrique australe de son aire de répartition s'est intensifié depuis environ 2008, sous l'effet du commerce international illicite. Les tableaux ci-dessous montrent que le braconnage continue de progresser de façon spectaculaire, atteignant des niveaux qui réduisent sensiblement, voire inversent, la progression de la population de rhinocéros. Entre 2000 et 2007, 15 bêtes en moyenne étaient abattues chaque année, contre 668 en 2012.

Le nombre d'arrestations s'accroît aussi, mais pas autant que celui des animaux tués. En 2012, parmi les 246 individus arrêtés jusqu'en novembre, 217 étaient des braconniers, 18 des passeurs et 11 des réceptionnaires. À ce jour, la peine la plus longue prononcée par les tribunaux a été une condamnation à 40 ans de prison infligée en 2012 à un ressortissant thaïlandais. Cependant, les poursuites contre ses cinq coaccusés sud-africains et asiatiques ont été abandonnées sans aucune explication.

Statistiques du braconnage du rhinocéros					Statistiques des arrestations pour braconnage du rhinocéros				
Parc national/province	2010	2011	2012	Jusqu'en mars 2013	Parc national/province	2010	2011	2012	Jusqu'en mars 2013
Parc national de Kruger	146	252	425	116	Parc national de Kruger	67	82	73	28
Parc national de Marakele	0	6	3	0	Parc national de Marakele	0	0	0	0
Gauteng	15	9	1	0	Gauteng	10	16	26	3
Limpopo	52	74	59	8	Limpopo	36	34	43	20
Mpumalanga	17	31	28	9	Mpumalanga	16	73	66	1
Nord-Ouest	57	21	77	13	Nord-Ouest	2	21	32	8
Cap-Oriental	4	11	7	0	Cap-Oriental	7	2	0	0
État-Libre	3	4	0	0	État-Libre	0	0	6	0
KwaZulu-Natal	38	34	66	12	KwaZulu-Natal	25	4	20	1
Cap-Occidental	0	6	2	0	Cap-Occidental	2	0	0	0
Cap-Septentrional	1	0	0	0	Cap-Septentrional	0	0	1	0
Afrique du Sud	333	448	668	158	Afrique du Sud	165	232	267	61

Source : [www.environment.gov.za/?q=content/updaterhino\\_poachingstatistics](http://www.environment.gov.za/?q=content/updaterhino_poachingstatistics).

Le mode opératoire des auteurs des récents abattages illégaux de rhinocéros et du trafic de leurs cornes porte à croire qu'il s'agit d'associations de malfaiteurs extrêmement organisées

**Encadré 5.1. La recrudescence du braconnage du rhinocéros (suite)**

et bien structurées. Outre la perte de cornes imputable au braconnage accru, la « fuite » vers les marchés illicites internationaux de cornes sud-africaines issues des stocks constitués par les secteurs public et privé est également une source de préoccupation. Ces associations de malfaiteurs sont également impliquées dans la chasse au rhinocéros « légale mais contraire à l'éthique », qui permet d'exporter des cornes issues du braconnage en les faisant passer pour des trophées de chasse légaux.

En 2010, l'aggravation de la situation a incité l'Afrique du Sud à lancer une Stratégie nationale pour la sûreté et la sécurité des populations de rhinocéros. À court terme, cette stratégie vise à mieux coordonner les activités des parties prenantes (autorités centrales et provinciales, gestionnaires des parcs publics et privés, police, etc.). À long terme, elle propose des mesures telles qu'une meilleure gestion de l'information et la création de tribunaux environnementaux spécialisés.

Des mesures ont aussi été prises pour agir sur la demande. En 2012, l'Afrique du Sud a conclu un Protocole d'accord avec le Viêt Nam (probablement le principal pays de destination et de consommation de cornes de rhinocéros) afin, notamment, d'échanger renseignements et technologies et d'améliorer la répression du braconnage de la faune sauvage. De surcroît, le Laboratoire de génétique vétérinaire de l'Université de Pretoria contribue, avec le concours du Fonds mondial pour la nature (WWF), à renforcer les capacités du Kenya dans le domaine de la médecine vétérinaire légale appliquée aux rhinocéros en créant une base de données de médecine vétérinaire légale sur la population de rhinocéros au Kenya. Il forme également des Kenyans à la prise d'empreintes ADN et au profilage en vue de constituer au Kenya une base de données nationale sur les rhinocéros.

marchés médicinaux du KwaZulu-Natal, du Gauteng, du Cap-Oriental, du Mpumalanga et du Limpopo, atteignant une valeur annuelle estimée de 2.9 milliards ZAR et offrant un emploi à au moins 133 000 personnes, parmi lesquelles beaucoup de femmes des zones rurales (Driver et al., 2012).

D'après la Liste rouge des espèces végétales d'Afrique du Sud, les niveaux d'extraction actuels sont durables pour la plupart des espèces de plantes médicinales. L'attention des pouvoirs publics est concentrée sur les 56 espèces menacées (9 % de l'ensemble), dont sept sont en danger critique d'extinction et extrêmement rares<sup>7</sup>.

Plus de 630 espèces marines, de poissons pour la plupart, sont exploitées par la pêche commerciale, de subsistance et de loisirs, apportant une contribution notable à l'économie sud-africaine<sup>8</sup>. Cependant, les forts taux d'extraction des espèces marines exploitées ont eu de graves conséquences sur le secteur. Dans son évaluation de l'état des stocks, la NBA considère que 25 des 41 espèces marines sont surexploitées, effondrées ou menacées (Driver et al., 2012).

Les espèces allogènes envahissantes constituent un problème de plus en plus important pour la biodiversité sud-africaine. Elles ne se contentent pas de menacer la biodiversité indigène mais ont aussi de graves répercussions socio-économiques, compromettant la sécurité des approvisionnements en eau, réduisant la productivité des parcours, et accroissant les risques d'incendie et les impacts sur l'agriculture. D'après une estimation prudente, elles provoqueraient une perte de services écosystémiques d'une valeur de 6.5 milliards ZAR, chiffre qui serait plus de six fois plus élevé si aucun effort de lutte n'avait été engagé.



Au nombre des espèces envahissantes connues figurent 660 espèces végétales, 6 espèces de mammifères, 10 espèces d'oiseaux, au moins 6 espèces de reptiles, au moins 22 espèces de poissons d'eau douce, au moins 26 espèces de mollusques, au moins 7 espèces de crustacés et plus de 70 espèces d'invertébrés<sup>9</sup>. Les espèces ou groupes d'espèces largement répandus sont notamment l'acacia (*Acacia spp.*), l'eucalyptus (*Eucalyptus spp.*), la figue de Barbarie (*Opuntia spp.*), le pin (*Pinus spp.*), le peuplier (*Populus spp.*), le saule pleureur (*Salix babylonica*) et le prosopis (*Prosopis spp.*). Achievée en 2010, la première Étude nationale sur les plantes allogènes envahissantes montre que la superficie des terres occupées par des espèces ligneuses envahissantes a doublé depuis 2000, atteignant 20 millions ha, soit 16 % du territoire de l'Afrique du Sud.

### **Évaluation et principales lacunes dans les données**

L'Afrique du Sud a accompli d'importants progrès en matière de cartographie et de classification des écosystèmes, jetant les bases d'un suivi efficace des pressions exercées sur ces derniers, d'une évaluation effective de leur état et d'une planification appropriée des interventions nécessaires. Il a ainsi été procédé pour la première fois à une évaluation des habitats marins et côtiers et des écosystèmes humides, ainsi qu'à une cartographie de la zone fonctionnelle de tous les estuaires (Driver et al., 2012). L'Afrique du Sud a par ailleurs réalisé de considérables progrès dans l'inventaire des espèces de flore et de faune menacées selon la classification adoptée par l'UICN dans la Liste rouge des espèces menacées. Non seulement elle a évalué un plus large éventail de groupes taxonomiques que la plupart des pays, mais c'est le seul pays mégadivers à avoir évalué la totalité de sa flore.

Les données continuent néanmoins de présenter d'importantes lacunes, du fait en partie que les diverses séries de données générées au fil des ans mettaient en œuvre des méthodologies différentes et ne portaient pas toutes sur les mêmes échelles de biodiversité. La NBA reconnaît officiellement ces lacunes, mais de nouveaux efforts sont nécessaires pour procéder à une évaluation écologique plus robuste des milieux terrestres et marins, éventuellement en s'appuyant sur le vaste système d'évaluation de l'état écologique des cours d'eau, des zones humides et des estuaires mis en place par le ministère de l'Eau (DWA). Le principal défi consiste à déterminer l'évolution tendancielle des grands indicateurs eu égard aux variations enregistrées par les différents écosystèmes et les différentes espèces. Les programmes de surveillance à long terme des écosystèmes originels sur la base d'indices quantitatifs, comme le Programme d'évaluation de l'état de santé des rivières (*River Health Programme*), ont besoin d'être renforcés ou instaurés pour tous les milieux. Parmi les autres priorités en matière d'évaluation des conditions écologiques, il convient de citer la constitution de cartes du couvert terrestre régulièrement mises à jour, ainsi que la quantification de la modification des flux d'eau douce jusqu'au littoral à l'échelle d'un bassin versant (Driver et al., 2012). Ces priorités de recherche et de collecte de données devraient inspirer la Stratégie nationale de recherche sur la biodiversité (*National Biodiversity Research Strategy*) en cours d'élaboration. Elles devraient également contribuer au perfectionnement et à la mise en œuvre du cadre national de suivi de la biodiversité comme à l'actualisation de la Stratégie et du plan d'action nationaux pour la biodiversité (NBSAP) de 2005, ainsi que de la NBA elle-même.

## **2. Pressions sur la biodiversité sud-africaine**

L'analyse des projections des facteurs de perte de biodiversité peut éclairer la prise de décision et aider à fixer les priorités. La biodiversité sud-africaine est soumise à un certain

nombre de pressions directes et indirectes liées à la conversion des habitats et aux activités économiques, en particulier l'agriculture, les industries manufacturières, les activités extractives et la transformation des minéraux, ainsi que l'urbanisation et la surexploitation des forêts et des pêcheries. Des facteurs externes, tels que les espèces allogènes envahissantes et le changement climatique, jouent un rôle de plus en plus important (encadré 5.2). Bien que toutes les pertes d'habitats naturels ne constituent pas une menace pour la pérennité des services écosystémiques, la dégradation des habitats dans les « zones critiques de biodiversité » est particulièrement préoccupante. Ces zones englobent des écosystèmes en danger et en danger critique ; des corridors écologiques et fluviaux ; ainsi que des zones humides, estuaires et habitats spéciaux d'importance critique (NBF, 2008 ; Driver et al., 2012).

#### Encadré 5.2. **Principaux facteurs influant sur la biodiversité et les habitats en Afrique du Sud**

Les activités des *industries extractives* sont responsables d'un ensemble complexe et varié d'impacts directs et indirects sur la biodiversité. Les principaux d'entre eux sont notamment l'altération des nappes phréatiques imputable au dénoyage des puits de mine et la dégradation du fonctionnement et de la qualité des écosystèmes naturels terrestres dans la mine et aux alentours sous l'effet de la contamination de l'eau. Les modifications visibles du paysage par les terrils miniers, les bassins à boue et les mines à ciel ouvert sont aussi une source de préoccupation. Les terrils, par exemple, qui sont souvent sujets à des infestations par des espèces végétales allogènes du fait de la moindre résilience de l'écosystème, offrent à ces plantes une base à partir de laquelle elles pourront se propager dans les zones environnantes. L'impact des industries extractives s'est sensiblement aggravé ces dernières années, les eaux de drainage acides issues des mines abandonnées contaminant les nappes souterraines utilisées pour l'irrigation ; il s'ensuit une accumulation de métaux lourds et autres polluants dans les organismes de tous les niveaux trophiques à mesure qu'ils passent dans la chaîne alimentaire. Les données disponibles portent à croire que les activités extractives se poursuivront, peut-être même avec une plus grande intensité du fait d'une demande accrue de charbon et autres minerais ; elles représentent donc une importante menace pour la biodiversité.

Les *plantations de bois d'œuvre* dégradent la biodiversité, mais leurs effets sur la fragmentation des paysages sont encore plus graves. Le boisement à des fins commerciales est l'une des plus grandes menaces qui pèsent sur le biome des prairies. Cela vaut tout particulièrement pour les prairies acides humides, dont la composition spécifique et la structure de végétation ont été presque entièrement transformées. Le boisement a aussi de lourdes répercussions sur l'hydrologie, asséchant les rivières et les ruisseaux. Les plantations commerciales, qui ont d'ordinaire recours à des espèces allogènes, ont également un impact sur les forêts indigènes, surtout si elles sont situées à proximité d'une forêt naturelle. Qui plus est, l'industrie du bois tend à réduire la fréquence des incendies, ce qui peut avoir de très graves conséquences écologiques car les incendies sont indispensables à la régénération des espèces prairiales.

Le *secteur agricole* (tant commercial que de subsistance), qui occupe environ 80 % des terres de l'Afrique du Sud, a eu un profond impact sur les habitats naturels du pays. Le défrichage de la végétation naturelle à des fins d'exploitation agricole a affecté tous les biomes. Par exemple, les exploitations agricoles commerciales occupent 3.2 millions ha (65 %) du biome des prairies. On observe également une expansion régulière de l'élevage de gibier et de l'agriculture de subsistance dans les zones rurales et communales. Au-delà de la conversion des terres, l'agriculture a également eu des répercussions sur la biodiversité



### Encadré 5.2. Principaux facteurs influant sur la biodiversité et les habitats en Afrique du Sud (suite)

du fait de l'introduction à grande échelle de cultures génétiquement modifiées ; les principaux risques pour l'environnement sont l'éviction des espèces indigènes (effets similaires à ceux des espèces allogènes envahissantes), les effets sur les organismes du sol (y compris microbiens) et sur les autres espèces de la chaîne alimentaire. L'Afrique du Sud est actuellement le neuvième producteur mondial de cultures OGM, mais on ne connaît pas encore avec certitude l'ampleur de leur impact sur la biodiversité.

L'urbanisation incontrôlée aboutit à la destruction d'habitats essentiels et à une perte de biodiversité, aussi bien directement (par la conversion des terres) qu'indirectement (au travers de la pollution de l'air et de l'eau). Les agglomérations urbaines et les aménagements qui leur sont liés sont concentrés dans les régions est et nord-est du pays, le long des principaux réseaux routiers et de la bande côtière. Les répercussions les plus manifestes du développement urbain peuvent être constatées dans le Gauteng, la province la plus petite mais la plus urbanisée du pays.

Les principales pressions qui s'exercent sur les écosystèmes aquatiques d'eau douce (rivières et zones humides) tiennent à la *modification des débits*, qui résulte de la construction de barrages et de déversoirs ; à l'*extraction d'eau pour les besoins de l'agriculture, de l'industrie et des populations humaines* ; ainsi qu'à la *pollution*. Qui plus est, la perte d'habitats naturels et la présence d'espèces allogènes envahissantes dans les zones riveraines ou plus éloignées au sein du bassin versant font peser de graves menaces sur la biodiversité. Toutes ces pressions sur les écosystèmes d'eau douce s'exercent également sur les estuaires et peuvent tout aussi bien toucher les habitats marins littoraux.

Les *espèces allogènes envahissantes*, qu'elles soient végétales ou animales, constituent un problème majeur dans les milieux terrestres et les milieux aquatiques, tant d'eau douce que marins. Elles consomment plus d'eaux superficielles que la végétation naturelle auxquelles elles se substituent. On estime par exemple que les espèces ligneuses allogènes envahissantes consomment 3.3 milliards m<sup>3</sup> d'eaux de surface par an (environ 7 % des eaux de ruissellement du pays), c'est-à-dire davantage que la végétation indigène. La seconde répercussion par ordre d'importance concerne les pertes de rendement agricole imputables aux ennemis des cultures. Parmi les principales voies d'introduction des espèces allogènes figurent le transport de marchandises, le secteur forestier commercial et l'industrie aquacole.

Des niveaux élevés et/ou non durables de *prélèvement d'espèces*, à des fins médicinales par exemple, font peser une autre menace grave sur la biodiversité sud-africaine. Cependant, contrairement à ce qui se produit dans d'autres pays aux caractéristiques comparables, leur surexploitation au sein des écosystèmes terrestres n'est généralement pas à l'origine de pressions majeures comparativement à la conversion des habitats et aux espèces allogènes envahissantes. Néanmoins, 192 taxons végétaux sont menacés du fait de leur utilisation directe ou font l'objet de niveaux de prélèvement potentiellement non durables. Ces chiffres ne tiennent pas compte du commerce illicite de parties d'animaux, telles que les cornes de rhinocéros, sur lequel on possède moins d'informations.

D'après la modélisation du changement climatique, la superficie couverte par les neuf biomes de l'Afrique du Sud pourrait subir dans les 50 prochaines années une réduction pouvant aller jusqu'à 55 %, accentuant nettement la fragmentation des habitats, l'extinction des espèces et la perturbation des services écosystémiques. Les populations pauvres et marginalisées seront très probablement les plus exposées à ces impacts, et les moins à même d'y faire face faute d'accès aux ressources comme aux services sociaux.

Source : NBF (2008) ; Cadman et al. (2010) ; DEAT (2010), Driver et al. (2012) ; DEA (2013).

Des pressions directes et indirectes ont provoqué la disparition d'environ 20 % des habitats naturels en Afrique du Sud, principalement au cours du siècle dernier. Dans certaines zones soumises à de fortes pressions, ce pourcentage est encore plus élevé et continue d'augmenter. La NBA estime ainsi que si les rythmes actuels de perte devaient se maintenir, il ne subsisterait quasiment aucun habitat naturel en 2050 à l'extérieur des zones protégées dans les provinces du Gauteng, du KwaZulu-Natal et du Nord-Ouest.

### 3. Cadres stratégique et institutionnel

#### 3.1. Cadre juridique et stratégique

Sous l'apartheid, la conservation s'est fréquemment traduite par une dépossession des populations de leurs terres pour créer des parcs cynégétiques et des réserves naturelles. Des populations entières ont de ce fait été privées de leurs moyens de subsistance et déplacées de force. Qui plus est, par le passé, les efforts de conservation se sont souvent concentrés sur certaines espèces « charismatiques » plutôt que sur des types d'habitats. Les politiques visaient à « clôturer et protéger » et ne tenaient généralement pas compte des objectifs de développement économique.

Sous le nouveau régime politique, l'Afrique du Sud a sensiblement modifié ses modalités d'élaboration des politiques et de fixation des objectifs dans le secteur de la conservation de la biodiversité. Les services écosystémiques (et non plus les espèces), la justice sociale et le développement socio-économique sont devenus les principales priorités des politiques de biodiversité. L'approche retenue consiste à associer les parties prenantes à la prise de décision et vise à réintégrer les populations dans les paysages de production (DEAT, 2005 ; NBSAP, 2005 ; NBF, 2008 ; Cadman et al., 2010)<sup>10</sup>.

Conformément aux dispositions de la loi nationale sur la gestion de l'environnement de 1998 (NEMA), deux grands textes législatifs ont établi les principes et les procédures qui régissent la gestion de la biodiversité : la loi de 2003 sur les zones protégées (NEMPAA), qui constitue la pièce maîtresse de la législation concernant la mise en place et la gestion du réseau de zones protégées de l'Afrique du Sud ; et la loi de 2004 sur la biodiversité (NEMBA), qui régit la gestion et la conservation de la biodiversité. La NEMBA a en particulier marqué une étape importante dans la mesure où elle jetait les bases juridiques d'une politique spécifiquement axée sur la conservation de la biodiversité et non sur la « nature » en général. Elle vise à assurer la protection de la diversité des espèces et des écosystèmes, l'utilisation durable des ressources biologiques indigènes, et un partage juste et équitable des avantages tirés des activités de bioprospection portant sur des ressources biologiques indigènes. La législation de l'Afrique du Sud est à la pointe dans le domaine de la biodiversité et en avance par rapport à celle de nombreux pays membres de l'OCDE.

D'autres textes législatifs, tels que la loi sur la convention du patrimoine mondial (loi n° 49 de 1999) pour les sites mondialement reconnus, la loi sur les ressources biologiques marines pour les zones marines protégées, la loi sur les forêts (loi n° 84 de 1998) pour les espaces forestiers protégés, ou encore la loi sur les bassins versants de montagne (loi n° 63 de 1970), créent des cadres spécifiques de réglementation et de gestion. Plusieurs autres lois relatives à la gestion des forêts ainsi que des ressources en eau, marines et côtières – adoptées au cours de la première décennie de l'après-apartheid – contenaient des dispositions concernant la conservation de la biodiversité.

Après avoir mis en place, entre 1994 et 2005, l'une des législations les plus détaillées, progressistes, scientifiquement rationnelles et complètes en matière de biodiversité,

l’Afrique du Sud a ensuite adopté des lois et des stratégies fixant les objectifs dans ce domaine et facilitant leur mise en œuvre. Un certain nombre de grandes politiques nationales guident la planification et la gestion de la biodiversité : la stratégie et le plan d’action nationaux pour la biodiversité de 2005 (NBSAP), le cadre national pour la biodiversité de 2008 (NBF) et la Stratégie nationale pour l’expansion des zones protégées de 2009 (NPAES) (encadré 5.3). La fixation des objectifs de ces documents d’orientation a été guidée par l’Évaluation territoriale de la biodiversité nationale (NSBA) de 2004.

**Encadré 5.3. Principaux documents d’orientation et de fixation des objectifs nationaux de l’Afrique du Sud dans le domaine de la biodiversité**

Publié en 2005, le document intitulé Stratégie et plan d’action nationaux en matière de biodiversité (NBSAP) établit un cadre et un plan d’action détaillés jusqu’en 2020 pour la conservation et l’utilisation durable de la biodiversité sud-africaine, ainsi que pour le partage équitable des avantages tirés de cette utilisation. La NBSAP a influé sur l’élaboration du Cadre national pour la biodiversité (NBF), qui définit le plan de mise en œuvre de la politique et des objectifs de biodiversité de l’Afrique du Sud, comme prévu dans la loi sur la biodiversité. Cela confère de fait une valeur juridique à la NBSAP, autre facteur pour lequel la NBSAP sud-africaine est plus en pointe que celles des autres pays. La NBSAP définissait cinq objectifs stratégiques, ainsi que des résultats à obtenir, des objectifs à cinq ans, des indicateurs et des activités pour lesquelles les organismes chefs de file et les partenaires sont clairement indiqués.

Le NBF de 2008 portait essentiellement sur les priorités d’action immédiates, tant spatiales que thématiques. Il identifiait 33 mesures prioritaires pour 2008-13, articulées selon les cinq objectifs stratégiques de la NBSAP. Il est prévu qu’au moins une fois tous les cinq ans, le NBF fasse l’objet d’un réexamen, qui serait l’occasion de faire le point sur les progrès accomplis, de revoir les priorités et de réajuster les efforts.

La Stratégie nationale pour l’expansion des zones protégées (NPAES) de 2009 et le rapport sur les zones prioritaires de conservation des écosystèmes d’eau douce nationaux qui l’accompagne fournissent les moyens de mettre en œuvre les objectifs d’expansion des zones protégées sud-africaines définis par la législation nationale. La NPAES vise à une expansion efficiente des zones protégées pour assurer la durabilité écologique et une plus grande résilience au changement climatique, alors que le document relatif aux eaux douces a pour finalité de sauvegarder un échantillon reflétant toute la diversité des espèces, tout comme les écosystèmes des eaux intérieures qui les abritent, de même que les processus qui génèrent et entretiennent cette diversité.

Source : NBF, (2008) ; Cadman et al. (2012) ; DEA (2013).

Les progrès accomplis au niveau national n’ont toutefois pas été égalés au niveau infranational. L’adoption au niveau des provinces d’une législation sur la biodiversité en vue d’aider à mettre en œuvre les grandes politiques nationales, telles que le NBF, reste à venir. Un autre défi tient au fait que les droits et intérêts des populations locales ne sont souvent pas suffisamment pris en considération. Ainsi, la législation visant à protéger les savoirs traditionnels et les droits de propriété intellectuelle en matière de biodiversité laisse encore à désirer (African Centre for Biosafety, 2011 in DEA, 2013). Par ailleurs, l’expansion des zones protégées ne fait pas toujours l’objet de consultations préalables avec les populations locales, ce qui compromet la participation des citoyens à la gestion de ces zones.

La dimension sociale de la politique de biodiversité, et plus particulièrement la création d'emplois, la réduction de la pauvreté et la réparation des injustices du passé grâce à l'accès des populations locales et au partage des avantages, est bien marquée par rapport à de nombreux pays membres de l'OCDE. Les principaux éléments de la législation relative à la biodiversité sont à cet égard en adéquation avec les grandes politiques nationales du pays, à savoir la Stratégie nationale de développement durable (NSSD-1) ; le Programme national d'action pour combattre la dégradation des terres et réduire la pauvreté rurale (NAP) ; et le Schéma de développement territorial (NSDP) (chapitre 2).

### 3.2. Grands thèmes de la politique de biodiversité de l'Afrique du Sud

Les lois et les politiques de biodiversité de l'Afrique du Sud se conforment à l'approche axée sur une planification rigoureuse et systématique prescrite par la NEMBA (encadré 5.4). Cette approche vise en dernière analyse à identifier les zones et les actions prioritaires en matière de biodiversité territoriale<sup>11</sup>. Ces actions prioritaires incluent des plans d'expansion des zones protégées, des plans de biodiversité au niveau des provinces, des plans biorégionaux et des plans de biodiversité sectoriels visant les zones prioritaires de conservation des écosystèmes d'eau douce ou les écosystèmes terrestres ou marins menacés. L'identification des priorités territoriales à partir des meilleures données et des meilleures méthodologies scientifiques disponibles fournit un guide systématique et stratégique pour l'action. Elle permet également à l'Afrique du Sud d'identifier les zones de conservation prioritaires offrant un bon rapport efficacité-coût et d'étudier les facteurs susceptibles de compromettre ou au contraire de favoriser les efforts pour en assurer la sécurité à long terme (Cadman et al., 2010 ; Driver et al., 2012 ; DEA, 2013).

#### Encadré 5.4. La planification systématique de la biodiversité, fondement de la politique nationale de biodiversité de l'Afrique du Sud

La planification systématique de la biodiversité implique de cartographier un large éventail de composantes de la biodiversité et de modes d'utilisation des terres et des ressources, et de définir des objectifs chiffrés à l'aide de logiciels spécialisés reliés à des systèmes d'information géographique (SIG). Les résultats obtenus sont alors interprétés et présentés sous la forme de cartes et de lignes directrices relatives à l'utilisation des terres.

Les cartes peuvent être générées à diverses échelles spatiales pour indiquer où il convient de concentrer l'effort de conservation. Elles aident également à évaluer les répercussions sur la biodiversité des différentes options d'utilisation des terres. L'une des principales caractéristiques de cette approche tient au fait qu'elle est axée sur les écosystèmes, représentés par types de végétation. Elle est donc tout à fait apte à sous-tendre une approche de la conservation de la biodiversité et de la résilience des écosystèmes axée sur les paysages. L'inventaire des écosystèmes, de leur état de menace et de leur niveau de protection (sans se limiter aux seules espèces) donne la possibilité de concentrer les interventions au niveau des paysages. Les écosystèmes menacés peuvent permettre d'identifier les sites où devra être assurée la protection de la biodiversité ou sur lesquels il conviendra de cibler d'autres types de mesures de conservation. Les cartes fournissent en outre des informations contextuelles utiles à l'évaluation environnementale, indiquant les zones géographiques devant bénéficier d'une attention particulière dans les études d'impact sur l'environnement ou dans d'autres cadres de gestion de l'environnement.

#### Encadré 5.4. **La planification systématique de la biodiversité, fondement de la politique nationale de biodiversité de l'Afrique du Sud** (suite)

Les objectifs de biodiversité, définis sur la base de seuils scientifiquement établis, pourront être révisés au fur et à mesure de l'amélioration des connaissances et de l'information. Les objectifs de biodiversité établis selon cette approche ne devraient pas être confondus avec les autres objectifs, tels que ceux relatifs aux zones protégées, qui portent sur les superficies devant être intégrées au réseau d'aires protégées à telle date. Axés sur les buts à atteindre du point de vue politique ou de l'action, les objectifs relatifs aux zones protégées devraient être actualisés à intervalles de quelques années. En Afrique du Sud, les objectifs écosystémiques à l'horizon de vingt ans fixés dans la Stratégie nationale pour l'expansion des zones protégées (NPAES) constituent un sous-ensemble des objectifs nationaux de biodiversité définis dans la NSBA et la NBA.

La planification de la biodiversité en Afrique du Sud présente une autre grande caractéristique : les informations géographiques générées sont mises à la disposition des responsables de l'élaboration des politiques, des utilisateurs finals et des parties prenantes au moyen des technologies du web. Un site web baptisé Biodiversity-GIS (BGIS) (<http://bgis.sanbi.org>) fournit des informations spatiales sur la biodiversité sous la forme de cartes interactives, de couches de données SIG et d'un large éventail de bases de données, rapports et autres documents d'appui. Un autre service en ligne, l'outil d'aide à la décision en matière d'utilisation des terres (LUDS), offre un accès rapide à toutes les informations spatiales relatives à la biodiversité disponibles pour un site particulier, au travers de brefs rapports de synthèse mettant en lumière les caractéristiques essentielles de la biodiversité. Le succès du site BGIS a conduit à la création du portail Biodiversity Advisor (<http://biodiversityadvisor.sanbi.org>), qui donne accès à des séries statistiques complémentaires portant par exemple sur les espèces et les spécimens. Parmi les autres plateformes notables de collecte et de diffusion de données figurent le Réseau sud-africain d'observation de l'environnement (SAEON) et le projet d'Atlas des plantes envahissantes d'Afrique australe (SAPIA). L'investissement dans de tels outils de collecte et de diffusion de données est un élément central de l'approche sud-africaine de planification systématique de la biodiversité, avant-gardiste et de réputation mondiale.

Source : Cadman et al. (2010) ; Driver et al. (2011) ; DEA (2013).

L'approche axée sur la planification est complétée par une *approche axée sur les paysages*. La planification de la conservation n'est pas limitée aux zones protégées ou à certaines espèces particulières, mais favorise la conservation de paysages de production remplissant leur fonction de manière satisfaisante. Il faut pour cela que la biodiversité soit systématiquement intégrée dans toutes les formes d'activité économique, comme l'agriculture ou les industries extractives, qui prennent place dans un paysage donné. L'approche axée sur les paysages tient elle aussi directement compte des étroites interdépendances entre la conservation de la biodiversité et le développement économique. De ce fait, elle contribue activement à rendre possible la mise en œuvre de l'approche écosystémique de la conservation de la biodiversité, énoncée dans la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique (CDB).

### 3.3. Définition des objectifs de biodiversité en Afrique du Sud

La définition des objectifs de la politique de biodiversité met l'accent sur la nécessité de sauvegarder un échantillon représentatif des écosystèmes et des espèces (principe de

représentation), de même que les processus écologiques qui leur permettent de se perpétuer au fil du temps (principe de persistance). Des objectifs quantitatifs sont également fixés, indiquant jusqu'à quel point chaque composante de la biodiversité doit être maintenue dans un état naturel ou quasi naturel (encadré 5.5). Ces principes sont reflétés dans les indicateurs phares de la NSBA et de la NBA, à savoir l'état de menace des écosystèmes et leur niveau de protection, au travers d'objectifs et de seuils en matière de biodiversité. Ils sous-tendent également la planification territoriale de la biodiversité au niveau national et infranational (Driver et al., 2004, 2012).

#### Encadré 5.5. Objectifs de l'Afrique du Sud en matière de biodiversité

Les principaux objectifs fixés dans la NBSAP, le NBF et la NPAES sont les suivants :

- Réduire la perte et la dégradation d'habitats naturels dans les zones prioritaires qui sont encore dans un bon état écologique.
- Assurer la protection des écosystèmes essentiels en unifiant et en étendant le réseau de zones protégées, ainsi qu'en renforçant l'efficacité des zones protégées existantes reconnues par la loi, y compris par des accords contractuels en vue de la création de zones protégées sur des terres privées ou communales.
- Restaurer et améliorer les infrastructures écologiques dans les zones de biodiversité prioritaires qui ne sont pas actuellement en bon état écologique, afin de renforcer ces infrastructures et de favoriser la fourniture de services écosystémiques.
- Promouvoir l'utilisation durable, dans les paysages de production, des ressources de la biodiversité qui améliorent les moyens de subsistance.

Les principaux objectifs prioritaires en matière de biodiversité relevant du Résultat n° 10 « Actifs environnementaux et ressources naturelles » dans le Cadre stratégique à moyen terme du gouvernement pour 2009-2014 (Government Medium-Term Strategic Framework 2009-2014), consistent à :

- porter de 6 % à 9 % le pourcentage de zones protégées et de 12 % à 14 % la proportion du littoral bénéficiant d'une protection partielle ;
- réduire l'impact du changement climatique sur la biodiversité par la mise en place de cadres d'adaptation au changement climatique pour les principaux biomes (désert, Karoo succulent, fynbos, Nama Karoo, prairie, savane, forêt, et broussailles de la région d'Albany) et les écosystèmes aquatiques (eaux douces, estuaires, écosystèmes marins et côtiers) ;
- améliorer la protection des écosystèmes et des espèces par des mesures spécifiques de restriction de leur exploitation et en fixant le nombre d'espèces officiellement protégées, ce qui implique :
  - ❖ de maintenir à 9 % la part de la frange littorale où la pêche est interdite et de porter de 1 % à 3 % des étendues de haute mer les zones économiques exclusives où la pêche est interdite ;
  - ❖ de ramener sous la barre actuelle de 6.5 % le pourcentage des espèces menacées d'extinction ;
  - ❖ d'accroître les stocks de poissons de 10 % par rapport aux niveaux de 2010 ;
  - ❖ d'augmenter de cinq sites par an le nombre de zones humides Ramsar pour lesquelles des plans de gestion ont été mis en place ;
  - ❖ de porter de zéro à 20 %, d'ici à 2015, le pourcentage d'estuaires officiellement protégés ;



**Encadré 5.5. Objectifs de l’Afrique du Sud en matière de biodiversité (suite)**

- mieux appréhender la valeur des services fournis par les écosystèmes et la biodiversité (au travers de l’Évaluation nationale des écosystèmes), et en tenir compte dans le processus de décision ;
- porter de 3 % à 81 % le pourcentage des terres agricoles à fort potentiel bénéficiant d’une protection.

La fixation des objectifs de biodiversité ne se réduit pas à une planification systématique de nature technocratique. C’est un processus bien plus complexe et multi-niveaux qui tient compte des contraintes budgétaires et des considérations d’efficacité-coût (chapitre 3), ainsi que des obligations et engagements extérieurs contractés dans le cadre de traités internationaux (chapitre 4). Il reflète également les relations entre les différents ministères et entre les pouvoirs publics et l’industrie. Pour finir, les aspects redistributifs et les questions liées à la pauvreté et au chômage sont d’importants éléments à prendre en compte pour définir les objectifs.

La définition d’objectifs de biodiversité permet l’élaboration de plans territoriaux de conservation de la biodiversité. Ces plans désignent des zones de biodiversité prioritaires importantes pour sauvegarder un échantillon représentatif d’écosystèmes et d’espèces, préserver les processus écologiques ou fournir des services écosystémiques. Les zones prioritaires pour la conservation des écosystèmes côtiers et des écosystèmes marins n’ont pas encore été identifiées à l’échelle nationale, et constituent l’élément manquant de cet ensemble de zones de biodiversité prioritaires. Aussi l’élaboration d’un plan national de biodiversité côtière constitue-t-elle une priorité urgente (Driver et al., 2012).

**3.4. Cadre institutionnel pour la gestion de la biodiversité****Administration nationale et locale**

Le ministère de l’Environnement (DEA) est le principal organisme de mise en œuvre du NBF, coordonnant et catalysant les actions des autres organismes et institutions, dont l’Institut national sud-africain de la biodiversité (SANBI)<sup>12</sup>, l’organisme de gestion des parcs nationaux d’Afrique du Sud (SANParks)<sup>13</sup> et le Parc de la zone humide d’iSimangaliso. Les organismes parapublics provinciaux tels que *Ezemvelo KZN Wildlife*, qui mène des activités de conservation de la biodiversité ou de nature connexe dans le KwaZulu-Natal<sup>14</sup>, jouent également un rôle important.

Un certain nombre de structures interadministrations facilitent la coopération entre les trois niveaux d’administration de l’Afrique du Sud concernant la gestion de la biodiversité. Il s’agit notamment du Forum ministériel (MINMEC) et du Comité technique ministériel (MINTEC) (chapitre 2). Ces structures apportent une contribution majeure à la réforme des politiques et de la législation. L’un des Groupes de travail du MINTEC est spécifiquement consacré à la biodiversité et à la gestion des zones protégées.

Malgré des progrès dans le renforcement de la coordination en matière d’élaboration des politiques, des lacunes institutionnelles demeurent pour ce qui est de l’intégration des politiques de biodiversité dans les autres secteurs clés. Les problèmes les plus importants ont trait aux industries extractives, à la production d’énergie, aux transports et à la gestion du littoral. À ce jour, par exemple, le DEA ne peut s’appuyer que sur un accord verbal pour

faire face aux impacts environnementaux des activités minières (chapitre 2). Même si la mise en place d'un accord interadministrations contraignant et institutionnalisé progresse, cet effort de coopération doit être accéléré.

L'autre obstacle institutionnel dans le secteur de la biodiversité tient au manque de cadres suffisamment qualifiés et expérimentés, en particulier au sein des administrations provinciales et locales (DEA, 2013). Tous les organismes et institutions interrogés lors de la phase d'état des lieux de la NBSAP ont désigné le manque de ressources financières comme un facteur limitant, le déficit variant entre 10 % et plus de 50 % des besoins. Ce manque de moyens de financement empêche la mise en œuvre de certains projets et l'entretien des infrastructures, et se traduit par des sous-effectifs et une surcharge de travail pour le personnel restant. Ce dernier point entraîne bien souvent une nouvelle réduction de la capacité d'absorption des fonds alloués. Pour faire face au déficit de qualifications, une Stratégie de développement du capital humain a été élaborée et est coordonnée par le SANBI ([www.greenmatter.co.za](http://www.greenmatter.co.za)). Cette stratégie offre aux différents organismes un mécanisme leur permettant de contribuer de façon cohérente et coopérative au développement et au maintien des compétences, et de démontrer la contribution potentielle des écosystèmes au développement économique et social. Pour remédier au manque de moyens de financement des effectifs, de nombreuses administrations infranationales ont mis en place des institutions indépendantes, dirigées par des conseils d'administration, qui comptent pour une très large part sur les recettes touristiques pour compenser les déficits de financement (DEAT, 2005 ; DEA, 2013).

### **Dépenses publiques consacrées à la biodiversité**

Les dépenses publiques consacrées à la conservation de la biodiversité en 2012/13 se sont élevées à environ 1.9 milliard ZAR, contre 1.3 milliard ZAR en 2009/10<sup>15</sup>. Au niveau national, le DEA a dépensé à ce titre 576 millions ZAR en 2011/12, soit environ 13 % de son budget. Ce chiffre prend en considération les activités directement liées à la conservation et à la gestion de la biodiversité terrestre et marine, telles que l'expansion des zones protégées ou les programmes de soutien des moyens de subsistance qui favorisent l'utilisation durable de la biodiversité, ainsi que la recherche et l'aménagement du paysage en faveur de la biodiversité. L'accroissement des dépenses entre 2009/10 et 2012/13 a été principalement due à la dotation additionnelle accordée au SANBI et à SANParks pour s'assurer que ces deux institutions s'acquittent de leurs mandats. Cette tendance devrait se poursuivre jusqu'en 2016. L'augmentation des dotations budgétaires vise également la création des nouveaux sous-programmes relatifs au suivi et à l'évaluation de la biodiversité, ainsi qu'à l'économie et à l'utilisation durable de la biodiversité (National Treasury, 2013).

Au niveau provincial, les dépenses liées à la biodiversité ont atteint environ 1.3 milliard ZAR en 2012/13, soit près de deux fois plus qu'en 2007/08. Les activités de gestion de la biodiversité comptent pour la moitié des dépenses environnementales des provinces, sauf dans le Gauteng et le Cap-Septentrional, qui allouent moins de 25 % de leur budget aux programmes de conservation de la biodiversité. Au Cap-Oriental, au KwaZulu-Natal et au Cap-Occidental, des pourcentages importants des budgets alloués à la biodiversité sont transférés aux organismes de conservation qui gèrent les réserves naturelles provinciales et assurent les tâches de surveillance et de police. Ces transferts sont également utilisés pour financer les services de recherche, d'éducation et d'accueil des visiteurs. Les activités du DEA au niveau infranational bénéficient de dotations non



négligeables (1.5 milliard ZAR en 2009/10 et 3 milliards ZAR en 2012/13) au titre du Programme de responsabilité sociale (SRP), qui est une composante du Programme élargi de travaux publics (EPWP) mis en œuvre par le gouvernement. Dans le cadre de ce programme, le DEA finance la série « *Working for...* » (« Agir pour... »), qui cible une grande diversité de besoins de remise en état de l'environnement par des méthodes à forte intensité de main-d'œuvre. Cette série a débuté par le succès de *Working for Water* (« Agir pour l'eau »), l'un des premiers programmes de « paiements pour services écosystémiques » (PSE), qui a été beaucoup copié dans d'autres pays en développement. Elle a ensuite été élargie à un plus large éventail de programmes tels que *Working on Fire* (« Agir sur le feu »), *Working for Wetlands* (« Agir pour les zones humides ») et *Working for Land* (« Agir pour les terres ») (chapitre 6).

Malgré ces augmentations, les provinces font état de déficits de financement pour la mise en œuvre des objectifs de biodiversité. À titre d'exemple, seuls l'État-Libre et le Gauteng ont approuvé fin 2010/11 des budgets comportant des plans valables de gestion des zones protégées provinciales, ce qui constitue un indicateur du degré de contrôle exercé par une province sur sa biodiversité (National2011). Les déficits de financement sont attribués à l'allocation verticale des budgets en Afrique du Sud, qui ne tient pas expressément compte des enjeux de biodiversité et ne transfère pas plus de fonds aux provinces abritant une biodiversité importante ou menacée à l'échelle nationale et mondiale. Les provinces n'ont que des pouvoirs limités pour collecter des fonds propres afin de mettre en œuvre les politiques de biodiversité. Le débat se poursuit sur la manière dont le produit des taxes, des amendes, des droits et licences (écotourisme, par exemple) et des permis liés à l'environnement est réparti entre les différents niveaux d'administration. Il s'ensuit un déséquilibre entre, d'une part, l'échelle géographique, l'importance du point de vue de la biodiversité et les menaces qui pèsent sur la conservation au niveau de la province et, d'autre part, le volume des fonds nationaux alloués à la province.

Au cours de la dernière décennie, une grande partie de ces déficits de financement ont été compensés par des concours financiers internationaux. Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) a par exemple apporté une contribution de plus de 80 millions USD pour soutenir le projet de conservation de la biodiversité dans le Richtersveld, l'Action du Cap pour la population et l'environnement (*Cape Action for People and the Environment*), l'Initiative pour la préservation de la biodiversité du cap Agulhas, le projet de développement et de conservation transfrontières du Maloti-Drakensberg, le Parc national des éléphants d'Addo, le grand écosystème marin du courant de Benguela, ainsi que de nombreux autres projets de biodiversité de moindre envergure, principalement situés dans des points chauds de biodiversité internationalement reconnus. Il est toutefois probable que les aides fournies par les donateurs extérieurs diminueront au fil du temps.

### **Organisations non gouvernementales**

Les organisations non gouvernementales (ONG) actives dans le domaine de la biodiversité jouent un rôle important dans la création de zones protégées, la sensibilisation, l'éducation environnementale, la recherche, la surveillance et la mobilisation du secteur privé pour soutenir les efforts de conservation et de développement<sup>16</sup>. Un forum informel de concertation entre le DEA et les ONG, doté d'un Groupe de travail sur la biodiversité, offre aux pouvoirs publics et aux grandes ONG un moyen important de coordonner l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de biodiversité. De plus en plus, des organismes associatifs de moindre envergure opérant au

niveau local s'associent à de plus grandes ONG dans des partenariats de mise en œuvre (DEAT, 2005 ; Cadman et al., 2010).

Traditionnellement axées sur les activités de sensibilisation et sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité, les ONG ont récemment élargi leurs préoccupations à l'intégration systématique des enjeux de biodiversité, à la réduction de la pauvreté, à l'utilisation durable et au partage des avantages. Elles ont joué un rôle particulièrement important en matière d'identification et de mise en œuvre de projets d'intégration de la biodiversité dans l'aménagement du territoire ainsi que dans la bonne gestion de la biodiversité et le dialogue avec les secteurs de production. La mise à jour des Listes rouges en Afrique du Sud est largement due à la mobilisation d'ONG telles que l'*Endangered Wildlife Trust*, le Groupe de spécialistes de l'élevage pour la conservation (CBSG), *BirdLife South Africa*, ou encore des unités de recherche universitaires telles que l'Unité de démographie aviaire de l'Université du Cap, ainsi que des groupes bénévoles de défense des intérêts du public. Les ONG ont lancé des idées, mobilisé des fonds pour financer des études pilotes, puis intégré avec succès les projets pleinement aboutis au sein d'institutions ayant pour mission d'assurer la conservation de la biodiversité. (DEAT, 2005 ; Cadman et al., 2010). Parmi ces projets pilotes, on peut citer celui relatif à la mise en œuvre des plans de biodiversité (*Putting Biodiversity Plans to Work*) et le projet de mégaréserve de Baviaanskloof.

#### 4. Aspects économiques et financiers des services écosystémiques

Le cadre d'action de l'Afrique du Sud en faveur de la biodiversité soutient et promeut les solutions axées sur le marché pour la conservation de la biodiversité, y compris le recours à un certain nombre d'instruments économiques budgétaires et financiers. Ce choix répond à des considérations d'efficience et d'efficacité-coût, mais aussi d'ordre social et de développement. L'utilisation d'instruments économiques est conforme à l'approche axée sur la planification des paysages examinée à la section 3.2.

##### 4.1. Estimation des valeurs économiques

Selon des analyses indicatives, la valeur économique totale des services écosystémiques sud-africains s'élèverait à quelque 73 milliard ZAR par an, soit 3 % environ du PIB aux chiffres de 2008 (tableau 5.2). Il s'agit certes d'une estimation basse, prudente et très approximative, mais qui n'en met pas moins en évidence la valeur non négligeable de la biodiversité sud-africaine. Ces chiffres ne prennent en considération ni les services procurés par les écosystèmes marins ni les valeurs d'existence, et ne tiennent pas intégralement compte des avantages tirés de la biodiversité en termes de consommation (produits alimentaires, eau pure, bois de chauffage, matériaux de construction, etc.), des avantages liés à la création de revenus de subsistance (tels que la vente de plantes médicinales et de nattes de roseau) ou du fait que ces écosystèmes peuvent constituer pour les ménages un filet de sécurité vital. De faibles réductions des services écosystémiques tirés de la biodiversité pourraient par conséquent avoir d'importantes répercussions sur le bien-être, en particulier dans les couches pauvres de la société (Driver et al., 2012).

Le NBF et la NBSAP reconnaissent que des évaluations économiques plus rigoureuses pourraient aider sous bien des aspects la politique de biodiversité. Elles pourraient notamment contribuer à mettre en évidence les effets secondaires préjudiciables de certaines activités économiques, renforçant les arguments économiques en faveur de la conservation de la biodiversité, et réduisant d'autant la nécessité de s'appuyer sur des

Tableau 5.2. **Estimation de la valeur des services écosystémiques**

Service écosystémique	Millions ZAR par an	Millions USD par an
Pâturage	18 094	2 349
Ressources naturelles	4 895	635
Bioprospection	178	23
Séquestration du carbone	8 649	1 123
Pollinisation	5 684	738
Lutte contre l'érosion	8 319	1 080
Régulation des cours d'eau	440	57
Traitement de l'eau	202	26
Lutte contre le puceron noir	77	10
Lutte contre les ennemis des cultures	4 380	568
Valeur de nourricerie	976	127
Tourisme	21 000	2 727
Scientifique	15	2
Valeur totale de certains services écosystémiques	73 000	9 465

Source : Turpie et al. (2008).

critères exclusivement éthiques ou écologiques. L'analyse économique peut aider à créer des marchés pour la conservation de la biodiversité ou à concevoir et mettre en œuvre des politiques du type PSE, par exemple des programmes de bonne gestion de la biodiversité. Bien que leur utilité soit reconnue, les estimations de la valeur économique des externalités environnementales liées aux biens et services issus de la biodiversité ne paraissent pas avoir eu d'influence sur la fixation des objectifs ou sur l'allocation de ressources en vue de leur conservation et de leur développement. Lorsqu'elles sont prises en considération, les préoccupations d'ordre social sont intégrées au processus de décision en matière de biodiversité par le biais de mécanismes plus délibératifs, tels que la participation des parties prenantes ou l'analyse multicritères. Bien qu'il soit parfois tenu compte du rapport coût-efficacité, la fixation des objectifs de la biodiversité n'est pas subordonnée à des analyses coûts-avantages en bonne et due forme comme c'est le cas dans de nombreux pays membres de l'OCDE.

#### 4.2. Les services écosystémiques dans les zones protégées

Les zones protégées constituent de longue date un outil de conservation de la biodiversité en Afrique du Sud. De nombreuses zones protégées sont devenues des symboles nationaux et une source de fierté pour le pays, à l'instar des zones protégées de la région florale du Cap, du Parc national de Kruger, du Parc de la zone humide d'iSimangaliso ou du Parc uKhahlamba/Drakensberg. Les zones protégées fournissent des services écosystémiques essentiels, procurent des moyens de subsistance aux populations rurales et apportent une contribution aux économies locales et régionales (encadré 5.6). La gestion des zones protégées est associée à certains avantages institutionnels et juridiques, tels que les droits de propriété et les droits d'usage, mais facilite aussi le partage des avantages. Ce dernier peut favoriser la création de marchés durables, par exemple au travers de micro-entreprises, ainsi que le respect volontaire des pratiques de conservation par les populations. Les lois sur les zones protégées aident également les propriétaires terriens à tirer des avantages (ou des « rentes ») de leurs terres. Elles offrent aussi des alternatives face à certaines décisions économiques tentantes. Louer des terres en vue d'activités extractives, par exemple, peut procurer des avantages à court terme, mais risque de se révéler préjudiciable à long terme pour les terres et les ressources exploitables.

### Encadré 5.6. Les zones protégées en Afrique du Sud

Une zone protégée est une étendue terrestre ou marine officiellement protégée par la loi et principalement gérée à des fins de conservation de la biodiversité. Cette définition est plus restrictive que celle de l'UICN, qui distingue plusieurs catégories d'« aires protégées », définies en fonction de leurs objectifs de gestion des terres, indépendamment de leur statut juridique officiel.

La loi sur les zones protégées (NEMPAA) met en place un cadre simplifié composé de quatre catégories de zones protégées : i) les réserves naturelles spéciales, ii) les parcs nationaux, iii) les réserves naturelles et iv) les milieux protégés. D'autres catégories de conservation sont instituées par la loi sur la biodiversité (NEMBA), par le droit des contrats et par le biais d'accords informels (NPAES, 2008). Cette loi reconnaît également les sites du patrimoine mondial, les aires marines protégées, les zones forestières spécialement protégées et les zones de bassins versants de montagne, tous déclarés en tant que tels dans les textes législatifs correspondants. Une zone protégée peut être déclarée sur des terres privées ou communales, le propriétaire terrien étant reconnu comme l'autorité de gestion.

En 2008, la Stratégie nationale pour l'expansion des zones protégées (NPAES) a été adoptée afin d'accroître l'étendue des terres bénéficiant d'une protection officielle au cours des 20 années suivantes. La priorité est accordée à la protection des paysages connectés qui améliorent la durabilité écologique et la résilience au changement climatique. La NPAES fixait pour les zones protégées des objectifs quantitatifs spécifiques à chaque écosystème qui constituaient un sous-ensemble des objectifs nationaux de biodiversité déterminés par l'Évaluation territoriale de la biodiversité nationale (NSBA) de 2004. La NPAES offrait une ventilation par province des objectifs nationaux en matière de zones protégées et classait par ordre de priorité les zones devant bénéficier d'un statut protégé, en tenant compte tout à la fois de l'importance de la biodiversité et de l'urgence de la conservation. Des objectifs (en hectares) ont ensuite été établis pour fournir une feuille de route afin d'étendre la superficie des aires de conservation : il conviendrait que seules les terres importantes pour la biodiversité qui sont menacées soient prises en compte en vue de l'expansion des zones protégées.

Les principaux moyens utilisés pour assurer l'expansion du réseau de zones protégées terrestres sont l'achat de terres et les accords contractuels, avec les propriétaires de terres privées ou communales, imposant des mesures de bonne gestion de la biodiversité. Principale institution de mise en œuvre de cette expansion, SANParks gère environ 4 millions ha de terres protégées, ce qui représente 55 % de l'ensemble des zones protégées et 3 % de la superficie totale de l'Afrique du Sud.

L'Afrique du Sud a adapté l'outil de suivi de l'efficacité de la gestion des zones protégées (METT) utilisé à l'échelle mondiale, et réalisé en 2010 la première évaluation nationale de l'efficacité de la gestion des zones protégées appartenant au secteur public. Cette évaluation a mis en lumière d'importants problèmes de gestion et souligné à quel point l'adéquation des infrastructures, des équipements et des installations est un facteur déterminant pour ce qui est de l'efficacité de la gestion. Les plantes allogènes envahissantes et le braconnage sont apparus comme les deux principales menaces auxquelles sont confrontées les aires protégées terrestres. De manière générale, les parcs nationaux et les sites du patrimoine mondial paraissaient bénéficier d'une meilleure gestion que les Réserves naturelles provinciales appartenant au secteur public (Cowan et al., 2010). Il est prévu d'effectuer une nouvelle évaluation tous les cinq ans. Seules les zones protégées terrestres ont été évaluées en 2010, mais il a été recommandé que les zones marines protégées soient incluses dans la prochaine évaluation.

Source : Driver et al. (2012).

Les activités économiques au sein des zones protégées sont susceptibles de procurer d'importants moyens de subsistance à la population de l'Afrique du Sud. Dans les zones agricoles marginales en particulier, les données disponibles à ce jour laissent penser que les industries liées à la conservation ont un plus grand potentiel économique que les activités agricoles classiques, telles que l'élevage. D'après une étude menée au Cap-Oriental, l'abandon de l'élevage au profit de l'écotourisme a multiplié par quatre le revenu par hectare et par deux le nombre d'emplois par hectare. Au Namaqualand, les données empiriques font apparaître que le Parc national de Namaqua crée deux fois plus d'emplois que l'agriculture commerciale sur une superficie de terres équivalente. Abstraction faite des nœuds de développement périurbain, les terres rurales du pays dont la valeur est la plus élevée, sur la base des prix fonciers de 2005-2007, sont situées aux limites du Parc national de Kruger, ce qui donne à penser que l'élevage de gibier et l'écotourisme constituent les options d'utilisation des terres les plus lucratives, du moins dans certaines régions du pays (Driver et al., 2012).

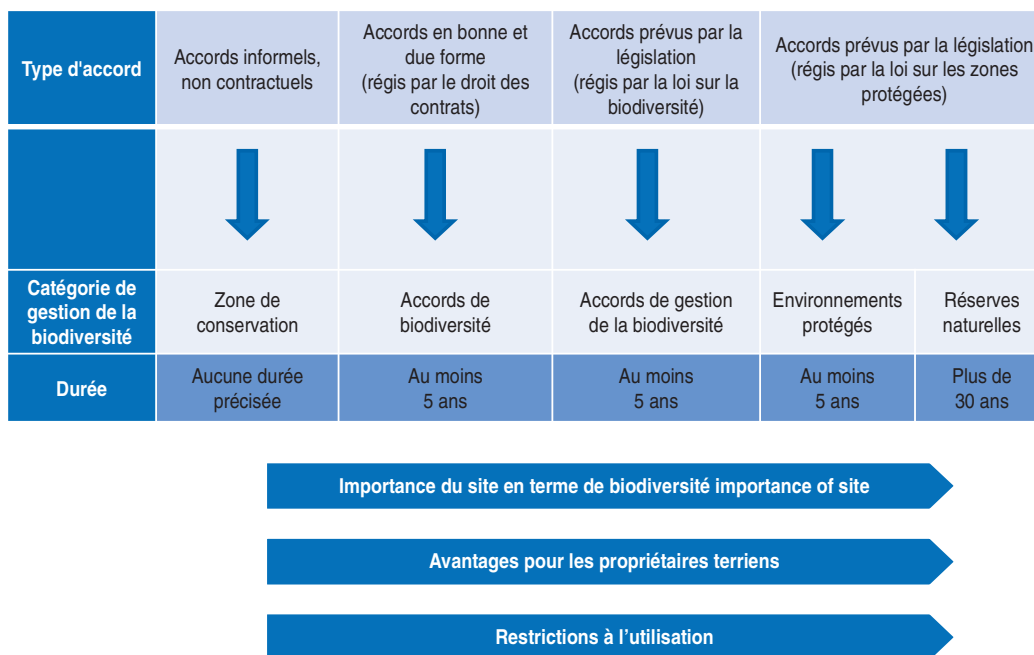
Les aires marines protégées jouent un rôle particulièrement important en aidant à maintenir les stocks de poissons pour la pêche commerciale, de subsistance et de loisirs. Ces zones, en particulier celles où la pêche est interdite, peuvent ainsi protéger les lieux de reproduction des stocks ichtyologiques, permettant ainsi la reconstitution des espèces surexploitées et l'amélioration par propagation des rendements de la pêche à l'extérieur des aires marines protégées (Driver et al., 2012).

#### **4.3. Programmes de bonne gestion de la biodiversité**

Il n'est ni socialement souhaitable ni financièrement envisageable que les pouvoirs publics acquièrent tous les sites de grande importance pour la biodiversité en vue de les intégrer à un réseau élargi de zones protégées appartenant au secteur public. Le modèle sud-africain de programmes de bonne gestion de la biodiversité offre au gouvernement un moyen efficace par rapport aux coûts de s'acquitter, parfois en partenariat avec des ONG, de son mandat de conservation grâce à des accords contractuels avec les propriétaires terriens. Qu'il s'agisse de particuliers ou d'entités du secteur privé, de populations locales ou d'institutions publiques, ces propriétaires terriens s'engagent à assurer la conservation et la gestion de la biodiversité sur leurs terres. D'après les estimations, les coûts imposés par ces accords de bonne gestion ne représentent qu'un dixième de ceux qu'entraînerait un achat pur et simple des terres. Au-delà de la réduction des coûts, ces approches offrent un moyen d'étendre les zones protégées sans omettre pour autant de tenir compte des droits et intérêts des propriétaires terriens. C'est là un point particulièrement important en Afrique du Sud : par le passé, la création de zones protégées a créé du ressentiment car les populations ont souvent été dépossédées de leurs terres (Cadman et al., 2010).

L'ampleur et la durée des programmes de bonne gestion peuvent varier selon les accords (graphique 5.2). L'importance de la biodiversité du site, le degré de sécurité dont il bénéficie par contrat et les avantages pour les propriétaires terriens sont d'autant plus marqués que le périmètre considéré s'élève dans la hiérarchie des catégories de conservation qui va des « aires de conservation » jusqu'aux « réserves naturelles ». Plusieurs facteurs déterminent la catégorie de gestion de la biodiversité la plus appropriée pour un site particulier, dont les considérations de biodiversité, le mode d'occupation des terres et le consentement à participer des propriétaires terriens.

Les diverses catégories de gestion de la biodiversité sont assorties d'une série d'incitations destinées à répondre aux besoins du large éventail de parties prenantes

Graphique 5.2. **Modèles de programmes de bonne gestion de la biodiversité**

Source: Cadman et al. (2010).

potentielles – depuis des incitations financières tangibles jusqu'à des avantages non financiers et moins tangibles liés à des facteurs sociaux, culturels ou moraux (DEA, 2009).

Les incitations fiscales prennent principalement la forme de déductions d'impôts pour les propriétaires terriens privés ayant passé des accords officiels de bonne gestion de la biodiversité. Ces incitations fiscales ne présentent d'intérêt que pour les propriétaires dont les terres abritent une grande biodiversité et leur procurent d'importants revenus imposables. Une autre incitation est fournie par la loi de 2004 sur les taxes foncières municipales, qui exempte de taxes foncières les réserves naturelles. Ces exclusions ne valent que pour les terres relevant de la catégorie de gestion des « réserves naturelles » et uniquement pour la fraction non utilisée à des fins commerciales, professionnelles, agricoles, ou résidentielles (DEA, 2009 ; Cadman et al., 2010 ; DEA, 2013).

D'autres incitations à la signature de tels accords ne sont pas strictement de nature fiscale mais contribuent à la création de revenus ou à l'amélioration des moyens de subsistance, notamment : les avantages en termes de sécurisation foncière qui découlent de ces accords ; les conseils techniques et professionnels (tels que l'assistance à l'établissement de plans de gestion) ; le soutien et l'accès au financement de travaux d'intérêt public (tels que l'éradication des plantes allogènes envahissantes, la gestion des incendies, les actions répressives ou la restauration des habitats) ; les partenariats et la coopération entre propriétaires terriens, entre propriétaires terriens et autorités, et avec des entreprises commerciales en lien avec la nature ; l'accès aux moyens de commercialisation ; la reconnaissance publique et l'image de marque des produits (certification). Pour faciliter l'élaboration de programmes de bonne gestion, une politique nationale et des lignes directrices pour la bonne gestion de la biodiversité ont été établies par le DEA en partenariat avec le SANBI (Cadman et al., 2010).

En à peine une décennie, depuis le lancement du premier programme pilote de bonne gestion de la biodiversité en Afrique du Sud, le pays a mis en place des programmes de ce type dans six provinces, et les terres déclarées zones protégées dans le cadre de 24 contrats provinciaux couvrent une superficie de plus de 75 000 ha. Par ailleurs, 35 autres contrats ont été signés et sont en instance de ratification, et plus de 70 autres sont en négociation. Si la totalité d'entre eux sont effectivement ratifiés, le réseau de zones protégées aura alors été accru de 430 000 ha par le biais des programmes de bonne gestion de la biodiversité. Plus de 15 % de l'objectif national d'expansion des zones protégées pour 2013, fixé à 2.7 millions ha, pourraient ainsi être assurés à un coût bien inférieur à celui des approches traditionnelles fondées sur l'achat des terres. Il suffirait de modestes ressources additionnelles pour que les programmes de bonne gestion de la biodiversité jouent un rôle encore plus grand et soient étendus aux écosystèmes des cours d'eau, des zones humides et des estuaires (Driver et al., 2012).

Malgré ces avancées notables, les progrès sont entravés par le manque de personnel et l'insuffisance des budgets de fonctionnement. Le modèle sud-africain de bonne gestion de la biodiversité exige d'importantes ressources, car la mise en œuvre de tous les accords relève des autorités provinciales chargées de la conservation, ce qui implique un soutien permanent aux propriétaires terriens. Il ne s'agit pas seulement de renforcer les capacités humaines et financières en vue d'étendre la bonne gestion de la biodiversité à tout le pays, mais aussi de ménager suffisamment de temps pour établir et entretenir les relations constructives indispensables à celle-ci. La viabilité à long terme, ou le comportement postcontractuel des propriétaires terriens, demeure un problème (Cadman, 2010 ; Cowan et al., 2010 ; DEA, 2013).

La relation entre les efforts déployés pour étendre les zones protégées et la réforme agraire a aussi tendance à être conflictuelle, car elle est souvent axée sur des revendications foncières au sein de zones protégées existantes. Malheureusement, les possibilités offertes par l'expansion des zones protégées de soutenir le programme de réforme agraire et la diversification des moyens de subsistance, en particulier dans les zones agricoles marginales, ne suscitent pas une attention suffisante. En devenant de gros propriétaires terriens grâce au processus de réforme foncière, les collectivités locales pourraient avoir pleinement accès aux débouchés économiques liés à l'écotourisme (Driver et al., 2012). L'expansion des zones protégées et la réforme foncière peuvent être mutuellement avantageuses ; les accords contractuels visant la création de réserves naturelles et les autres formes d'accords de bonne gestion de la biodiversité sur des terres demeurant aux mains de leurs propriétaires en offrent une illustration. Le projet de réserve cynégétique de Somkhanda, dans le nord du KwaZulu-Natal, montre que la bonne gestion de la biodiversité dans le cadre de la réforme foncière peut tout à la fois favoriser la conservation et procurer aux populations des avantages socio-économiques. L'Initiative biodiversité et vin (BWI) est un exemple de partenariat réussi entre le monde des affaires et celui de la biodiversité (encadré 5.7).

Malgré certaines difficultés, les programmes de bonne gestion de la biodiversité offrent d'intéressantes perspectives en Afrique du Sud, et ce pour plusieurs raisons :

- Le modèle de bonne gestion est solidement ancré dans la législation nationale en matière de biodiversité et de planification, au lieu d'être appliqué de manière ad hoc comme c'est le cas dans beaucoup de pays.
- Les programmes de bonne gestion font de la conservation de la biodiversité leur objectif central et primordial. L'expérience internationale concernant ce type de contrats montre



### Encadré 5.7. Programmes de bonne gestion de la biodiversité en Afrique du Sud

#### Le projet de réserve cynégétique de Somkhanda – restitution de terres offrant des avantages en termes de conservation

Les Gumbi, population du nord de la province du KwaZulu-Natal, ont créé la Réserve cynégétique de Somkhanda dans le cadre d'un projet de restitution de terres dont ils avaient revendiqué avec succès 21 500 ha au milieu des années 90. Les autorités tribales ont constitué une entité juridique, baptisée *Emvokweni Community Trust*, qui leur a permis de négocier la propriété des terres avec l'autorité de conservation de la province. En 2009, l'entité en question a négocié un accord de bonne gestion de la biodiversité offrant les avantages suivants :

- **Partenariats stratégiques avec des entreprises :** un accord de partenariat avec une société immobilière privée a été conclu en vue de la construction d'un ensemble résidentiel associé à la réserve cynégétique. Les avantages pécuniaires qui en résultent apportent les ressources nécessaires à la gestion de la réserve, au développement du potentiel touristique, ainsi qu'à l'offre de logements et de moyens d'hébergement pour la population locale.
- **Soutien à la planification et à la gestion :** l'autorité provinciale de conservation et une ONG de conservation disposant de ressources importantes, *Wildlands Conservation Trust*, aident la population locale à établir un plan de gestion, à cartographier les plantes allogènes envahissantes, à définir une stratégie de lutte contre les espèces allogènes envahissantes et à obtenir des dons d'espèces cynégétiques pour peupler la réserve.
- **Formation et renforcement des capacités :** la population locale acquiert les moyens nécessaires pour gérer la réserve cynégétique grâce à un certain nombre de programmes de formation, dont une formation reconnue à l'application du droit et l'utilisation d'un système de patrouille basé sur les SIG.

#### Initiative biodiversité et vin (BWI) – un partenariat entre l'industrie viticole et le secteur de la conservation

Près de 95 % des vignobles du pays sont concentrés dans le Royaume floral du Cap (CFK), le plus petit mais aussi le plus riche royaume végétal au monde. Reconnu tout à la fois comme un point chaud de biodiversité et comme un site du patrimoine mondial, le CFK est soumis à des pressions croissantes provenant de l'agriculture, du développement urbain et des espèces allogènes envahissantes.

En 2004, alors qu'il ne subsistait plus au sein du CFK que 4 % de la communauté végétale et du type de végétation unique propres au renosterveld, et qu'une grande partie des écosystèmes de fynbos des zones de faible altitude étaient menacés, l'industrie viticole a établi avec la Société botanique d'Afrique du Sud, Conservation International et The Green Trust un partenariat qui a abouti à l'Initiative biodiversité et vin (BWI).

Les membres de la BWI ont mis hors culture au moins 10 % de leurs terres agricoles afin d'assurer la conservation à long terme de la biodiversité, de manière à limiter au maximum l'érosion de la biodiversité menacée et encourager les pratiques de gestion durable des terres sur les exploitations viticoles. Pour chaque hectare cultivé, un hectare supplémentaire de végétation naturelle est voué à la conservation. Grâce à cette initiative probante, la superficie des terres affectées à la conservation est supérieure à celle des terres actuellement consacrées à la production de raisin dans les vignobles du Cap. D'autres provinces s'emploient à mettre en pratique les précieux enseignements tirés de la BWI.

Source : Cadman et al. (2010) ; DEA (2013).



que le développement économique peut prendre le pas sur les objectifs de biodiversité, par exemple lorsqu'ils masquent de fait des programmes de subventions sociales ou agricoles, ne procurent que peu d'avantages écologiques et n'ont aucun effet durable.

- Les mesures d'incitation ne suivent pas une approche « universelle ». Elles se caractérisent au contraire par leur souplesse et sont adaptées en fonction des différents types de propriétaires terriens et d'accords de bonne gestion.
- Des partenariats efficaces entre les ONG, la communauté internationale et les administrations publiques compétentes ont favorisé une bonne mise en œuvre de ces programmes, alors que l'action d'une seule de ces parties n'aurait pas porté ses fruits (Cadman et al., 2010 ; DEA, 2013).

Pour qu'une incitation financière puisse être considérée comme suffisamment forte, il faut que le programme en question suscite assez d'intérêt de la part des propriétaires terriens, tout en attirant le type de terres approprié (assurant ainsi l'additionalité)<sup>17</sup>. Une autre stratégie intéressante consiste à mettre davantage l'accent sur les incitations non fiscales. L'expérience internationale, en particulier des pays en développement, montre que les paiements ou avantages non fiscaux associés à ces types d'accords contractuels se révèlent souvent plus efficaces pour attirer les participants.

#### **4.4. Paiements pour services écosystémiques**

L'Afrique du Sud a favorisé le recours aux systèmes de « paiements pour services écosystémiques » (PSE). Lorsque les ressources environnementales et les services écosystémiques sont utilisés en tant qu'intrants pour produire des biens et services marchands, ces systèmes sont conformes à l'approche axée sur les paysages adoptée par l'Afrique du Sud (selon laquelle la conservation de la biodiversité est systématiquement intégrée dans les activités économiques et associée à la croissance économique et à la création d'emplois). Ces dispositifs sont fondés sur un contrat en bonne et due forme entre un bénéficiaire de ces services et l'entité (propriétaire foncier ou collectivité) qui supporte le coût d'opportunité de leur fourniture. Le programme de bonne gestion examiné ci-dessus est pour l'essentiel un système de PSE ayant pour particularité de ne s'appliquer que dans les zones protégées et impliquant que des contrats soient passés entre les propriétaires terriens et les autorités publiques (nationales ou provinciales).

Bien que la NBSAP et le NBF imposent la mise en place de systèmes de PSE, les progrès accomplis en Afrique du Sud demeurent embryonnaires. Des études de faisabilité de la mise en œuvre des PSE ont été réalisées dans deux grandes zones de production d'eau d'Afrique du Sud : les montagnes de Maloti-Drakensberg et la région de Tsitsikamma-Baviaanskloof au Cap-Oriental. Dans ce dernier cas, le système de PSE a représenté pour la Municipalité de Nelson Mandela Bay et le Conseil de l'irrigation de Gamtoos, situés dans une région souffrant de pénuries d'eau chroniques, une opportunité majeure pour devenir des acheteurs sérieux et solvables de services écosystémiques : payer pour une meilleure gestion des bassins versants leur a permis d'accroître les quantités d'eau qui leur sont allouées.

Sur la base des enseignements tirés des programmes de travaux publics dans le domaine de l'environnement, des sites pilotes sont en cours de sélection en vue de la mise en œuvre de PSE, la principale préoccupation étant d'établir des cadres institutionnels plus largement applicables (DEAT, 2005 ; Cadman et al., 2010). Les systèmes de PSE concernant la séquestration du carbone, l'approvisionnement en eaux de surface, la régulation des

cours d'eau et la rétention hydrique du sol pourraient donner aux populations locales la possibilité d'améliorer sensiblement leurs moyens de subsistance.

Des possibilités encore inexploitées s'offrent aussi de faire participer l'industrie minière aux systèmes de PSE. Les activités extractives peuvent avoir des répercussions considérables sur la biodiversité. Dans plusieurs cas, des demandes de droits de prospection ont été déposées pour des zones d'une grande importance pour la biodiversité, dont certaines ne bénéficient d'aucune protection officielle. Certaines des plus grandes sociétés minières qui ont des activités dans le monde entier intègrent les questions de biodiversité dans leurs systèmes de gestion environnementale, afin de parer aux risques opérationnels et de réputation, et de pouvoir accéder aux capitaux nécessaires. Le Programme national pour la biodiversité des prairies s'attache par exemple, avec le concours des principales parties prenantes, à ce que les considérations de biodiversité soient systématiquement prises en compte dans le secteur du charbon. Pour ce faire, il fait intervenir des mécanismes de compensation des atteintes à la biodiversité tels que la mise en réserve de terres pour compenser les pertes de zones humides, ou encore le recours à des outils de planification de la biodiversité en vue de limiter autant que possible la perte de zones de biodiversité essentielles au profit d'activités extractives. Dans un autre cas, la société Anglo Coal a accepté de réhabiliter deux zones humides hors site (Dunns Farm et Thubalihle) couvrant une superficie de 46 ha. Il s'agit là du premier programme d'atténuation hors site des impacts sur les zones humides mis en œuvre en Afrique du Sud, qui constituent une condition *sine qua non* à l'autorisation des activités extractives.

Il n'existe cependant que très peu d'autres exemples de programmes de compensation appliqués dans le secteur minier en Afrique du Sud. Le pays s'attache actuellement à définir un cadre d'action national concernant les compensations des atteintes à la biodiversité ; par ailleurs, deux provinces (Cap-Occidental et KwaZulu-Natal) ont élaboré des lignes directrices pour l'utilisation des compensations de biodiversité, alors qu'une troisième est en train de suivre leur exemple (Gauteng). Des lignes directrices relatives aux compensations des pertes de zones humides sont également en cours d'élaboration. Une application plus cohérente et systématique des mesures d'atténuation hors site et des compensations de biodiversité s'avère cependant nécessaire. Empêcher les pertes nettes de biodiversité en accordant la priorité à la conservation des sites dans leur état originel permet à ces systèmes d'offrir de considérables possibilités de prise en compte systématique de la biodiversité dans le secteur des activités extractives.

Un autre domaine qui reçoit une attention particulière est la mise en place de PSE destinés à être utilisés pour la remise en état des sites d'extraction en fin d'exploitation. En règle générale, les programmes de remise en état mettent l'accent sur la stabilisation des zones exploitées et non sur la restauration du potentiel agricole ou de la biodiversité. Le Namaqualand propose des « packs de restauration » contenant semences, produits d'amendement des sols et matériel de plantation visant à stabiliser les stériles provenant des mines de diamants. Ces packs de restauration peuvent être constitués sur mesure, de manière à bien doser les espèces adaptées aux conditions de chaque site (Cadman et al., 2010).

#### **4.5. Marchés verts dans le domaine de la biodiversité et programme de diffusion d'informations**

La création de marchés verts de produits respectueux de la biodiversité en Afrique du Sud a été rendue possible par des mesures de différents types : conseils en matière d'approvisionnements, campagnes de sensibilisation des consommateurs, écolabels et

systèmes de certification. Ces mesures peuvent aussi être classées dans la catégorie des « outils informationnels » dans la mesure où elles encouragent la production respectueuse de la biodiversité et facilitent les transactions marchandes. Elles se sont révélées plus efficaces dans les industries de biens et services de consommation finale à forte vocation exportatrice, telles que l'exploitation forestière, le tourisme et l'agroalimentaire. Parmi ces mesures, on peut citer la certification par le *Forestry Stewardship Council* du secteur forestier commercial ; la certification par le *Marine Stewardship Council* de la pêche chalutière au merlu d'Afrique du Sud ; et la création d'un label *Fair Trade Tourism* (tourisme équitable) en Afrique du Sud, un système de certification et une marque de commerce dont la mise en place est une initiative locale soutenue par l'UICN.

La mise en place de systèmes de certification sérieux exige beaucoup de temps, et leur audit peut s'avérer coûteux. Les grands secteurs sud-africains à vocation commerciale, tel celui de la foresterie de plantation, ont pu adopter des systèmes de certification internationalement reconnus ; aujourd'hui, l'Afrique du Sud est le pays du monde qui compte le plus fort pourcentage de plantations certifiées. Les producteurs sud-africains d'envergure locale ont en revanche plus de mal à accéder à ces systèmes et ne peuvent donc bénéficier de ces marchés (« fuite des avantages »). Cette situation est particulièrement préoccupante pour les entreprises commerciales ayant des activités de type extractif, par exemple dans le domaine des plantes médicinales, de la bioprospection ou des fleurs. Ces dangers mettent en évidence la nécessité d'accompagner le développement de ces marchés de réglementations parallèles, telles que celles régissant le partage des avantages dans le cadre des opérations de bioprospection. L'exemple du rooibos ou du pélargonium utilisés en médecine traditionnelle (encadré 5.8) souligne à quel point il importe, avant d'adhérer à un programme de création de marché, d'analyser, pour les marchés de la certification et de la biodiversité déjà en place, les coûts et les avantages potentiels résultant d'un marché donné. Vu que nombre de ces programmes ne sont pas viables, les outils d'évaluation économique permettent d'en évaluer les avantages potentiels en termes de conservation de la biodiversité.

#### Encadré 5.8. Rooibos, pélargonium et accès aux ressources et partage des avantages

##### Rooibos

De nature endémique, le rooibos (*Aspalathus linearis*) est un membre de la famille des légumineuses semblable au genêt, qui pousse dans le fynbos sud-africain, la végétation naturelle arbustive qui occupe une étroite bande de terres dans la province du Cap-Occidental. La tisane de rooibos est utilisée en médecine traditionnelle sud-africaine pour soulager les coliques du nourrisson, les allergies, l'asthme et les problèmes dermatologiques. Hors de l'Afrique du Sud, le rooibos connaît un grand succès parmi les consommateurs soucieux de leur santé en raison de sa teneur élevée en antioxydants. Il est aussi utilisé pour ses propriétés anti-inflammatoires et anti-allergéniques dans les produits cosmétiques, ainsi que pour la recherche. Grâce aux lucratifs marchés européens, la population auparavant marginalisée du district du Suid Bokkeveld, situé à l'extrême nord-ouest de la Région floristique du Cap, a tiré un bénéfice économique de la vente d'une tisane de rooibos certifié biologique. Depuis sa création en 2001, la coopérative Heiveld et ses membres sont certifiés biologiques, et ils bénéficient en outre depuis 2003 de la certification « commerce équitable » accordée par la *Fairtrade Labelling Organization*.

### Encadré 5.8. Rooibos, pélargonium et accès aux ressources et partage des avantages (suite)

La plante a été la cible de deux tentatives de la part d'entreprises internationales pour revendiquer des avantages liés au rooibos sans référence aucune à l'article 19 de la CDB ou aux lignes directrices volontaires de Bonn, adoptées en 2002, concernant l'accès aux ressources et le partage des avantages résultant de leur utilisation. Au milieu des années 90, une entreprise des États-Unis commercialisant des infusions et des cosmétiques à base de rooibos a enregistré la dénomination « Rooibos » et a donc obtenu un monopole sur l'utilisation de cette appellation aux États-Unis. Lorsque la diffusion de la plante s'est ensuite élargie, l'entreprise a exigé que les autres sociétés lui versent des droits ou cessent d'utiliser cette appellation. Les protestations, pétitions et procès qui ont suivi ont amené cette entreprise à rendre le nom au domaine public.

Plus récemment, une grande société suisse de cosmétiques a déposé trois demandes de brevets (auprès de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle) pour l'utilisation de composés contenant du rooibos afin de traiter des problèmes tels que les inflammations cutanées, la sécheresse de la peau ou les rougeurs cutanées, le psoriasis, l'acné, le vieillissement, les rides ou la chute des cheveux et des poils. Deux ONG, l'une sud-africaine et l'autre suisse, ont attiré l'attention du public sur le fait que ni l'entreprise suisse ni la société sud-africaine qui fournissait la matière première n'avaient obtenu de permis de bioprospection conformes à la loi sur la biodiversité. Aucun des brevets n'a été accordé. Le thé rooibos récolté dans la nature est vendu par les exploitations communautaires du district du Bokkeveld.

#### Pélagonium

Endémiques en Afrique du Sud, *Pelargonium sidoides* et *Pelargonium refinforme* se rencontrent dans la province du Cap-Oriental et au Lesotho. Pendant des siècles, les populations locales ont utilisé ces plantes à des fins médicinales pour traiter notamment la toux et le rhume banal, ainsi que les infections virales et parasitaires. D'après de récentes études, des extraits de ces plantes pourraient être utilisés pour traiter la bronchite aiguë. Depuis plus de 50 ans, les extraits de ces deux espèces de pélagonium sont commercialisés à l'échelle internationale comme un remède africain sans équivalent vendu sous son nom traditionnel, *Umckaloabo*, et dont le principe actif, le *cumerin*, constitue un adjuvant essentiel dans les remèdes contre le rhume et la grippe.

En 2001, une société phytomédicale européenne a obtenu auprès de l'Office européen des brevets des droits de brevet sur la méthode d'extraction de la teinture mère et sur l'utilisation exclusive de ces espèces pour le traitement du sida et des affections connexes. D'aucuns se sont inquiétés de ce que ces brevets constituent un cas de monopolisation illicite d'une ressource génétique et d'un savoir traditionnel ; rien n'indique que des accords de partage des avantages aient été conclus, comme l'exige le protocole de Nagoya de 2010 à la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique (CDB), dont l'Afrique du Sud est signataire. Les demandes de brevets ont été contestées avec succès par le Centre africain de biosécurité.

Source : CDB ; DEA (2013).

#### 4.6. Réduction des subventions préjudiciables et introduction de mesures fiscales favorables

La NBSAP de l'Afrique du Sud reconnaît expressément l'importance des instruments fiscaux et financiers lorsqu'il s'agit de promouvoir les objectifs de biodiversité. Pour

atteindre ces objectifs, il faudra réformer les mesures fiscales préjudiciables en vigueur et mettre en place des instruments fiscaux et financiers novateurs faisant intervenir aussi bien les pouvoirs publics que le secteur privé.

L'élimination des subventions agricoles préjudiciables à la biodiversité est un problème de moindre importance pour l'Afrique du Sud, qui compte bien moins de subventions de ce type que la plupart des pays membres de l'OCDE. Les rapports officiels n'en ont pas moins identifié plusieurs incitations fiscales perverses préoccupantes pour la biodiversité. Par exemple, le taux des taxes foncières municipales actuellement en vigueur décourage les activités d'élevage de gibier au profit d'activités agricoles intensives plus destructrices pour la biodiversité. Les taxes foncières municipales pourraient être étendues aux propriétés foncières affectées à des utilisations plus respectueuses de la biodiversité telles que l'élevage de gibier. De même, certains allègements fiscaux créent des incitations perverses poussant les propriétaires terriens à mettre en culture des terres qui pourraient revêtir une grande valeur pour la conservation. Par exemple, les dépenses engagées par des agriculteurs, des éleveurs ou d'autres exploitants en vue d'éradiquer les plantes nocives et de prévenir l'érosion des sols sont déductibles du revenu imposable. Cette disposition procure des avantages et des incitations non négligeables aux exploitants qui entreprennent de telles activités. Cette incitation n'est toutefois accordée qu'aux propriétaires terriens qui exploitent leurs terres. Cette restriction crée par conséquent des incitations perverses poussant les propriétaires terriens à cultiver des terres qui pourraient être d'une grande valeur pour la conservation, de manière à pouvoir bénéficier de l'avantage fiscal. Ces incitations à mettre en œuvre de telles mesures pourraient être offertes à tous les propriétaires terriens, que leurs terres soient cultivées ou non.

Un remboursement de la taxe sur le gazole peut principalement être obtenu par les producteurs primaires et par les opérateurs de transport non routier de marchandises, qui sont responsables d'une part non négligeable des pertes de biodiversité du pays. De tels allègements fiscaux peuvent permettre à des activités primaires marginales de devenir viables, mais elles risquent également de contribuer à une expansion du secteur primaire au détriment d'objectifs plus généraux en matière d'environnement et de conservation. Par contre, le gazole utilisé pour les activités de conservation mises en œuvre par les propriétaires terriens privés, telles que l'élimination des espèces allogènes envahissantes et la réhabilitation des écosystèmes, ne bénéficie pas de cet allègement (National Treasury, 2006).

Outre une révision des dispositions en vigueur en matière d'impôts et de subventions, le gouvernement sud-africain envisage de faire appel à d'autres instruments budgétaires. Ceux-ci favoriseraient la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité et se conformeraient à divers degrés au principe pollueur-payeur. Les instruments fiscaux dont la NBSAP et le NBF encouragent l'utilisation en complément des incitations existantes à une bonne gestion englobent les déductions d'impôt sur le revenu et les exemptions, exonérations et allègements de la taxe foncière, ainsi que la réévaluation des propriétés foncières. Or, à la différence du programme de bonne gestion, ces instruments plus larges ne s'appliquent pas exclusivement aux zones protégées.

## 5. Prise en compte de la biodiversité dans d'autres secteurs

### 5.1. Écotourisme

L'écotourisme est l'un des secteurs d'activité les plus importants et les plus dynamiques d'Afrique du Sud. D'après le rapport annuel sur le tourisme 2011/12, le montant

total des dépenses étrangères directes<sup>18</sup> en Afrique du Sud s'élève à 56 milliards ZAR, soit 28 milliards ZAR de plus que les exportations d'or. L'élevage de gibier en semi-liberté, chasse incluse, génère un montant estimé à 7.7 milliards ZAR par an et procure 100 000 emplois. Nettement plus intensif en main-d'œuvre que l'élevage de bétail, l'élevage de gibier affiche depuis 15 ans une croissance moyenne de 20 % par an, ce qui en fait le secteur touristique dont l'essor est le plus rapide au monde. Selon une étude réalisée au Cap-Oriental, dans le cas des réserves de chasse privées, l'abandon de l'agriculture au profit de l'écotourisme a entraîné une multiplication par 4.5 du nombre d'emplois à plein-temps et une multiplication par cinq du salaire annuel moyen des salariés à plein-temps, ainsi que de fortes augmentations des recettes (Blignaut et al., 2008 ; Maia et al., 2011).

Le tourisme apporte une contribution non négligeable aux économies locales et provinciales, et ce potentiel économique est de plus en plus reconnu. L'élevage de gibier est souvent une activité commerciale menée à bien par des entreprises privées. Les activités communautaires d'élevage de gibier et de safari n'en offrent pas moins elles aussi des perspectives exceptionnelles. Les populations locales s'attachent donc actuellement à créer des associations d'écotourisme et des structures touristiques communautaires en vue de planifier, gérer et commercialiser collectivement des circuits touristiques. Il semblerait toutefois que ces programmes ne donnent pas les résultats escomptés. Seule une très faible partie des avantages, y compris en termes financiers, d'emploi et de débouchés commerciaux, parvient jusqu'à la population locale dans son ensemble (DEAT, 2005). De nombreuses initiatives locales en matière de tourisme sont dotées de ressources insuffisantes, extrêmement dispersées, mal commercialisées et ne sont pas suffisamment hors du commun pour susciter l'intérêt. De manière générale, il est grandement nécessaire de renforcer les compétences des opérateurs locaux du secteur du tourisme pour qu'ils puissent rivaliser efficacement avec des « marques » plus renommées, comme les projets de tourisme communautaire de Namibie. Il est en outre nécessaire d'établir un lien plus étroit entre des activités de soutien telles que le financement, la formation, la vulgarisation et la commercialisation conjointe, et les initiatives communautaires.

### **5.2. La mobilisation du secteur financier**

Une certaine prise en compte de la biodiversité dans le secteur financier sud-africain peut être observée dans le cadre du financement des activités de tourisme durable, tant par des banques privées que par la Banque de développement de l'Afrique australe (DBSA). Il n'en serait pas moins possible de faire jouer le levier du secteur financier pour promouvoir les pratiques favorables à la biodiversité dans des secteurs essentiels comme les activités extractives, la pêche commerciale et l'exploitation des forêts. Une procédure plus rigoureuse d'évaluation de l'impact sur l'environnement et une meilleure application de la réglementation pourraient permettre d'y parvenir. Le secteur financier peut en outre jouer un plus grand rôle en facilitant la mise en place de marchés locaux pour la conservation de la biodiversité par le biais de la micro-finance. Il existe en outre un champ d'action considérable pour la participation du secteur financier à la mise en place de systèmes de compensation des atteintes à la biodiversité.

La création relativement récente d'un forum de la finance durable (*Sustainable Finance Forum*) représente une évolution intéressante dans cette direction. Le Forum est composé de membres des secteurs financier et industriel partageant des convictions communes en matière de développement durable. Il a établi un « Code de conduite » pour ses activités de financement en adéquation avec les Principes d'Équateur. Par ailleurs, la *New Banking*

Initiative (NBI) a pour vocation d'encadrer la finance verte en Afrique du Sud. Enfin, le secteur financier est désormais très investi, principalement au travers de la DBSA, dans l'élaboration et le financement de programmes de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité générateurs d'emplois, tels que le Fonds pour les terres arides (*Dry Lands Fund*) ou le Fonds vert (*Green Fund*). Ainsi, le Fonds pour les terres arides finance principalement des projets de développement rural en faveur des populations pauvres des zones arides, semi-arides et subhumides sèches. La conservation de la biodiversité et la gestion des ressources naturelles revêtent une importance stratégique pour cette initiative, dans la mesure où elles contribuent à la viabilité et à la résilience des moyens de subsistance et des paysages.

### Notes

1. Les eaux territoriales de l'Afrique du Sud sont composées de trois bandes : 12 milles marins (M) de mer territoriale, 24 M de zone contiguë et 200 M de zone économique exclusive.
2. L'état de menace de l'écosystème montre jusqu'à quel point les écosystèmes sont encore intacts ou, au contraire, perdent certains aspects essentiels de leur structure, de leur fonction et de leur composition, dont dépend en dernière analyse leur capacité à fournir des services écosystémiques. Le niveau de protection des écosystèmes indique si les écosystèmes sont suffisamment protégés, compte tenu du pourcentage de chaque type d'écosystèmes couvert par une zone protégée officiellement reconnue par la loi sur les zones protégées.
3. La NBA classe les différents types d'écosystèmes en plusieurs catégories (en danger critique, en danger, vulnérables ou peu menacés) en fonction du pourcentage de chaque type d'écosystèmes demeurant en bon état écologique, eu égard à un certain nombre de seuils.
4. Le biome des prairies suscite plus particulièrement des préoccupations car il constitue le cœur économique de l'Afrique du Sud. Densément peuplé, il est soumis à d'immenses pressions en vue de sa mise en valeur, émanant principalement des mines de charbon, des activités agricoles et des plantations de bois d'œuvre. De grands fleuves tels que l'Orange, la Tugela, le Caledon et le Kei prennent leur source dans ce biome.
5. Pour être pleinement protégé, un estuaire doit être entouré d'une zone protégée terrestre et d'une aire marine ou estuarienne protégée dont l'exploitation n'est pas autorisée. Les apports d'eaux douces nécessaires doivent être assurés au moyen des mécanismes prévus par la loi nationale sur l'eau.
6. L'évaluation portait sur la zone économique exclusive de l'Afrique du Sud qui s'étend sur 200 milles marins au large des côtes.
7. Il s'agit par exemple du gingembre sauvage (*Siphonochilus aethiopicus*), utilisé pour traiter l'asthme, les rhumes, la toux et la grippe ; ou encore du *pepper-bark tree* (*Warburgia salutaris*), un expectorant utilisé pour traiter les infections pulmonaires, ainsi que diverses infections à levures, fongiques ou bactériennes.
8. Avec une production annuelle totale de 600 000 tonnes de poisson, d'une valeur estimée à environ 6 milliards ZAR, le secteur de la pêche commerciale emploie quelque 27 000 personnes ; on estime par ailleurs que 28 000 ménages pratiquent une pêche de subsistance.
9. Ces chiffres sont presque certainement sous-estimés, puisque la plupart des milieux n'ont pas encore fait l'objet d'études approfondies.
10. Les paysages de production sont des paysages qui favorisent tout à la fois la production agricole et la conservation de la biodiversité. Ils maintiennent l'intégrité des écosystèmes (et évitent leur fragmentation) et ont pour finalité d'améliorer les moyens de subsistance des populations rurales, au travers principalement de l'agriculture durable, tout en assurant la conservation de la biodiversité.
11. Les zones prioritaires pour la biodiversité incluent les catégories suivantes, qui ne sont pas mutuellement exclusives : zones protégées ; écosystèmes en danger critique ou en danger ; zones critiques de biodiversité et zones écologiques associées ; zones prioritaires de conservation des écosystèmes d'eau douce (rivières et zones humides comprises) ; zones à forte production d'eau ; grands cours d'eau sauvages ; estuaires prioritaires ; zones d'intérêt pour l'expansion des zones protégées terrestres ; et zones d'intérêt pour la protection de la haute mer.

12. L'Institut national pour la biodiversité de l'Afrique du Sud (SANBI) constitue, en vertu de la NEMBA, l'organisme principal de recherche, de consultation et de conseil dans le domaine de la biodiversité en Afrique du Sud.
13. *South African National Parks* (SANParks), organisme créé par la loi sur les zones protégées (n° 57 de 2003), est aux termes de la législation la principale autorité compétente en matière de conservation.
14. Cette province comprend près de 100 zones protégées, ainsi que deux sites inscrits au patrimoine mondial : le Parc uKhahlamba-Drakensberg et le Parc de la zone humide d'iSimangaliso.
15. Du fait de modifications des lignes budgétaires, des tendances comparables et cohérentes ne peuvent être présentées que pour la période postérieure à 2008/09.
16. Au nombre des grandes ONG environnementales, ou de celles établies de longue date, présentes en Afrique du Sud figurent notamment : la Société botanique d'Afrique du Sud (*Botanical Society of South Africa*) ; le Fonds mondial pour la nature – Afrique du Sud ; *Endangered Wildlife Trust* ; la *Wilderness Foundation* ; *Wildlife and Environment Society of South Africa* ; le *Wildlands Conservation Trust* ; *Conservation International- South Africa* ; *BirdLife South Africa* ; *EcoAfrica* ; ou encore *Fauna and Flora International*. Certaines sont des antennes locales d'ONG internationales, un précieux atout lorsqu'il s'agit de nouer des liens avec les réseaux, les programmes, l'expertise technique et les financements internationaux.
17. Seules devraient pouvoir bénéficier de ces dispositifs les terres menacées présentant un intérêt du point de vue de la biodiversité.
18. Dépenses directes des visiteurs étrangers, y compris les frais de transport par les lignes aériennes sud-africaines.

## Références

- Blignaut, J. et al. (2008), « Making markets work for people and the environment: employment creation from payment for ecosystem services, combating environmental degradation and poverty on a single budget while delivering real services to real people ». *Second Economy Strategy: Addressing Inequality and Economic Marginalisation*. An initiative of the Presidency, hosted by Trade and Industrial Policy Strategies (TIPS).
- Cadman, M. et al. (2010), *Biodiversity for Development: South Africa's Landscape Approach to Conserving Biodiversity and Promoting Ecosystem Resilience*, South African National Biodiversity Institute, Pretoria.
- Cowan, G.I., N. Mpongoma et P. Britton (dir. pub.) (2010), *Management Effectiveness of South Africa's Protected Areas*, Department of Environmental Affairs, Pretoria.
- DEA (2013, à paraître), *South Africa Environmental Outlook 2012*, Department of Environmental Affairs, Pretoria.
- DEA et DP (2011), *Information Document on Biodiversity Offsets*, EIA Guidelines and Information Series, octobre, Cap-Occidental, Department of Environmental Affairs and Development Planning, Le Cap, [www.iaia.co.za/File\\_Uploads/File/DEADP\\_EIA\\_Info\\_Doc\\_on\\_Biodiversity\\_Offsets\\_Oct2011.pdf](http://www.iaia.co.za/File_Uploads/File/DEADP_EIA_Info_Doc_on_Biodiversity_Offsets_Oct2011.pdf).
- DEAT (2010), *South Africa's Second National Communication Under the United Nations Framework Convention on Climate Change*, Department of Environmental Affairs and Tourism, Pretoria.
- DEAT (2008), *National Biodiversity Framework*, Department of Environmental Affairs and Tourism, Pretoria.
- DEAT (2006), *South Africa Environmental Outlook 2006*, Department of Environmental Affairs and Tourism, Pretoria.
- DEAT (2005), *South Africa Country Study*, Department of Environmental Affairs and Tourism, Pretoria.
- Driver, A. et al. (2012), *National Biodiversity Assessment 2011: An Assessment of South Africa's Biodiversity and Ecosystem*, *Synthesis Report*, South African National Biodiversity Institute et Department of Environmental Affairs, Pretoria.
- Driver, A. et al. (2004), *South African National Spatial Biodiversity Assessment 2004: Summary Report*, South African National Biodiversity Institute, Pretoria.
- Esterhuizen, D. (2011), *South Africa Biotech Annual Report*, Global Agriculture Information Network (GAIN), United States Department of Agriculture, Foreign Agricultural Service, <http://gain.fas.usda.gov/>.
- GoSA (2011), *National Climate Change Response White Paper*, Gouvernement de l'Afrique du Sud, Pretoria.



- Maia, J. et al. (2011), *Green Jobs: An Estimate of the Direct Employment Potential of a Greening South African Economy*, Industrial Development Corporation, Development Bank of Southern Africa, Trade and Industrial Policy Strategies, Sandown.
- Maze, F. et al. (2004), *Mining and Biodiversity in South Africa: A Discussion Paper*. Forest Trends Association, Washington, DC, [www.forest-trends.org/documents/files/doc\\_602.pdf](http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_602.pdf).
- Raimondo, D. et al. (2009), « Red List of South African Plants », *Strelitzia* 25, South African National Biodiversity Institute.
- South African Delivery Agreement Document (Outcome 10), [www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=134090](http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=134090).
- National Treasury (2013), *Estimates of National Expenditure*, National Treasury, Republic of South Africa.
- National Treasury (2011), *The 2011 Local Government Budgets and Expenditure Review*, Intergovernmental Fiscal Reviews, National Treasury, Republic of South Africa.
- National Treasury (2006), *A Framework for Considering Market-Based Instruments to Support Environmental Fiscal Reform in South Africa*, Tax Policy Chief Directorate, National Treasury, Republic of South Africa.
- Tunley, K. (2009), *State of management of South Africa's Marine Protected Areas*, WWF South Africa Report Series – 2009/Marine/001, WWF-South Africa, Newlands, Le Cap.
- Turpie, J.K., C. Marais et J. Blignaut (2008), « Evolution of a payments for ecosystem services mechanism addressing both poverty and ecosystem service delivery in South Africa », *Ecological Economics* 65:788-798.



## PARTIE II

### Chapitre 6

# Gouvernance environnementale multiniveaux

*Ce chapitre aborde la question de la gestion de l'environnement de l'Afrique du Sud sous l'angle de la gouvernance multiniveaux. Il présente la réforme clé de la gouvernance locale et de la décentralisation de la gestion environnementale depuis 1994. Il apporte des éclairages sur les difficultés institutionnelles et de gestion rencontrées dans certains secteurs de l'environnement, comme l'utilisation des terres et les ressources hydriques. Enfin, ce chapitre présente les efforts à entreprendre et les défis à relever pour améliorer l'efficacité et l'efficience de la gouvernance environnementale multiniveaux de l'Afrique du Sud, notamment en améliorant la collaboration interadministrations, le contrôle et la gestion des performances, les mécanismes de financement et le renforcement des capacités.*

## Évaluation et recommandations

L'Afrique du Sud a lancé un ambitieux programme de décentralisation. L'attribution de nouvelles fonctions aux municipalités (dont la fourniture de services environnementaux comme l'approvisionnement en eau, l'assainissement et la gestion des déchets) est un élément majeur de cette réforme ; il s'agit d'une des évolutions de la gouvernance les plus importantes qu'a connues le pays depuis la fin de l'apartheid. Parallèlement, les provinces continuent de jouer un rôle primordial dans la gouvernance environnementale, y compris dans la supervision des programmes environnementaux locaux.

La décentralisation est loin d'être achevée. Plusieurs facteurs empêchent les municipalités de jouer le rôle plus important qu'il est envisagé de leur confier dans le domaine de l'environnement. Les responsabilités sont fragmentées, leur répartition entre les différents niveaux d'administration est mal définie et les capacités institutionnelles sont insuffisantes, notamment aux échelons provincial et local. Les contraintes de capacités, étroitement liées au manque de moyens financiers, engendrent des écarts importants entre provinces et plus prononcés encore entre communes, pour ce qui est du respect des obligations environnementales et de la fourniture des services environnementaux. Par ailleurs, l'évaluation de la mise en œuvre de la politique de l'environnement par les provinces et les municipalités étant insuffisante, il est difficile de demander des comptes aux autorités compétentes. L'existence de compétences nationales, provinciales et locales concurrentes pour certains aspects de la gestion de l'environnement a créé de multiples problèmes de coordination, de coopération et de capacité, notamment dans la mise en œuvre des politiques.

L'Afrique du Sud recourt à différents mécanismes pour remédier aux problèmes de mise en œuvre rencontrés dans la gouvernance de l'environnement. En vertu du principe constitutionnel de « gouvernance coopérative », elle a établi des structures (comités et groupes de travail spécialisés réunissant les autorités chargées de l'environnement à différents échelons administratifs, par exemple) et des procédures pour favoriser la coopération verticale et faciliter le règlement des différends entre administrations. Ces structures semblent efficaces dans certains domaines de la politique de l'environnement, comme l'assurance du respect de la réglementation et la protection de la biodiversité, mais elles doivent être renforcées dans d'autres.

Dernièrement, l'Afrique du Sud a créé un système de mesure de la performance axé sur des résultats. L'un des douze résultats définis concerne l'environnement. Cet outil important est destiné à faire en sorte que tous les niveaux d'administration rendent des comptes sur l'exécution de leurs missions de gestion de l'environnement. Les rapports ne sont pas établis régulièrement et la qualité des données est discutable. Toutefois, la mise en œuvre de ce dispositif n'en est qu'à ses débuts.

Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour remédier au déficit de financement. Les subventions ciblées accordées par les autorités centrales, principalement dans le cadre du Programme élargi de travaux publics (EPWP), financent uniquement les

coûts de construction et non pas les frais d'exploitation courante des services chargés de l'environnement dans les provinces et les communes. Les budgets consacrés à l'environnement augmentent lentement et de manière inégale d'une province ou d'une municipalité à l'autre. Étant donné qu'elles ont des responsabilités croissantes à assumer en matière d'environnement, les autorités des provinces, et plus encore les autorités locales, doivent trouver des financements suffisants pour remplir leurs missions.

Deux problèmes doivent être résolus pour renforcer les capacités institutionnelles aux échelons provincial et local : d'une part, le déficit de personnel qualifié et, d'autre part, le manque de formation des effectifs en poste pour ce qui est de la mise en œuvre des nouvelles réglementations en rapport avec l'environnement, notamment dans les petites communes. Les exemples positifs de renforcement des capacités par les autorités environnementales nationales et provinciales doivent être reproduits à grande échelle et de façon plus systématique.

Les problèmes de gouvernance environnementale multiniveaux se posent en particulier dans les domaines de l'utilisation des terres et de la gestion des ressources en eau.

Héritées en grande partie de l'époque de l'apartheid, les ambiguïtés persistent au sujet de la répartition entre provinces et communes des pouvoirs législatifs et exécutifs relatifs à l'occupation des sols et à l'aménagement de l'espace. Par conséquent, des règles différentes s'appliquent à l'intérieur des provinces et entre elles. Dans la plupart des cas, les autorités locales n'ont pas les moyens d'exercer les prérogatives que leur confère la Constitution d'après-apartheid en matière d'occupation des sols, ni de prendre en considération les questions d'environnement dans l'aménagement de l'espace ; par conséquent, les provinces continuent de jouer un rôle important. Dans de nombreuses régions, les autorités traditionnelles (tribales) ne prennent pas suffisamment part à l'aménagement de l'espace et à la gestion de l'occupation des sols, en partie parce qu'elles considèrent que l'État ne tient pas compte des droits fonciers historiques des populations locales.

L'Afrique du Sud a adopté une approche intégrée et moderne de la gestion des ressources en eau. Néanmoins, les obstacles institutionnels auxquels se heurte sa mise en œuvre limitent considérablement l'efficacité des politiques. La gestion de la ressource, qui est du ressort des autorités nationales, relayées par des services régionaux, n'est pas suffisamment intégrée à la fourniture des services de l'eau, dont la responsabilité incombe aux communes. Les efforts destinés à établir des agences de gestion des bassins hydrographiques butent sur des écueils variés. Les dispositifs existants sont incomplets, exagérément complexes et inefficaces. La deuxième Stratégie nationale sur les ressources en eau (NWRS), à paraître, offre l'occasion de s'attaquer à certains problèmes institutionnels fondamentaux dans le secteur de l'eau.

### Recommandations

- Entreprendre un examen exhaustif de l'ensemble du financement du secteur de l'environnement ; relier plus étroitement les transferts des autorités nationales vers les autorités provinciales et locales aux résultats environnementaux définis ; faire en sorte que les transferts provenant des autorités nationales puissent financer les activités courantes des autorités provinciales et municipales chargées de l'environnement, en vue d'attirer et de retenir des agents dûment qualifiés ; et étudier les moyens de conforter les sources de recettes propres des autorités provinciales et locales, par exemple

**Recommandations (suite)**

grâce aux droits perçus sur les permis délivrés ou d'autres prélèvements liés à l'environnement.

- Donner des consignes et une formation adaptées au personnel chargé de l'environnement aux niveaux provincial et, surtout, local, ainsi qu'aux juges, procureurs, officiers de police, services de contrôle des frontières et urbanistes ; et renforcer le Plan de formation dans le secteur de l'environnement en établissant des objectifs clairs et réalistes, et en veillant à ce que sa mise en œuvre bénéficie de ressources suffisantes.
- Renforcer le cadre d'évaluation de la performance des organismes gouvernementaux en matière de mise en œuvre des mesures environnementales nationales, à tous les niveaux d'administration ; affiner le système d'indicateurs de moyens, de résultats et de réalisations, ainsi que les procédures de collecte de données et de notification ; tenir compte pleinement des indicateurs de performance environnementale dans le processus de programmation budgétaire.
- Adopter le projet de loi nationale sur l'aménagement de l'espace et l'occupation des sols ; veiller à ce que sa mise en œuvre englobe la planification du développement et des équipements ; à ce qu'elle établisse des procédures uniformes et des mécanismes de coordination en matière d'aménagement de l'espace et d'occupation des sols aux niveaux provincial et local ; et à ce qu'elle tienne dûment compte des intérêts des populations rurales établies de longue date.
- Mettre sur pied les agences de gestion des bassins hydrographiques prévues par la deuxième Stratégie nationale sur les ressources en eau ; et faire en sorte qu'elles conjuguent mieux gestion des ressources en eau, fourniture des services de l'eau et utilisation des terres, moyennant la mobilisation de tous les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, y compris les autorités traditionnelles.

## 1. Réforme de la gouvernance locale et décentralisation de la gestion environnementale

La réalisation des objectifs de la politique environnementale dépend en grande partie de la gouvernance, et notamment de la répartition des compétences, des pouvoirs et des ressources entre les différents niveaux d'administration. En principe, la Constitution empêche les niveaux administratifs supérieurs d'intervenir dans les domaines de compétence des niveaux inférieurs sans avoir l'aval de ces derniers. Les systèmes décentralisés de ce type permettent aux niveaux inférieurs d'adapter leurs interventions afin d'équilibrer les avantages et les coûts en fonction du contexte local. Néanmoins, cet avantage potentiel peut être compromis si des intérêts économiques locaux influencent de manière excessive la prise de décisions ou si la décentralisation se traduit par une fragmentation et un niveau de ressources insuffisant pour l'exécution des missions. Que ce soit pour la politique environnementale ou d'autres politiques publiques, la recherche de solutions pour coordonner l'action des différents niveaux d'administration est donc un enjeu fondamental.

### 1.1. Réforme de la gouvernance locale

Les administrations locales ont été profondément réformées depuis la fin de l'apartheid. À la veille des élections de 1994, les anciens « foyers nationaux » sud-africains, ou bantoustans, qui faisaient office de territoires semi-indépendants pour la population

noire pendant l'apartheid, ont été réintégrés dans les provinces. Parallèlement, neuf nouvelles provinces ont succédé aux quatre existantes<sup>1</sup>. À l'échelon local, la réforme a fusionné des administrations municipales constituées jusque-là selon des critères raciaux et créé de nouvelles municipalités dans les anciens foyers nationaux.

L'attribution de nouvelles fonctions renforçant l'autorité et l'autonomie des pouvoirs publics locaux est une des évolutions institutionnelles les plus marquantes observées en Afrique du Sud depuis la fin de l'apartheid et une des caractéristiques essentielles de la Constitution de 1996. À l'heure actuelle, il existe huit municipalités métropolitaines (catégorie A)<sup>2</sup>, 44 districts municipaux (catégorie C) et 226 municipalités rurales (catégorie B). Les premières sont en charge de toutes les fonctions administratives locales sur leur territoire. Les districts municipaux englobent chacun plusieurs municipalités locales, et les pouvoirs et fonctions délégués au niveau local sur ce territoire sont répartis entre municipalités de catégories B et C (aux termes d'une décision du ministre provincial chargé des collectivités locales). Bien que les administrations centrale et provinciales continuent de superviser les autorités locales, elles ne doivent pas porter atteinte à leur autonomie.

La redéfinition des frontières administratives s'est accompagnée d'une refonte systématique de la législation et d'une amélioration du cadre de gestion opérationnelle et financière des municipalités. Cette transformation visait à rendre les municipalités plus responsables, viables sur le plan financier et capables de fournir des services essentiels. Toutefois, les collectivités locales ont dû déployer des efforts tout à fait considérables pour mener à bien leurs nouvelles missions et se sont heurtées à d'immenses difficultés pour fournir des services fonctionnels et durables dans un contexte de pauvreté endémique et de sous-développement. Le redécoupage administratif a entraîné d'importants transferts de personnel, les effectifs étant redéployés entre les municipalités nouvellement créées, souvent pour des raisons politiques. Lors du regroupement des municipalités, de nombreux postes ont été fusionnés et un moratoire a été décidé pour le recrutement à certains postes clés. Les conséquences de cette rationalisation des postes de techniciens et d'ingénieurs, mais aussi de l'incertitude concernant l'autorité compétente, les budgets et les paramètres de base de la planification, ont été particulièrement graves. L'ampleur des changements opérés a mis à rude épreuve des structures qui manquaient déjà de moyens.

### **1.2. Division verticale des compétences en matière d'environnement**

Aux termes de la Constitution sud-africaine, l'environnement est un domaine qui relève simultanément des échelons national et provincial. C'est ainsi que les administrations tant nationales que provinciales peuvent voter et faire appliquer des lois sur l'environnement. En cas de conflit, la législation nationale prime les normes et règles édictées au niveau provincial. Les autorités provinciales administrent les éventuelles nouvelles lois provinciales sur l'environnement (par exemple, la loi n° 7/2003 sur la gestion environnementale du Limpopo) et les anciens arrêtés provinciaux relatifs à la conservation et à l'aménagement de l'espace, et assurent les fonctions de protection de l'environnement qui leur ont été déléguées. La gestion des eaux de surface, des eaux souterraines et des ressources marines, ainsi que des parcs nationaux, relève des compétences de l'administration centrale.

Même si le niveau d'exigence des prescriptions environnementales, qui s'appuient sur la législation nationale, ne varie pas de manière spectaculaire selon les provinces, leur mise en application peut différer sensiblement. Les directives opérationnelles et les

pratiques effectives montrent que le degré de rigueur dans l'application des lois – s'agissant, par exemple, des études d'impact sur l'environnement (EIE) ou des autorisations environnementales – varie en fonction des capacités de chaque province. En l'absence de programmes nationaux, il arrive aussi que les provinces adoptent des mesures (concernant par exemple la gestion des ressources en eau) sans en avoir la compétence sur le plan juridique.

La répartition des fonctions environnementales au niveau ministériel varie selon les provinces (c'est ainsi que le Gauteng possède un ministère de l'Agriculture et du Développement rural chargé de la gestion des ressources naturelles, de la planification environnementale et des études d'impact, tandis que le Cap-Oriental s'est doté d'un ministère du Développement économique, de l'Environnement et du Tourisme). Bien que les dispositifs institutionnels reflètent généralement les principales interactions entre les différents secteurs dans chaque province, le personnel affecté à des postes environnementaux est souvent surchargé et n'a guère les moyens de veiller à la coopération interadministrations. Au niveau local, on observe une fragmentation institutionnelle comparable. Toutefois, la mise en œuvre nationale de la politique environnementale devient progressivement plus cohérente : si les inspecteurs nationaux, provinciaux et locaux demeurent sous la tutelle de leurs départements ministériels respectifs, la création du Service d'inspection de la gestion de l'environnement (EMI) et l'adoption d'une procédure d'intervention normalisée pour tous les inspecteurs du pays ont constitué des avancées importantes.

La Constitution définit également les compétences réglementaires des collectivités locales (municipalités). Ces dernières sont responsables des services publics de base (distribution d'eau et d'électricité, assainissement, gestion des eaux pluviales, entretien de la voirie municipale, collecte des déchets municipaux et gestion des déchets solides non toxiques), qui sont financés principalement par des redevances et des taxes. Les autorités locales contribuent largement à réglementer l'occupation et l'aménagement des terres grâce au contrôle et à la mise en œuvre des règles de zonage applicables.

Les municipalités exercent leurs prérogatives sous la supervision des autorités nationales et provinciales. Dans bien des cas, cette supervision vise essentiellement à remédier à une éventuelle insuffisance de moyens et à éviter des erreurs de gestion. Bien que la législation confie les mêmes responsabilités environnementales aux 278 communes, sur le terrain, les fonctions sont exercées en fonction de la taille et des capacités de chacune. Les huit grandes municipalités métropolitaines ont le plus souvent les moyens de remplir leur mandat environnemental et ont généralement adopté des arrêtés assez stricts concernant la pollution atmosphérique et la gestion des déchets. Les municipalités de catégorie B disposent souvent de capacités insuffisantes pour assumer certaines de leurs responsabilités réglementaires, qui sont alors exercées par le district municipal (catégorie C) ou la province (le district municipal ayant alors un simple rôle de coordination). Actuellement, par exemple, trois provinces s'occupent des problèmes de qualité de l'air, domaine qui incombe normalement aux autorités municipales.

## **2. Aspects institutionnels de la gouvernance multiniveaux dans certains secteurs environnementaux**

Le volet réglementaire de la décentralisation implique que de multiples niveaux d'administration peuvent produire ou faire appliquer des règles ayant différents types de conséquences pour les citoyens et les entreprises. Dans un contexte de gouvernance



multiniveaux, deux points sont essentiels pour assurer le respect des conditions d'égalité et l'obtention des résultats souhaités : a) la répartition des responsabilités entre autorités compétentes aux niveaux national, provincial et local ; et b) la volonté et la capacité de ces autorités d'exercer leurs fonctions.

L'occupation des sols et la gestion de l'eau font partie des domaines de la politique de l'environnement où les défis de la gouvernance multiniveaux sont les plus critiques en Afrique du Sud. Dans ces deux secteurs, les relations entre niveaux d'administration semblent particulièrement problématiques, ce qui entraîne d'importants déficits de mise en œuvre de la politique.

### **2.1. Occupation des sols**

L'occupation des sols, qui peut avoir un impact non négligeable sur les ressources en eau vulnérables et sur la biodiversité, de même que sur le développement des zones urbaines et industrielles, est un aspect essentiel de la gouvernance environnementale en Afrique du Sud. Malgré l'abondance des politiques et des règles décidées à tous les niveaux d'administration, il n'existe toujours pas de cadre adéquat pour gérer l'aménagement foncier de manière efficiente, équitable et durable.

Des ambiguïtés persistent au sujet de la répartition entre provinces et municipalités des pouvoirs législatifs et exécutifs relatifs à l'aménagement de l'espace et à l'urbanisme. Dans ce domaine, bon nombre de lois remontent à l'époque de l'apartheid, quand la responsabilité de l'aménagement incombait aux provinces. Or, la Constitution de 1996 a confié ces prérogatives aux municipalités, suscitant des questions quant aux responsabilités et compétences des uns et des autres. De plus, le corpus des règles existantes en matière d'aménagement de l'espace n'est pas homogène sur le plan géographique : à l'époque de l'apartheid, les lois applicables dans les zones blanches étaient assez complexes et relativement bien appliquées, tandis que le reste du pays était pratiquement laissé à l'abandon du point de vue de l'aménagement. Le résultat de ces disparités est qu'une multitude de lois relatives à l'affectation des sols peuvent coexister dans une seule et même province ou commune.

En 2010, la Cour constitutionnelle sud-africaine a jugé que, si les autorités nationales et provinciales pouvaient légiférer en ce qui concerne les plans d'aménagement communaux, les lois ne devaient pas en revanche priver les municipalités du pouvoir de contrôler et de réglementer l'occupation des sols. Par exemple, une loi provinciale peut restreindre le pouvoir des municipalités en matière d'aménagement de l'espace (pour les questions touchant au logement, à l'agriculture et à l'environnement), mais elle doit respecter leur intégrité institutionnelle en ne prenant pas de décision en leur nom ou à leur place. Dans la pratique, certaines autorités provinciales gèrent complètement l'aménagement de l'espace, malgré le rôle dévolu aux autorités locales par la Constitution. Dans d'autres provinces, ce sont les districts municipaux qui s'occupent de ces questions quand les municipalités n'en ont pas les moyens.

Pour remédier au problème, les provinces ont choisi soit de poursuivre la rédaction de leurs propres lois soit d'attendre des orientations nationales sous la forme d'un cadre d'action ou d'une législation nationale. Celles qui ont décidé d'adopter leur propre législation (Cap-Septentrional et KwaZulu-Natal, par exemple) ont obtenu des résultats limités en termes de rationalisation de l'aménagement de l'espace malgré les ressources considérables consacrées à la réforme (SACN, 2012a).

Au niveau national, le ministère du Développement rural et de la Réforme agraire et celui de la Gouvernance coopérative et des Affaires traditionnelles (qui est le ministère de tutelle des collectivités locales) sont impliqués dans l'aménagement de l'espace. Le gouvernement national travaille depuis 2001 à l'élaboration d'un projet de loi sur l'aménagement de l'espace et l'occupation des sols (SPLUMB). Le texte n'a pas encore été adopté par le Parlement. Il vise à uniformiser la procédure relative à l'aménagement de l'espace aux niveaux municipal, provincial et national en réunissant planification du développement et planification des équipements. Une question cruciale est de savoir si certains projets d'occupation des sols (infrastructures, par exemple) nécessitent l'aval des autorités provinciales (en plus ou à la place de celui des municipalités concernées) et, le cas échéant, quelle procédure suivre.

L'un des principaux obstacles à l'adoption du projet de loi SPLUMB tient au fait qu'il semble ne tenir aucun compte du rôle des autorités traditionnelles, notamment des rois et chefs tribaux et de villages. Les autorités traditionnelles s'opposent activement au projet de loi car les plans d'aménagement provinciaux et locaux se préoccupent rarement des intérêts des populations rurales installées de longue date et s'abstiennent d'associer les responsables tribaux locaux aux projets d'aménagement, aux activités économiques ou même aux initiatives de préservation de l'environnement sur leur territoire. Les dirigeants traditionnels s'opposent également à la réforme concernant l'occupation des sols car ils considèrent que les terres, qui sont actuellement aux mains de l'État, appartiennent à la population.

Outre la répartition des responsabilités, la conception et l'utilisation des instruments d'aménagement de l'espace posent aussi problème. Le plan quinquennal de développement intégré est le principal instrument utilisé en Afrique du Sud. Ce plan a une existence juridique au niveau municipal mais non provincial (il n'existe pas d'aménagement du territoire à l'échelle nationale) et il est associé à un cadre d'aménagement de l'espace. Une autorité provinciale ne peut pas imposer son plan d'aménagement aux municipalités de la province ; elle peut seulement commenter les plans municipaux et tenter d'harmoniser les cadres d'aménagement provinciaux et locaux.

Établis par chaque commune, les plans de développement intégré (PDI) sont généralement de médiocre qualité et ne jouent pas leur rôle d'intégration et d'harmonisation des considérations de gestion de l'eau, d'occupation des sols et d'environnement (SACN, 2012a). Un exemple positif est fourni par Johannesburg, où un tribunal municipal spécial étudie chaque projet d'aménagement non conforme au PDI et consulte le public. Si le projet est approuvé, le PDI est modifié en conséquence. Néanmoins, la plupart des autorités locales ne respectent pas leur propre PDI et il est facile de les convaincre de lancer un projet d'aménagement non planifié, sans évaluation préalable des incidences potentielles (ce qui est d'autant plus facile qu'elles disposent de capacités très limitées en matière de gestion environnementale).

La médiocrité des pratiques dans ce domaine est aggravée par le fait que les municipalités ne consignent pas correctement les demandes relatives à l'occupation des sols ni les réponses à ces demandes. L'absence de registres fiables fait que les provinces sont pratiquement dans l'impossibilité de remplir leur rôle constitutionnel de supervision de l'échelon local en la matière.

Les cadres d'aménagement de l'espace s'appuient sur des cadres de gestion environnementale (CGE). Le CGE est un outil d'aménagement qui définit l'état de

conservation d'une zone ou de ses composantes, les priorités de gestion de l'environnement dans cette zone et les aménagements ou occupations des sols susceptibles d'avoir une incidence sensible ou des effets indésirables sur la zone. Le CGE doit faire l'objet d'un processus participatif transparent, durant lequel le projet est notamment soumis à l'examen du public. Théoriquement, il intègre la dimension environnementale dans l'aménagement de l'espace mais, concrètement, la plupart des collectivités locales n'ont pas les moyens d'en faire un outil véritablement efficace.

En outre, la coordination est insuffisante entre les critères fixés pour l'approbation des aménagements (compatibilité d'une activité avec le plan de zonage, par exemple) et ceux afférents aux autorisations environnementales. Un CGE devrait fournir un contexte stratégique pour le zonage et pour l'évaluation des incidences indirectes et cumulées des projets proposés, de façon à éclairer et à renforcer des processus tels que les EIE. À l'heure actuelle, les CGE ne concilient toutefois pas la planification de la conservation de la biodiversité et les priorités de développement énoncées dans le cadre de différents programmes.

Pour relever ces défis, les autorités nationales et provinciales tentent de mieux coordonner l'aménagement de l'espace et la réglementation environnementale. Au niveau national, le ministère du Développement rural et de la Réforme agraire et le ministère de l'Environnement rédigent conjointement des lignes directrices visant à intégrer les systèmes d'aménagement et les systèmes d'autorisations, ce qui améliorera la crédibilité des cadres municipaux d'aménagement de l'espace et de gestion de l'environnement.

Plusieurs initiatives sont également lancées au niveau des provinces. En vertu de la loi relative à l'aménagement et au développement du Kwazulu-Natal, par exemple, les autorités locales doivent étudier l'impact environnemental d'une activité en projet et en tenir compte dans le cadre d'un processus d'autorisation intégré comprenant des consultations publiques. Les autorités de la province du Cap-Oriental ont fusionné les fonctions relatives à l'aménagement et à l'environnement au sein du ministère du Développement économique et de l'Environnement et font participer activement d'autres parties prenantes à l'élaboration de plans et de lignes directrices pour la gestion intégrée du territoire et de l'environnement (encadré 6.1). Enfin, les municipalités métropolitaines (Durban, par exemple) s'efforcent d'assurer une meilleure prise en compte des considérations environnementales à l'échelon local et se servent de plans d'urbanisme pour formaliser les obligations environnementales. Mais ces initiatives sont contraires à la Constitution, qui n'autorise pas les collectivités locales à légiférer dans le domaine de l'environnement.

**Encadré 6.1. Approche intégrée de l'aménagement de l'espace  
et de la planification écologique : cas de la Côte sauvage  
dans la province du Cap-Oriental**

La Côte sauvage, dans la province du Cap-Oriental, est une région côtière pittoresque qui se caractérise par une biodiversité unique (grand nombre d'espèces indigènes) mais également par une pauvreté, un chômage et un sous-développement importants. Compte tenu des défis de taille qui doivent y être relevés sur le plan de l'environnement et du développement, la Côte sauvage a reçu une attention considérable de la part des institutions nationales, provinciales et locales, d'organismes de développement nationaux et de bailleurs de fonds internationaux.

### Encadré 6.1. **Approche intégrée de l'aménagement de l'espace et de la planification écologique : cas de la Côte sauvage dans la province du Cap-Oriental** (suite)

Dans la région de la Côte sauvage, les principaux défis concernant l'environnement et l'occupation des sols sont les suivants :

- aménagements illégaux sur le littoral, en particulier construction illégale de maisons de vacances, malgré la politique de répression menée de longue date,
- destruction rapide de forêts naturelles côtières,
- extension sauvage de l'habitat jusque dans des zones écologiquement très sensibles,
- développement du logement plus rapide que celui des infrastructures, entraînant une pollution par les eaux usées et l'abandon de déchets,
- extraction illégale de sable pour la construction, défigurant de longues portions de littoral mais n'apportant que peu ou pas du tout d'avantages aux populations locales,
- construction de nouvelles routes mal conçues en bordure du littoral, entraînant un préjudice environnemental important.

Pour permettre le développement de cette région sous-développée et très pauvre tout en protégeant son environnement, le ministère du Développement économique et de l'Environnement du Cap-Oriental a établi des lignes directrices pour l'aménagement de l'espace et la gestion de l'environnement de la Côte sauvage. Ces lignes directrices sont un des outils de développement de la région et constituent un cadre assurant la participation la plus large possible des parties prenantes, y compris des populations côtières.

Les lignes directrices posent notamment les principes suivants en vue d'assurer un développement durable de la Côte sauvage :

- protéger l'environnement à long terme implique d'éradiquer la pauvreté endémique qui sévit dans la région ;
- le développement de l'habitat humain doit impérativement s'articuler autour de « pôles de développement » pour faciliter la mise en place des infrastructures et protéger l'environnement naturel dans d'autres zones ;
- les droits des populations qui sont les habitants et les utilisateurs historiques de la zone côtière doivent être respectés ;
- l'aménagement de l'espace doit chercher à corriger les déséquilibres du passé et promouvoir l'équité ;
- les zones déjà officiellement protégées doivent être étendues et de nouvelles zones protégées doivent être créées, notamment pour sauvegarder les forêts naturelles qui subsistent.

Le ministère du Développement économique et de l'Environnement a créé une base de données détaillée alimentée par les parties prenantes à ce projet en faveur de la Côte sauvage (y compris les chefs traditionnels et responsables villageois). Il a également mis sur pied un système de participation publique dont l'objectif est d'aligner les processus d'aménagement locaux avec le cadre d'aménagement de l'espace et de gestion de l'environnement défini au niveau de la province.

Source : DEDEAT (2012).

Bien que ces initiatives soient louables, le ministère national et nombre de ministères provinciaux chargés de l'aménagement, qui devraient soutenir et renforcer les capacités des services locaux, ont eux-mêmes des capacités insuffisantes. La loi nationale sur la gestion de l'environnement (NEMA) demande aux provinces d'aider les communes à intégrer les questions environnementales dans l'aménagement. Mais toutes les provinces ont des capacités limitées et ont besoin d'orientations sur des aspects fondamentaux tels que la gestion de l'occupation des sols en zone rurale. En plus de manquer d'effectifs, les services chargés de l'aménagement ne sont ni équipés ni formés pour relever les défis très difficiles auxquels ils font face (SACN, 2012b). Il faut un renforcement des capacités à la fois massif et coordonné pour remédier à ces carences ; un tel effort devrait être décidé et soutenu par le ministère de l'Environnement et le ministère du Développement rural et de la Réforme agraire. En tant qu'association autonome des municipalités du pays, l'Association des administrations locales d'Afrique du Sud (SALGA) devrait aussi jouer un rôle majeur.

Des efforts substantiels, s'appuyant essentiellement sur des projets, sont menés pour renforcer les capacités des populations rurales dans le domaine de la protection de l'environnement. L'objectif est de faire en sorte que les riverains s'approprient les zones protégées et de conclure à cet effet des « accords d'installation » entre l'État et la population locale (chapitre 5). C'est un pari difficile car toutes les considérations d'environnement doivent être étroitement interconnectées avec des objectifs sociaux et économiques, qui sont la priorité absolue des habitants. Les collectivités traditionnelles doivent aussi renforcer leur capacité d'accéder aux financements offerts par les administrations centrale et provinciales et leur capacité de s'en servir (définir les priorités et se doter de structures de gestion).

## **2.2. Gestion des ressources en eau**

L'Afrique du Sud ne dispose pas de ressources en eau douce très abondantes (graphique 1.5). Bien que ses prélèvements par habitant (300 m<sup>3</sup>/an) soient inférieurs de deux tiers à la moyenne de l'OCDE, plus de 30 % des ressources disponibles sont aujourd'hui utilisées ; un stress hydrique majeur se profile d'ici 15 ans, en particulier dans certains bassins hydrographiques intérieurs où se concentre une bonne part de l'activité économique. L'accroissement continu de la population et de l'économie, conjugué à la hausse des revenus qui en résulte, va exercer une pression croissante sur les maigres ressources en eau.

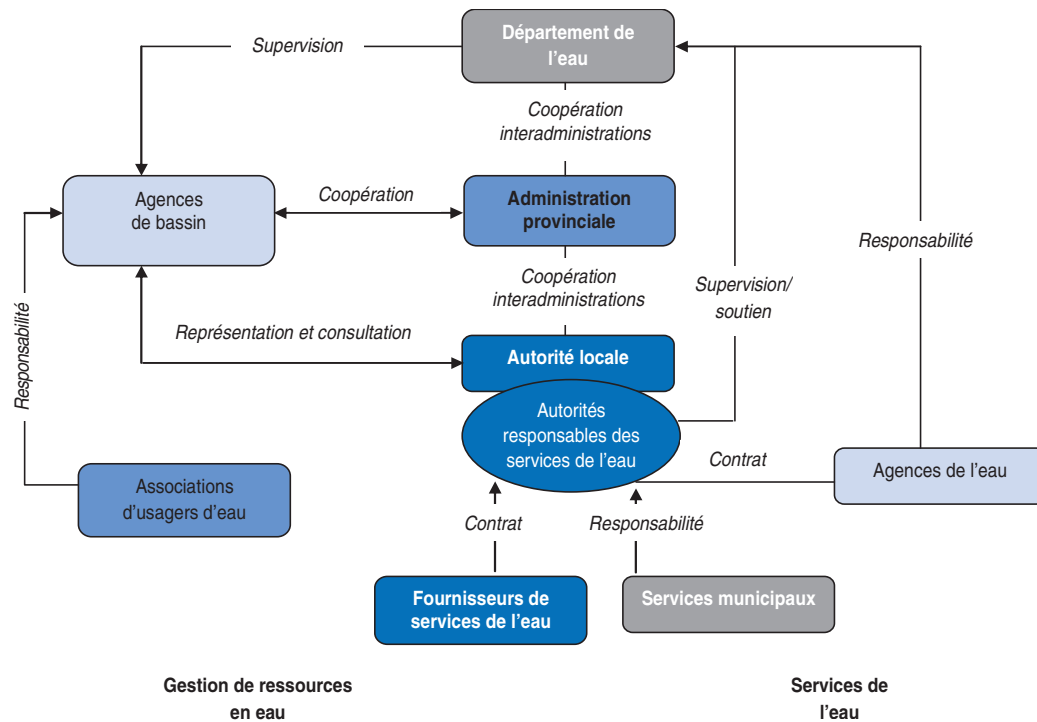
En matière de gestion de l'eau, la stratégie de base de l'Afrique du Sud est à la fois moderne et élaborée. Fondée sur le principe de gestion intégrée des ressources en eau, elle vise à prendre dûment en compte l'équité, l'efficacité et l'écologie. La loi nationale sur l'eau de 1998 a inversé la conception historique selon laquelle les propriétaires fonciers étaient réputés propriétaires de l'eau située sur leurs terres. À l'heure actuelle, c'est le ministère de l'Eau et de l'Environnement qui agit en tant que mandataire des pouvoirs publics pour ce qui concerne les ressources en eau du pays.

Adoptée en 2004, la première Stratégie nationale sur les ressources en eau (NWRS-1) a innové dans la gestion des ressources hydriques en suivant deux axes distincts : les ressources en eau et les services de distribution d'eau et d'assainissement. La gestion de la ressource, y compris la qualité de l'eau, relève exclusivement de la compétence de l'administration centrale. En tant que dépositaire des ressources en eau du pays, le ministère de l'Eau (DWA) doit veiller à ce qu'elles soient utilisées de manière durable, équitable et efficace. Les neuf antennes régionales du ministère de l'Eau – une par

province – assurent des fonctions de mise en œuvre, de contrôle et de suivi de la politique au niveau opérationnel.

Le transfert aux municipalités des services de distribution d'eau et d'assainissement leur a donné des pouvoirs de gestion et de réglementation qui devraient en principe rendre la fourniture de ces services plus efficace et plus efficiente. Néanmoins, la réforme a considérablement compliqué le dispositif institutionnel associé à la gouvernance de l'eau (graphique 6.1). Tandis que les municipalités plus importantes exploitent elles-mêmes leurs infrastructures de distribution d'eau et d'assainissement, les communes de taille plus modeste font appel à des agences de bassin, qui dépendent du ministère de l'Eau<sup>3</sup>.

Graphique 6.1. **Cadre institutionnel de la gestion de l'eau en Afrique du Sud**



Source: d'après Karar et al. (2011).

Les antennes régionales du ministère de l'Eau collaborent ponctuellement avec les autorités provinciales sur un nombre limité de questions et n'ont aucune relation de ce type avec les municipalités. L'absence d'interactions entre le ministère de l'Eau et les collectivités locales se traduit par un décalage important de l'action publique entre la gestion des ressources en eau et les services de l'eau. Les outils d'aménagement local ne coordonnent pas les considérations concernant la fourniture des services de l'eau et celles intéressant la gestion de la ressource. De surcroît, il n'y a pas de gestion globale des équipements municipaux de distribution d'eau et d'assainissement qui tienne compte des deux dimensions (ressource et services de l'eau).

La loi nationale sur l'eau de 1998 (NWA) prévoyait que les fonctions de gestion de la ressource qui relevaient jusqu'alors des antennes régionales du ministère de l'Eau (en particulier la délivrance des autorisations) soient transférées à des agences de bassin (encadré 6.2).

### Encadré 6.2. **Enjeux de la réaffectation et de l'autorisation des usages de l'eau**

La loi nationale sur l'eau (NWA) a instauré un système d'autorisations obligatoires en remplacement de toutes les autorisations de prélèvement en vigueur pendant l'apartheid. L'objectif était d'assurer une répartition plus juste, de promouvoir les usages les plus utiles et de faciliter la gestion et la conservation de l'eau. Le pouvoir d'affectation des ressources a été confié à l'État, et la NWA a affirmé la nécessité de définir des procédures respectueuses des principes d'équité, d'efficacité et de durabilité, en tenant compte des quantités d'eau prélevées ainsi que de l'échelle et des effets des usages envisagés.

Malgré les efforts déployés pour introduire le nouveau système d'autorisation, les progrès ont été très lents. Pour éviter que la révocation de tous les droits existants ne provoque une avalanche d'actions en justice contre l'État, les droits « anciens » ont été autorisés à perdurer dans le nouveau système. Toutefois, les usagers existants ne sont pas soumis aux mêmes règles que les détenteurs d'autorisations : il n'y a pas de réexamen de leur autorisation tous les cinq ans et ils ne sont pas nécessairement tenus de respecter des conditions et modalités d'utilisation particulières définies dans les directives d'application.

Les autres obstacles majeurs tiennent au fait que les agences de bassin tardent à être mises en place et que les antennes régionales du ministère de l'Eau ont des moyens très limités. Le ministère de l'Eau était censé déléguer la délivrance des autorisations aux agences de bassin, mais cela ne s'est pas fait. Outre que des problèmes de capacités entravent la création et le fonctionnement des agences de bassin, certaines parties prenantes considèrent que le ministère de l'Eau hésite à transférer trop de pouvoirs à ces agences en raison des risques de problèmes face aux groupes d'intérêts locaux. De fait, des usagers agricoles historiques empêchent la création d'agences de bassin parce qu'ils craignent une réaffectation probable des droits sur l'eau.

Enfin, assurer le respect des autorisations reste difficile. En principe, les compagnies des eaux municipales sont traitées comme n'importe quel autre usager. Dans la pratique, cependant, il est difficile d'obtenir qu'elles respectent les conditions associées aux autorisations : elles ont souvent des capacités et des ressources insuffisantes pour se conformer à leurs obligations, et le principe de gouvernance coopérative empêche les organes de l'État de se sanctionner entre eux.

Source : Quibell et al. (2011).

Avec la création des agences de bassin, les parties prenantes, en particulier celles qui n'avaient encore jamais eu accès à l'eau ni à ses avantages connexes, devaient participer aux décisions concernant la gestion de cette ressource. Une agence de bassin devrait être administrée par un conseil réunissant les représentants des différentes parties prenantes à tous les niveaux d'administration. Pourtant, en 2011, deux agences seulement étaient opérationnelles : celle d'Inkomati, dans la province du Mpumalanga, et celle de Breede-Overberg dans la province du Cap-Occidental. Les principales raisons de cet échec institutionnel sont les suivantes :

- pénurie de ressources humaines (particulièrement pour les agences de bassin situées dans des régions pauvres) : l'absence d'orientations claires concernant les transferts d'effectifs prévus entre les antennes régionales du ministère de l'Eau et les agences de bassin a été un facteur de ralentissement important (Karar et al., 2011) ;
- ressources financières insuffisantes : alors que les agences de bassin sont censées se financer grâce aux redevances payées par les usagers, le plafonnement continu des

montants facturés aux agriculteurs irrigants a compromis la viabilité financière de plusieurs futures agences ;

- lenteur de la transformation des syndicats d'irrigation hérités de l'époque de l'apartheid en associations d'usagers de l'eau et retards dans la création de nouvelles associations d'usagers ; les nouvelles coopératives d'usagers seraient responsables devant les agences de bassin, gèreraient les infrastructures locales liées à l'eau et percevraient les redevances (censées fournir l'essentiel des recettes des agences de bassin) ;
- résistance aux pouvoirs étendus des agences de bassin, principalement de la part d'usagers agricoles influents (encadré 5.2).

La création des agences de bassin s'est également heurtée à un certain nombre de problèmes de délimitation des zones de gestion de l'eau. Au nombre de 19, ces zones étaient censées se calquer sur les frontières hydrologiques, conformément au principe internationalement admis de la gestion par bassin versant. Toutefois, en raison de contraintes économiques, sociales et géophysiques, il a été dérogé à maintes reprises à ce principe. Le fait que les frontières hydrologiques et administratives ne sont pas parfaitement superposables a posé des problèmes dans l'optique de la coopération avec les collectivités locales. Le territoire de la ville du Cap, de Johannesburg et de plusieurs districts municipaux, par exemple, a été divisé en deux zones de gestion de l'eau (Herrfahrtd-Pähle, 2010). Dans ces cas de figure, deux agences de bassin sont censées délivrer des autorisations mais il peut être difficile de veiller au respect des conditions prescrites. Les tentatives de création des agences de bassin traînent en longueur, suscitant un mécontentement grandissant parmi les collectivités locales, qui doutent de leur efficacité future.

La deuxième Stratégie nationale sur les ressources en eau (NWRS-2) vise notamment à résoudre les problèmes de financement et de ressources humaines qui compliquent la création d'agences de bassin. Cette deuxième stratégie, qui a fait l'objet d'une consultation publique fin 2012, doit permettre de transformer les 19 zones de gestion qui étaient prévues dans le cadre de la première stratégie (NWRS-1) en neuf nouvelles zones de gestion correspondant aux neuf antennes régionales du ministère de l'Eau. Les responsabilités de gestion de la ressource devraient être transférées de manière progressive (encadré 6.3).

#### Encadré 6.3. **Projet de deuxième stratégie nationale sur les ressources en eau : aspects institutionnels**

La deuxième Stratégie nationale sur les ressources en eau (NWRS-2) établit des distinctions dans le secteur de l'eau entre le système centralisé de coordination et d'application (dépendant du ministère de l'Eau) et le mécanisme décentralisé de gestion participative (associé aux agences de bassin).

Pour justifier le passage de 19 à 9 zones de gestion de l'eau, la NWRS-2 se fonde sur une évaluation des financements, des capacités, des compétences mobilisables et de l'expertise en matière de réglementation et de surveillance. La délimitation proposée pour les nouvelles zones de gestion tient compte des bassins versants et des nappes phréatiques, sans négliger les questions de viabilité financière et d'équité ; ces zones ne sont pas calquées sur les frontières administratives provinciales et locales. Selon la Stratégie, la structure institutionnelle qui est proposée :

- permet de répartir des compétences techniques trop rares entre un plus petit nombre d'institutions,



### Encadré 6.3. **Projet de deuxième stratégie nationale sur les ressources en eau : aspects institutionnels (suite)**

- permet de mieux équilibrer les flux de recettes, pour une viabilité financière accrue des agences de bassin,
- accélère la création des agences de bassin,
- améliore la coordination aux niveaux régional, provincial et international.

Les principales priorités de la Stratégie en matière de développement institutionnel sont les suivantes :

- accélérer la création des agences de bassin dans les zones prioritaires de gestion de l'eau, et déléguer les missions de gestion de la ressource à deux agences de bassin d'ici 2014 et à deux autres encore d'ici 2015,
- renforcer les capacités des agences de bassin et concevoir des outils d'aide à la décision pour qu'elles puissent jouer leur rôle dans la planification du développement régional,
- élaborer un cadre d'action pour soutenir les agences de bassin sur le plan financier et technique,
- élaborer un cadre de gouvernance de l'eau pour superviser et soutenir efficacement les agences de bassin.

Source : DWA (2012).

Il est important que le ministère de l'Eau s'efforce sans relâche d'inciter toutes les parties prenantes à mettre en application la réforme institutionnelle. La création des agences de bassin prévues par la NWRS devrait garantir une meilleure intégration de la gestion des ressources en eau, des services de l'eau et de l'aménagement de l'espace, moyennant une mobilisation accrue des autorités concernées au niveau des provinces (dont les autorités compétentes en matière d'environnement, d'agriculture et de développement rural), ainsi que des autorités municipales et traditionnelles.

### **3. Mécanismes de promotion d'une gouvernance environnementale multiniveaux efficace**

Le cadre de gouvernance multiniveaux de l'OCDE recense plusieurs facteurs qui peuvent entraver la mise en œuvre des politiques publiques dans les systèmes de gouvernance décentralisés, notamment :

- le morcellement de l'action publique et l'insuffisance de la coordination entre administrations publiques (déficit d'action publique),
- l'insuffisance ou l'absence d'évaluation de la performance des autorités compétentes (déficit de contrôle),
- l'instabilité ou l'insuffisance des recettes, qui nuit à un exercice efficace des responsabilités (déficit de financement),
- l'insuffisance des ressources humaines et techniques pour une mise en œuvre efficace des politiques (déficit de capacités).

Cette section analyse les instruments de l'action publique – collaboration interadministrations, contrôle et mesure de la performance, mécanismes de financement et renforcement des capacités – utilisés en Afrique du Sud pour s'attaquer à chacun des déficits recensés ci-dessus.

### 3.1. Collaboration interadministrations

La plupart des pays membres de l'OCDE dotés de systèmes décentralisés de gouvernance environnementale ont mis en place des mécanismes de coopération et de coordination pour simplifier les rapports entre les différents niveaux d'administration. Suivant la tradition politique et juridique, ces mécanismes peuvent être formels ou informels. Malgré les contraintes pesant sur les ressources humaines et techniques, les coûts financiers du processus de coopération et les intérêts en place aux différents niveaux, on constate un développement rapide des différents moyens de collaboration interadministrations verticale.

En vertu du principe de « gouvernance coopérative » inscrit dans la Constitution sud-africaine, les trois niveaux d'administration doivent se renforcer mutuellement, partager les informations et coordonner leurs efforts. La loi cadre sur les relations entre les niveaux d'administration (loi n° 13 de 2005) prévoit des mécanismes et des procédures permettant d'encourager la coopération entre administrations publiques et de régler les différends par la médiation. La loi nationale sur la gestion de l'environnement (NEMA) prévoit aussi des mécanismes réglementaires pour mettre en place une gouvernance coopérative *dans le domaine de l'environnement*, dont un ensemble de principes de gestion environnementale, de cadres de planification et de procédures de règlement des différends à l'échelle nationale.

Parmi les principales structures assurant la collaboration verticale entre administrations publiques figurent le MINMEC, comité présidé par le ministre national de l'Environnement et regroupant les ministres provinciaux de l'Environnement concernés<sup>4</sup>, et le MINTEC, comité présidé par le directeur général du ministère de l'Environnement (DEA) qui comprend les directeurs des ministères chargés de l'environnement dans les provinces. En outre, 11 groupes de travail constitués de responsables du DEA et des ministères provinciaux de l'environnement se réunissent tous les trimestres pour procéder conjointement à la définition des priorités, à la planification des travaux annuels et à la communication des résultats ; ces groupes sont considérés comme le mécanisme le plus efficace pour coordonner les activités entre les différents niveaux d'administration concernant les questions d'environnement.

Ces structures nationales sont complétées, aux niveaux provincial et local, par des groupes de travail techniques, qui comprennent les membres du conseil exécutif provincial (MEC) chargés de l'environnement et des représentants des comités présidés par les maires des principales communes de la province. Deux provinces ont montré la voie en mettant en place des groupes de travail provinciaux sur la répression des infractions à la législation sur les espèces sauvages : le Mpumalanga, qui a créé le Forum pour l'application de la législation environnementale, et le KwaZulu-Natal, qui a constitué le Groupe de travail sur les infractions liées aux espèces sauvages.

Les ministères utilisent souvent des mémorandums d'accord comme instrument de coordination. Ces mémorandums peuvent concerner la répartition des responsabilités et des questions de procédure comme les calendriers de décision, mais ils ont souvent peu d'effets en raison des contraintes de capacités. En outre, les mémorandums d'accord ne sont pas suffisamment souples : leur mise en place et leur modification relèvent d'un processus bureaucratique qui exige beaucoup de temps.

Malgré ces mécanismes de coordination, la coopération verticale au sein de l'administration reste difficile en Afrique du Sud. Parmi les principales raisons de ce déficit de gouvernance coopérative aux différents niveaux de l'administration figurent l'absence

d'un programme global d'action publique et législative (les initiatives nouvelles étant prises individuellement par les différents acteurs concernés) ; les chevauchements et les contradictions entre les missions de différents ministères et entre les niveaux d'administration national, provincial et municipal ; et le fait que de nombreuses administrations publiques n'ont pas les capacités voulues pour mettre en œuvre la réglementation et les politiques (Du Plessis, 2008).

### 3.2. Contrôle et mesure de la performance

Selon le principe de gouvernance coopérative, les niveaux supérieurs de l'administration doivent assurer une supervision générale des activités des échelons infranationaux, même s'ils ne peuvent pas intervenir dans des dossiers particuliers car tous les problèmes doivent être résolus de manière non conflictuelle. Conformément à ce principe, le ministère de la Gouvernance coopérative et des Affaires traditionnelles s'emploie à renforcer la capacité des provinces et des communes de s'acquitter de leurs obligations constitutionnelles et leurs obligations redditionnelles en la matière. Il assure aussi le suivi et l'évaluation de l'impact des programmes publics nationaux aux niveaux provincial et local.

En 2010, le gouvernement d'Afrique du Sud a adopté l'« approche fondée sur les réalisations » pour responsabiliser les institutions publiques à tous les niveaux d'administration quant à leurs résultats. Les priorités de l'administration nationale ont été traduites en 12 réalisations, dont une (la n° 10) vise à « assurer une bonne protection et une amélioration constante des actifs environnementaux et des ressources naturelles ». Le président de l'Afrique du Sud et chacun des ministres ont conclu des accords de performance, qui précisent comment chaque ministère contribuera à l'exécution des 12 réalisations.

Des accords d'exécution plus détaillés définissent des objectifs et des plans de mise en œuvre pour chaque réalisation, qui impliquent toutes les sphères de l'administration publique. Un accord d'exécution de la réalisation n° 10 liée à l'environnement a été conclu en septembre 2010 entre le ministre de l'Eau et de l'Environnement et les membres du conseil exécutif provincial (MEC) compétents en matière d'environnement (qui assument ainsi la responsabilité des résultats obtenus par toutes les communes de leurs provinces). Plusieurs objectifs qualitatifs et quantitatifs de résultats et de réalisations (pour 2014 et au-delà), assortis de leurs indicateurs respectifs, ont été fixés dans cinq grands domaines de résultats (encadré 6.4). Certains indicateurs sont de portée nationale, tandis que d'autres (conformément aux prescriptions constitutionnelles) exigent un suivi et une communication des résultats au niveau provincial. Un forum exécutif de mise en œuvre, composé de représentants des acteurs nationaux, provinciaux et municipaux, assure le suivi et l'évaluation des progrès accomplis.

#### Encadré 6.4. Principaux indicateurs de performance de l'ensemble des administrations publiques chargées de l'environnement

Résultat 1. Amélioration de la situation qualitative et quantitative des ressources en eau

- nombre d'autorisations de prélèvement d'eau délivrées
- nombre de zones humides restaurées chaque année
- pourcentage d'installations de potabilisation respectant les normes de qualité de l'eau potable

#### Encadré 6.4. Principaux indicateurs de performance de l'ensemble des administrations publiques chargées de l'environnement (suite)

- pourcentage de stations d'épuration des eaux usées respectant les normes relatives aux effluents
- pourcentage de mines respectant les conditions régissant les autorisations de prélèvement d'eau

Résultat 2. Réduction des émissions de gaz à effet de serre, changement climatique et amélioration de la qualité de l'air

- pourcentage de réduction des émissions totales de CO<sub>2</sub>
- pourcentage de production d'électricité renouvelable

Résultat 3. Gestion durable de l'environnement

- pourcentage de déforestation nette
- pourcentage de ménages bénéficiant d'un service de base de collecte des déchets
- pourcentage de décharges autorisées
- pourcentage de déchets réutilisés, recyclés ou valorisés au lieu d'être mis en décharge
- nombre de sites miniers abandonnés et sans propriétaire remis en état et fermés conformément aux meilleures pratiques environnementales.
- nombre de municipalités dotées d'un cadre d'aménagement de l'espace crédible

Résultat 4. Protection de la biodiversité

- pourcentage de la superficie terrestre faisant l'objet d'une protection officielle
- nombre de communes dotées de plans biorégionaux ou de plans de biodiversité sectoriels

Résultat 5. Respect de la réglementation environnementale et contrôle de son application

- nombre d'inspections de conformité effectuées
- nombre de mesures coercitives imposées pour non-conformité

Source : DEA (2012a).

Le cadre de mesure de la performance au titre de la réalisation n° 10 couvre la plupart des questions environnementales prioritaires. Toutefois, dans la pratique, les résultats des indicateurs sont communiqués de façon irrégulière et non tous les trimestres. De surcroît, ce dispositif est davantage axé sur les activités/produits que sur les résultats/réalisations, tout comme celui du Service d'inspection de la gestion de l'environnement (chapitre 2). La qualité et la fiabilité des données communiquées semblent également problématiques.

Il importe d'intégrer les indicateurs de performance environnementale aux divers autres cadres mis en place par le pouvoirs publics, dont les systèmes de suivi et d'évaluation de l'ensemble des administrations publiques, le cadre de gestion de l'évaluation de la performance des programmes et surtout le processus de programmation budgétaire, comme indiqué dans la section suivante.

### 3.3. Mécanismes de financement

Les administrations infranationales sont à l'origine d'environ la moitié des dépenses publiques totales, soit une part relativement élevée par rapport aux pays membres de l'OCDE. Toutefois, la part des recettes produite par ces administrations s'élève à environ 20 %, avoisinant ainsi la moyenne des pays de l'OCDE. Cet écart important entre la part des

dépenses et celle des recettes sur le plan infranational témoigne d'un déficit de financement vertical. Ce déficit est comblé par les dotations de l'administration centrale, accordées essentiellement aux provinces. En comparaison, les municipalités, en particulier celles de la catégorie A, disposent de davantage de ressources. Par exemple, les recettes de Johannesburg proviennent à hauteur de 40 % de la tarification des services (distribution d'électricité principalement) et de 14 % de la fiscalité foncière (principale source de recettes fiscales des autorités locales en Afrique du Sud). Seuls 8 % des recettes de la ville proviennent de dotations. Pour la province du Gauteng où est située Johannesburg, le tableau est totalement différent : la part la plus importante des recettes (70 %) provient de la dotation globale accordée par l'administration centrale (la « part équitable »), 24 % d'aides conditionnelles et seulement 5 % de sources provinciales.

Le budget général est la principale source de financement des dépenses environnementales à chaque niveau d'administration. Toutefois, comme les provinces n'ont pas le pouvoir de lever des impôts, leurs budgets sont essentiellement alimentés par les dotations annuelles attribuées par le Trésor national. Au niveau municipal, la part des aides ciblées accordées par les autorités nationales et provinciales est d'environ 20 à 25 %, le reste étant apporté essentiellement par la fiscalité locale et la tarification des services.

Il n'existe pas de crédits spécialement affectés à l'environnement dans la dotation globale accordée par l'État aux autorités provinciales et locales. Les aides ciblées « conditionnelles », liées à des projets, constituent près de la moitié du soutien financier attribué sur le budget national, mais leur volume semble très fluctuant et incertain. À ce jour, la plupart de ces aides ont été accordées pour des investissements dans des infrastructures d'énergie, de transport et d'eau (encadré 6.5). Les autorités centrales financent aussi un certain nombre de projets d'assainissement de l'environnement.

#### Encadré 6.5. **Programme élargi de travaux publics**

Le Programme élargi de travaux publics (EPWP) a été lancé en 2004 pour promouvoir une croissance économique comportant d'importants éléments de durabilité environnementale. La phase 1 visait à réduire le chômage en créant au moins 1 million d'emplois, objectif atteint en 2008 – soit un an plus tôt que prévu. Ce résultat a beaucoup impressionné l'opinion publique et créé une puissante dynamique politique en faveur d'une extension massive du programme et d'un élargissement de sa portée. Il a aussi permis aux autorités environnementales d'encourager la gestion de l'environnement en faisant valoir qu'elle contribue à la création d'emplois, un objectif politiquement intéressant. Le DEA consacre environ la moitié de son budget à l'EPWP.

La série de programmes du DEA, intitulée « Working for... » (« Agir pour... »), répond à un large éventail de besoins de remise en état de l'environnement à l'aide de méthodes à forte intensité de main-d'œuvre. Elle a débuté par « Working for Water », programme de paiements pour services écosystémiques (PSE) qui a rencontré un grand succès et qui a été largement reproduit dans d'autres pays en développement et étendu à d'autres domaines liés à l'environnement. Parmi les autres programmes figurent « Working on Fire » (prévention et lutte contre les incendies), « Working on Waste » (déchets : élimination propre, entreprises de recyclage et moyens de subsistance), « Working for the Coast » (zones côtières : nettoyage, remise en état, amélioration des installations), « Working for Wetlands » (zones humides : restauration, conservation, épuration des eaux souterraines), « Working for Land » (sols : conservation et revégétalisation), « Greening & Open Space

### Encadré 6.5. Programme élargi de travaux publics (suite)

Management » (rénovation urbaine), « People & Parks » (parcs : conservation, partage des avantages collectifs), « Eco-Furniture Factories and Youth Environmental Service » (services environnementaux pour les communautés marginalisées).

Certains des premiers programmes axés sur l'environnement, tels que ceux relatifs à l'eau, aux zones humides et aux incendies, ont été jugés globalement concluants après évaluation. Aujourd'hui, toutefois, il est reproché à ces programmes de création d'emplois gérés par l'État d'être inefficaces car ils tendent à favoriser ceux qui ont les bonnes relations au lieu d'aider les populations les plus démunies. En outre, en l'absence de financements publics, ces programmes ne sont pas viables.

Source : National Treasury (2012).

Alors que le budget national du DEA a presque doublé, passant de 2.4 milliards ZAR en 2008/09 à 5.2 milliards ZAR en 2012/2013, les budgets provinciaux de l'environnement ont progressé plus lentement. Le rythme d'augmentation varie en outre sensiblement selon les provinces : certaines d'entre elles (comme le Gauteng, le Cap-Occidental et le KwaZulu-Natal) connaissent une situation financière relativement favorable, contrairement à d'autres (comme le Limpopo et le Cap-Septentrional) qui sont parties de très bas. Globalement, les dépenses environnementales représentent moins de 1 % des budgets des provinces.

Au niveau local, les financements sont encore plus limités. L'écart entre les ressources disponibles et les fonds nécessaires pour atteindre les objectifs des programmes est plus marqué dans les petits territoires ruraux moins développés économiquement, ce qui contribue à des inégalités dans la mise en œuvre des politiques<sup>5</sup>. Des aides ciblées accordées par l'administration centrale financent les coûts liés à des projets spécifiques, mais pas les activités courantes : la plupart des petites municipalités n'accordent pas un degré élevé de priorité aux missions environnementales. Parallèlement, par manque de capacités, certaines autorités locales ne parviennent pas à absorber les crédits qui leur sont accordés pour des projets spécifiques et les restituent à l'échelon supérieur en fin d'exercice budgétaire. Cette situation est à l'origine d'une forte détérioration des performances environnementales, même quand des financements sont disponibles.

Comme elles ont des responsabilités croissantes à assumer en matière d'environnement, les autorités provinciales, et plus encore les autorités locales, doivent s'assurer des financements suffisants pour remplir leurs missions. Une solution envisageable consisterait à lier les « aides conditionnelles » (accordées par l'État aux autorités provinciales et locales) à des résultats environnementaux précis ; ces transferts pourraient financer les activités essentielles des autorités environnementales des provinces et des municipalités. Le Trésor national utilise déjà des indicateurs de performance dans le cadre de la gestion des dépenses à moyen terme au niveau national. Cette bonne pratique devrait être étendue aux transferts ciblés destinés aux provinces et aux municipalités. L'accord d'exécution de la réalisation n° 10 pourrait servir de point de départ pour axer sur les résultats la budgétisation des transferts financiers vers les autorités provinciales et locales.

Un autre moyen envisageable pour combler le déficit de financement consisterait à développer les sources de recettes aux niveaux provincial et local. Actuellement, les fonds

dégagés par l'application de la réglementation environnementale (redevances d'autorisation, amendes administratives et pénales, etc.) ne sont pas spécifiquement affectés à l'environnement. La province du Gauteng prévoit d'introduire des redevances administratives pour les autorisations environnementales/EIE, dont les recettes seraient réservées à des actions environnementales. Toutefois, ces recettes ne devraient pas constituer une source importante de financement des dépenses d'environnement. Les redevances d'autorisation pourraient être augmentées dans l'avenir, en s'inspirant de l'expérience de plusieurs pays membres de l'OCDE (Royaume-Uni, Irlande et États-Unis, par exemple).

### **3.4. Renforcement des capacités**

Le manque de capacités aux échelons provincial et local de l'administration s'avère un écueil majeur qui empêche une application efficace des politiques et des réglementations environnementales. Les capacités varient considérablement d'une province et d'une commune à l'autre ; dans certaines métropoles comme Johannesburg, elles dépassent celles des autorités provinciales.

Ce déficit de capacités revêt deux formes principales : une pénurie de personnel qualifié dans le domaine de la gestion de l'environnement pour répondre aux demandes courantes ; et la difficulté pour les professionnels de l'environnement, surtout dans les petites municipalités, d'accéder à des formations à l'application des nouvelles réglementations relatives à l'environnement.

Le taux d'offres d'emploi non satisfaites dans le secteur public de l'environnement s'élevait à 29 % en 2009, 800 postes techniques et 600 postes scientifiques étant à pourvoir aux niveaux national et provincial (DEA, 2009). Ainsi, dans les provinces, il manque 56 % des agents chargés de la gestion des impacts environnementaux (DEA, 2010). De nombreuses municipalités ne disposent d'aucun poste spécifiquement consacré à la gestion de l'environnement. Les offres d'emploi non satisfaites sont nombreuses pour plusieurs raisons, notamment la forte rotation des effectifs et le bas niveau des salaires dû au manque de financements, qui fait que les services de l'environnement peinent à attirer et à retenir le personnel. Les agents qualifiés sont souvent mutés sur d'autres postes, ce qui entraîne une perte de la mémoire institutionnelle et laisse les personnels les moins qualifiés assurer des missions stratégiques et techniques complexes pour lesquelles ils ne possèdent pas les compétences nécessaires.

Alors qu'il existe un besoin urgent d'améliorer les compétences dans le secteur de l'environnement, il n'est pas accordé suffisamment d'attention à la formation dans un grand nombre de provinces. En 2005, les dépenses de formation, par agent et par an, allaient de 161 ZAR dans la province du Nord-Ouest à plus de 5 000 ZAR dans le Gauteng et le KwaZulu-Natal (DEAT, 2006). De tels déséquilibres persistent encore aujourd'hui.

Pour que les autorités environnementales infranationales acquièrent suffisamment de connaissances et d'expérience pratique, le DEA apporte gratuitement aux provinces un soutien programmatique (formation, ressources documentaires, etc.)<sup>6</sup>. La création du Service d'inspection de la gestion de l'environnement fait partie des mesures qui ont contribué le plus efficacement au renforcement des capacités environnementales. Cette collaboration entre administrations nationale et provinciales en matière de contrôle et de police de l'environnement est perçue très positivement par les deux parties (encadré 6.6).



### Encadré 6.6. Renforcement des capacités en matière de contrôle et de police de l'environnement au niveau provincial

Grâce à l'institutionnalisation des programmes de formation et à la collaboration avec des organisations environnementales internationales, les unités de contrôle et de police du DEA ont réussi à renforcer les capacités d'un grand nombre d'institutions provinciales dans un laps de temps relativement court.

Le programme de soutien de l'administration nationale dans le domaine du contrôle et de la police de l'environnement s'articule autour des principaux éléments suivants :

- soutien opérationnel aux activités de contrôle et de police sous forme d'enquêtes et d'inspections conjointes sur demande des autorités provinciales ou locales ;
- formations de base et spécialisées ;
- élaboration de ressources d'information et de communication, dont un site Web, un bulletin trimestriel, un panneau d'affichage électronique, un manuel du Service d'inspection de la gestion de l'environnement, des recueils des textes législatifs et réglementaires, des manuels à l'intention des magistrats et des procureurs chargés des affaires de délinquance environnementale, des registres des affaires environnementales ;
- transmission aux autorités compétentes des plaintes recueillies via la permanence téléphonique nationale pour les infractions et incidents environnementaux.

Le Service d'inspection de la gestion de l'environnement vient d'engager des activités de renforcement des capacités au niveau des autorités locales dans des domaines comme la qualité de l'air. Il est envisagé que les mécanismes de soutien existant entre les niveaux national et provincial soient transposés par les administrations provinciales en vue de développer les capacités à l'échelon municipal. Des exemples concluants existent déjà, où (comme dans le Gauteng) les autorités provinciales œuvrent au renforcement des capacités en formant des inspecteurs de l'environnement locaux après avoir créé une Unité de contrôle et de police dans la province.

Source : DEA (2012b).

Le DEA a élaboré un certain nombre de documents stratégiques et programmatiques définissant les besoins et les priorités en matière de renforcement des capacités. La Stratégie de développement du capital humain pour le secteur de l'environnement (2009-14) préconise, entre autres objectifs stratégiques, de « s'attaquer à la pénurie de compétences essentielles existant actuellement dans le secteur de l'environnement en vue de renforcer la gouvernance verticale et horizontale » (DEA, 2009). En particulier, elle souligne l'urgence de lancer une initiative nationale visant à renforcer les compétences environnementales dans le secteur public local. Pour que le secteur public attire et retienne davantage les personnes qualifiées en matière d'environnement, la stratégie prévoit des systèmes ciblés de bourses et de stages rattachés aux plans de développement des compétences professionnelles et financés par les budgets annuels de formation aux échelons national et provincial. Elle appuie aussi l'élaboration de programmes de formation à la gestion de la qualité de l'air et des déchets, à la gestion des incidents de pollution, aux EIE, à la conservation de la biodiversité et aux missions de contrôle et de police de l'environnement. Cette stratégie vise à remédier au sentiment d'inadéquation d'un grand nombre de programmes de formation en les faisant coïncider avec les besoins réels sur le terrain.

La mise en œuvre de la Stratégie de développement du capital humain s'appuie sur le Plan de développement des compétences dans le secteur de l'environnement (ESSP), une



étude exhaustive du développement de ces compétences en Afrique du Sud et les Principes directeurs de planification du développement des compétences pour le secteur de l'environnement (DEA, 2010). L'ESSP est mis en œuvre dans le cadre de l'accord d'exécution conclu pour la réalisation n° 10 (section 3.2). Toutefois, en dehors d'un objectif très ambitieux de créer des centaines de milliers d'emplois dans le secteur de l'environnement, essentiellement au travers de l'EPWP (section 3.3), il n'a été défini aucun objectif quantitatif ni aucun indicateur. Il est donc difficile d'évaluer les progrès réalisés.

Pour rendre payant l'investissement de ressources supplémentaires dans la formation et autres formes de renforcement des capacités, il est indispensable de s'attaquer au problème de la fidélisation du personnel, en particulier des agents qualifiés, expérimentés et motivés. Pour ce faire, il est nécessaire que l'administration nationale procure des financements de base supplémentaires aux provinces et aux municipalités, comme indiqué à la section 3.3.

### Notes

1. Cap-Oriental, Cap-Occidental, Cap-Septentrional, État-Libre, Gauteng, KwaZulu-Natal, Limpopo, Mpumalanga et Nord-Ouest.
2. Bloemfontein, Durban, East London, East Rand, Johannesburg, Le Cap, Port Elizabeth et Pretoria.
3. Les agences de l'eau exploitent également des barrages et assurent des services de fourniture d'eau en gros ; elles jouent donc un rôle important en matière de gestion de la ressource. Certaines proposent en outre une assistance technique aux communes.
4. Il existe des MINMEC – constitués du ministre national (MIN) et de membres des conseils exécutifs (MEC) – dans d'autres ministères.
5. En même temps, la Constitution de l'Afrique du Sud stipule que les autorités locales ont droit à une « part équitable des recettes levées au niveau national » et qu'elles peuvent aussi bénéficier de transferts conditionnels supplémentaires en provenance des administrations nationale et provinciale.
6. L'administration nationale verse aussi aux municipalités des « aides au renforcement des capacités », mais celles-ci sont principalement consacrées à des programmes de développement des systèmes et compétences internes des administrations locales en matière de planification, de gestion de projets et de gestion financière.

### Références

- Bosman, C. et L. Boyd (2008), « Compliance and enforcement in a co-operative governance structure – challenges and some solutions for the South African situation », communication présentée à la huitième conférence internationale de l'International Network for Compliance and Enforcement (INECE), 5-11 avril, Le Cap.
- Charlton, S. (2008), *The State of Land Use Management in South Africa, Second Economy Strategy: Addressing Inequality and Economic Marginalisation, Trade & Industrial Policy Strategies (TIPS)*, Pretoria, [www.tips.org.za/files/2E\\_Charlton\\_Landuse\\_April08.pdf](http://www.tips.org.za/files/2E_Charlton_Landuse_April08.pdf).
- DEA (2012a), *Outcome 10 Reporting Template*, Department of Environmental Affairs, Pretoria, [www.environment.gov.za/?q=content/legislation/guidelines](http://www.environment.gov.za/?q=content/legislation/guidelines).
- DEA (2012b), *National Environmental Compliance and Enforcement Report – 2011-12*, Environmental Management Inspectorate, Department of Environmental Affairs, Pretoria.
- DEA (2010), *Environmental Sector Skills Plan for South Africa – Summary document*, Department of Environmental Affairs, Pretoria.
- DEA (2009), *Human Capital Development Strategy: Environment Sector*, Department of Environmental Affairs, Pretoria.
- DEAT (2006), *South Africa Environment Outlook: A Report on the State of the Environment*, Department of Environmental Affairs and Tourism Pretoria.

- DEDEAT (2012), *Draft Spatial and Environmental Management Guidelines for the Wild Coast of the Eastern Cape Province*, Discussion document for public consultation, Department of Economic Development, Environmental Affairs and Tourism, Province of Eastern Cape, [www.dedea.gov.za](http://www.dedea.gov.za).
- Du Plessis, W. (2008), *Legal Mechanisms for Cooperative Governance in South Africa: Successes and Failures*, Berlin, [http://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/du-plessis\\_f.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/du-plessis_f.pdf).
- DWA (2012), *Managing Water for an Equitable and Sustainable Future*, Draft National Water Resource Strategy 2, juillet, Department of Water Affairs, [www.dwaf.gov.za/nwrs](http://www.dwaf.gov.za/nwrs).
- Herrfahrdt-Pähle, E. (2010), *Introducing Catchment Management: The Case of South Africa*, Discussion Paper 3, German Development Institute, Bonn.
- Karar, E. et al. (2011), « Catchment management agencies: a case study of institutional reform in South Africa », in Schreiner, B. et R. Hassan (dir. pub.), *Transforming Water Management in South Africa: Designing and Implementing a New Policy Framework*, Global Issues in Water Policy 2, Springer Science & Business Media B.V.
- Kotzé, L. (2009), « Environmental governance », in Paterson, A. et Kotzé, L. (dir. pub), *Environmental Compliance and Enforcement in South Africa – Legal Perspectives*, Juta Law, Le Cap.
- National Treasury (2012), *Local Government Budgets and Expenditure Review: 2006/07-2012/13*, Department of National Treasury, [www.treasury.gov.za/publications/igfr/2011/lg/default.aspx](http://www.treasury.gov.za/publications/igfr/2011/lg/default.aspx).
- OCDE (2008), *OECD Territorial Reviews: Cape Town, South Africa 2008*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264049642-en>.
- SACN (2012a), *Addressing the Crisis of Planning Law Reform in South Africa*, South African Cities Network, [www.sacities.net](http://www.sacities.net).
- SACN (2012b), *Important Legal Issues for Provincial Legislation Dealing with Spatial Planning and Land Use Management: A Discussion Paper*, South African Cities Network, [www.sacities.net](http://www.sacities.net).
- Quibell, G. et al. (2011), « Transforming Legal Access to Water to Redress Social Inequity and Economic Inefficiency », in Schreiner, B. et R. Hassan (dir. pub.), *Transforming Water Management in South Africa: Designing and Implementing a New Policy Framework*, Global Issues in Water Policy 2, Springer Science & Business Media B.V.

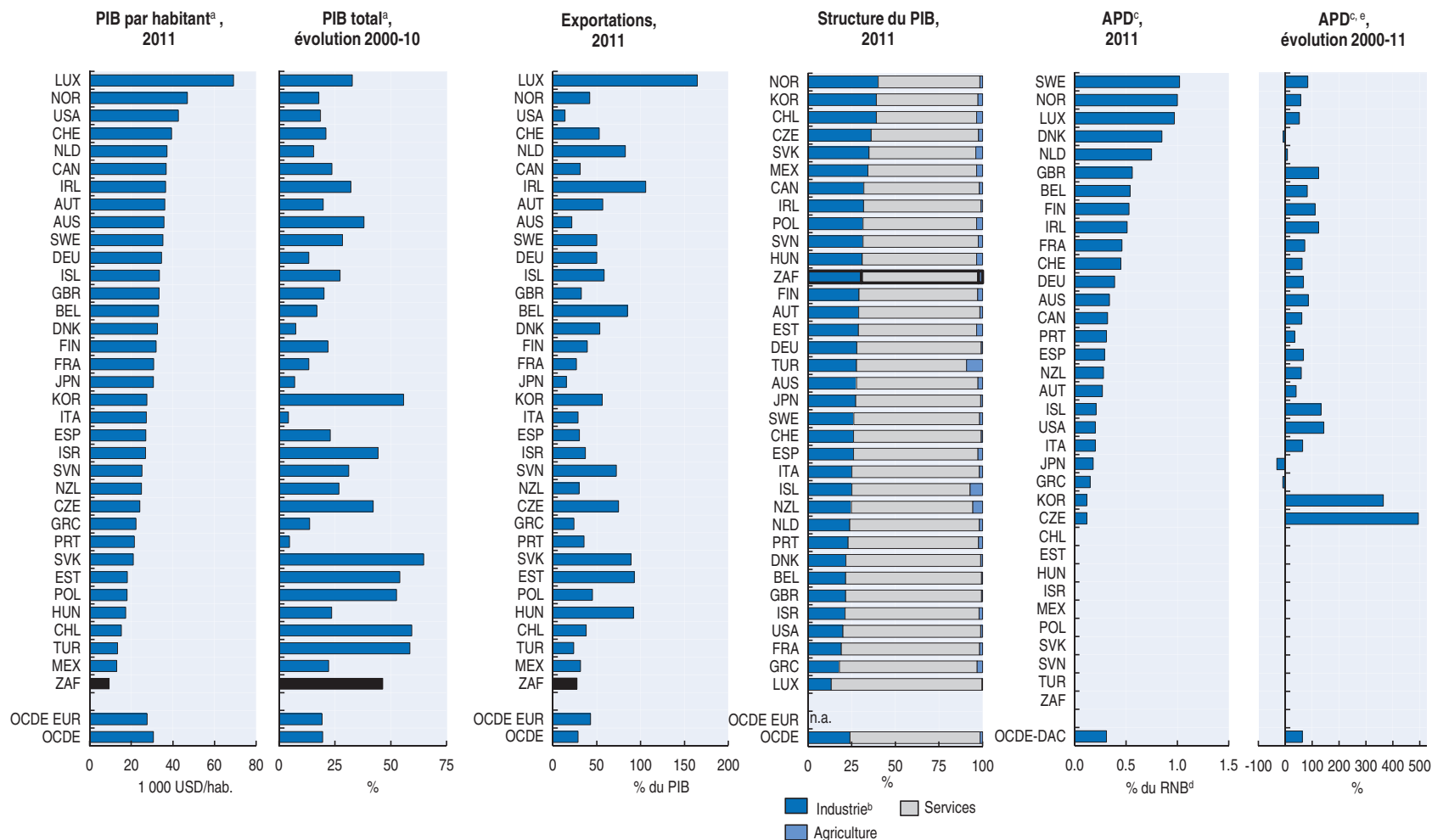
## ANNEXE I

### *Sélection de données\**

I.A. Sélection de données économiques .....	218
I.B. Sélection de données sociales .....	221
I.C. Sélection de données sur l'environnement .....	222

\* Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

## Annexe I.A. Sélection de données économiques\* – Contexte économique



\*) Les données se rapportent à l'année indiquée ou à la dernière année disponible. Elles peuvent inclure des chiffres provisoires et des estimations du Secrétariat. Les totaux partiels sont indiqués par des lignes en pointillés.

a) PIB aux prix et parités de pouvoir d'achat de 2005.

b) Industries extractives et manufacturières, électricité, gaz, eau, et construction.

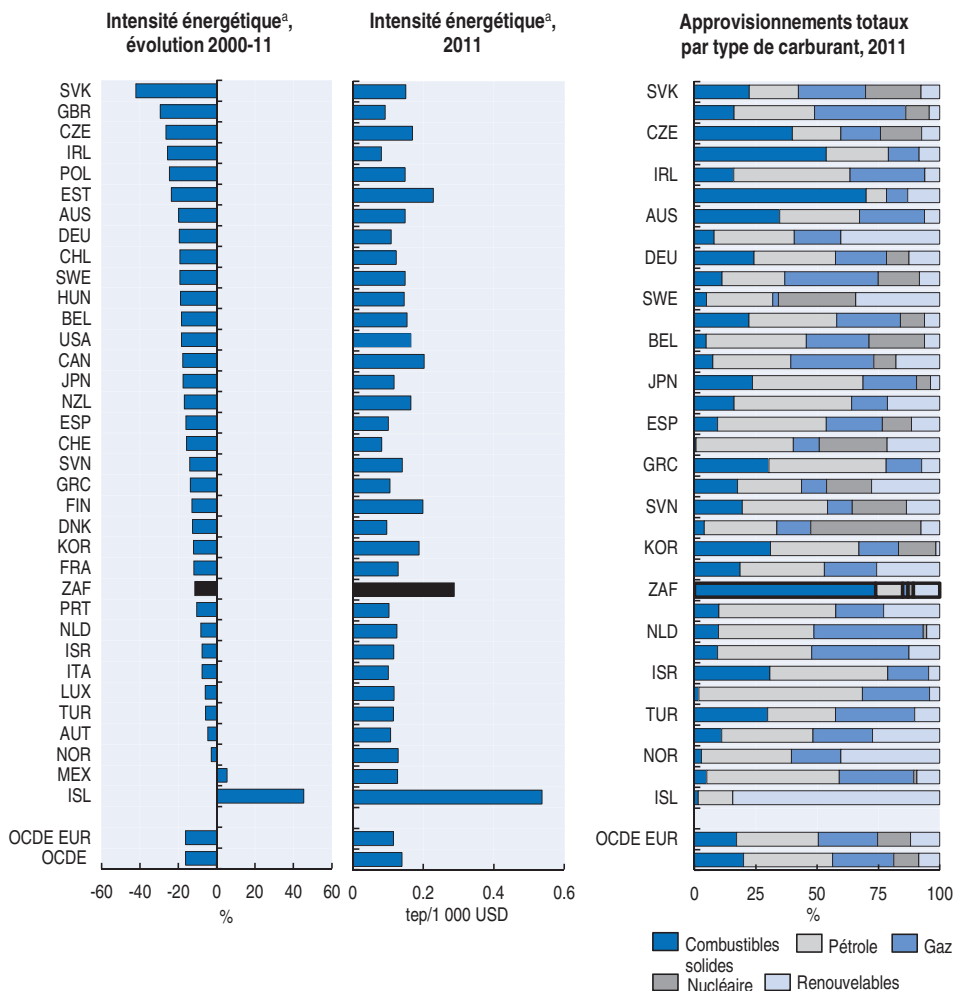
c) Aide publique au développement des pays Membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Versements nets : évolution en % sur la base des données exprimées en dollars constants de 2010 ; (CZE, ISL et KOR sont devenus membres du CAD après l'an 2000).

d) Revenu national brut.

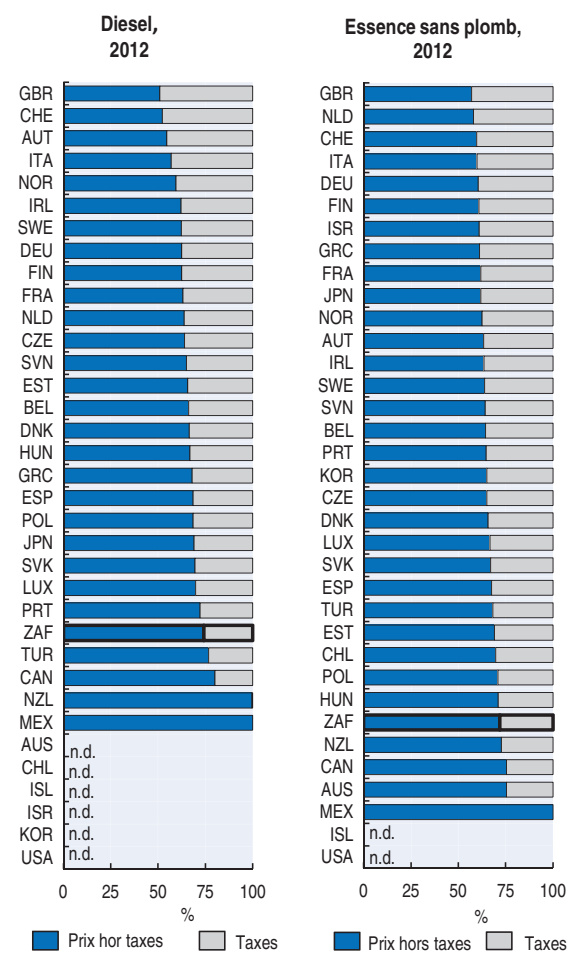
Source : OCDE, données sur l'environnement.

## Annexe I.A. Sélection de données économiques\* – Énergie

Approvisionnement totaux en énergie<sup>a</sup>



Prix des carburants routiers,<sup>b</sup>  
part des droits d'accise dans le prix total



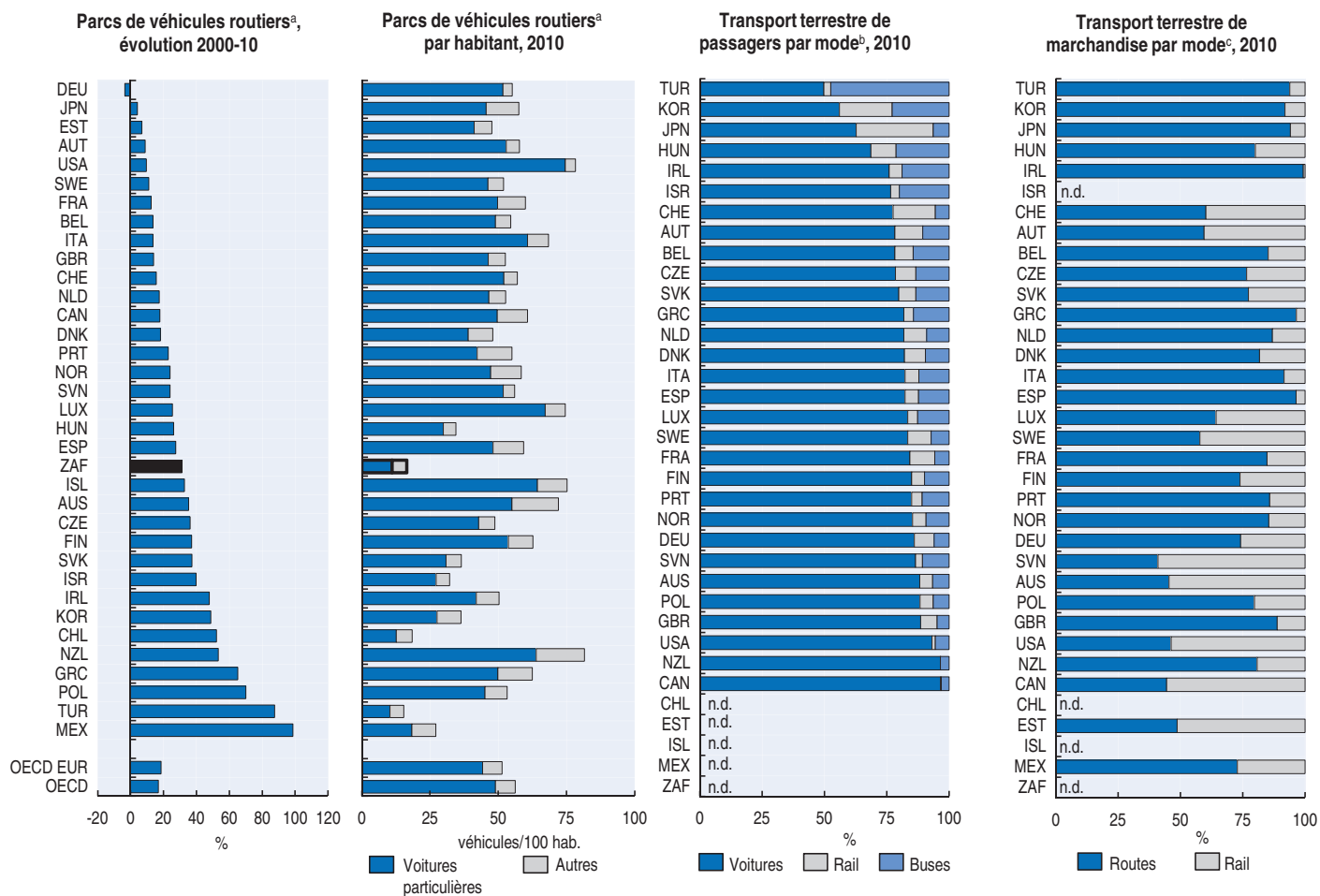
\*) Les données se rapportent à l'année indiquée ou à la dernière année disponible. Elles peuvent inclure des chiffres provisoires et des estimations du Secrétariat. Les totaux partiels sont indiqués par des lignes en pointillés.

a) Approvisionnement totaux en énergie primaire par unité de PIB aux niveaux de prix et parités de pouvoir d'achat de 2005.

b) Diesel : diesel pour utilisation non-commerciale ; essence sans plomb : super sans plomb (RON 95) exceptés NZL (ordinaire sans plomb) et ZAF (RON93).

Source : OCDE, Données sur l'environnement.

## Annexe I.A. Sélection de données économiques\* – Transports



\* Les données se rapportent à l'année indiquée ou à la dernière année disponible. Elles peuvent inclure des chiffres provisoires et des estimations du Secrétariat. Les totaux partiels sont indiqués par une ligne en pointillés.

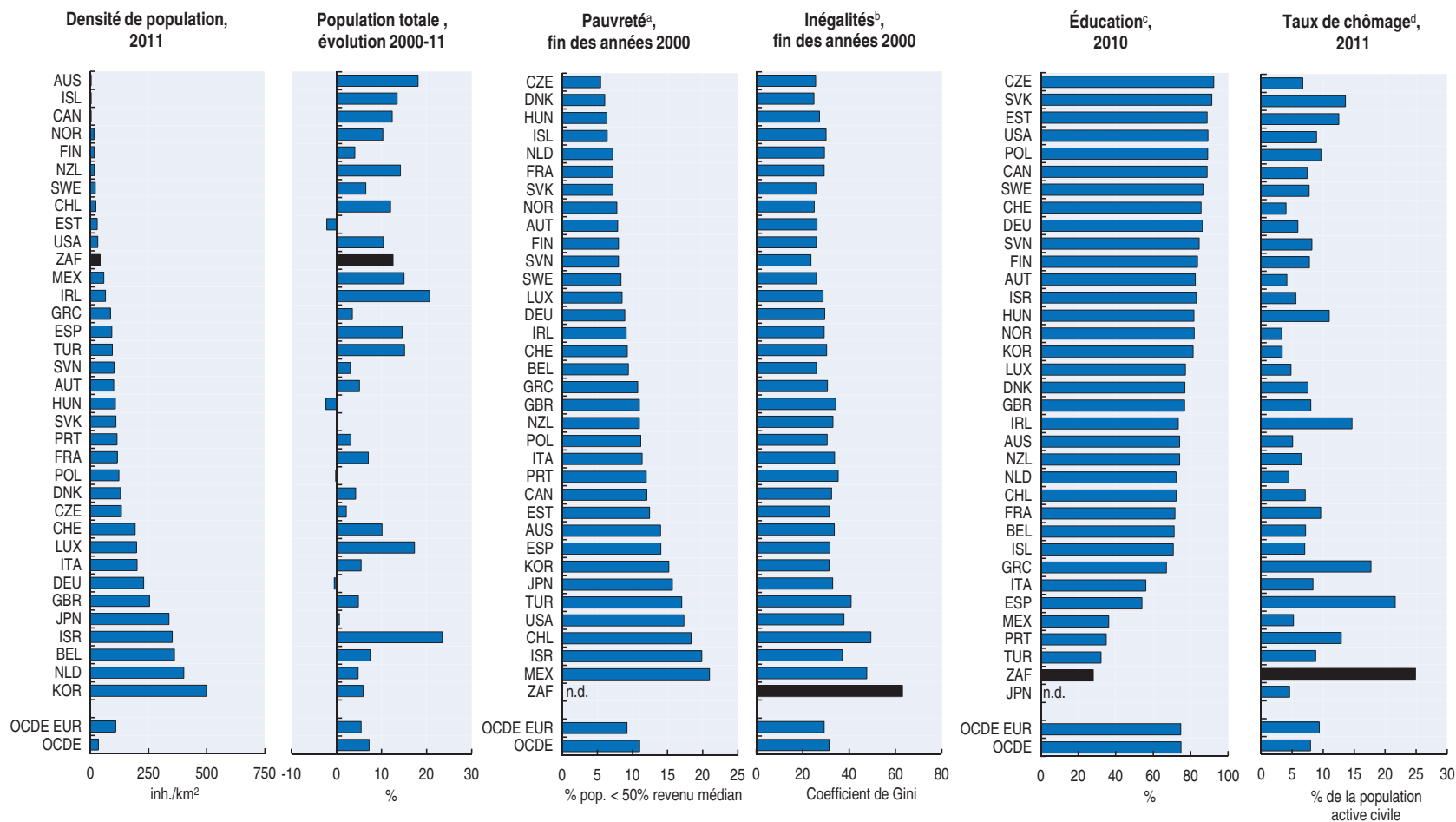
a) Se rapporte aux véhicules routiers à quatre roues ou plus ; ZAF : les données 2000 se rapportent à 2004.

b) Basées sur des valeurs exprimées en voyageurs-km.

c) Basées sur des valeurs exprimées en tonnes-km.

Source : OCDE Données sur l'environnement.

### Annexe I.B. Sélection de données sociales\* – Contexte social



\* Les données se rapportent à l'année indiquée ou à la dernière année disponible. Elles peuvent inclure des chiffres provisoires et des estimations du Secrétariat. Les totaux partiels sont indiqués par des lignes en pointillés.

a) Pourcentage de la population avec un revenu inférieur à 50% du revenu médian.

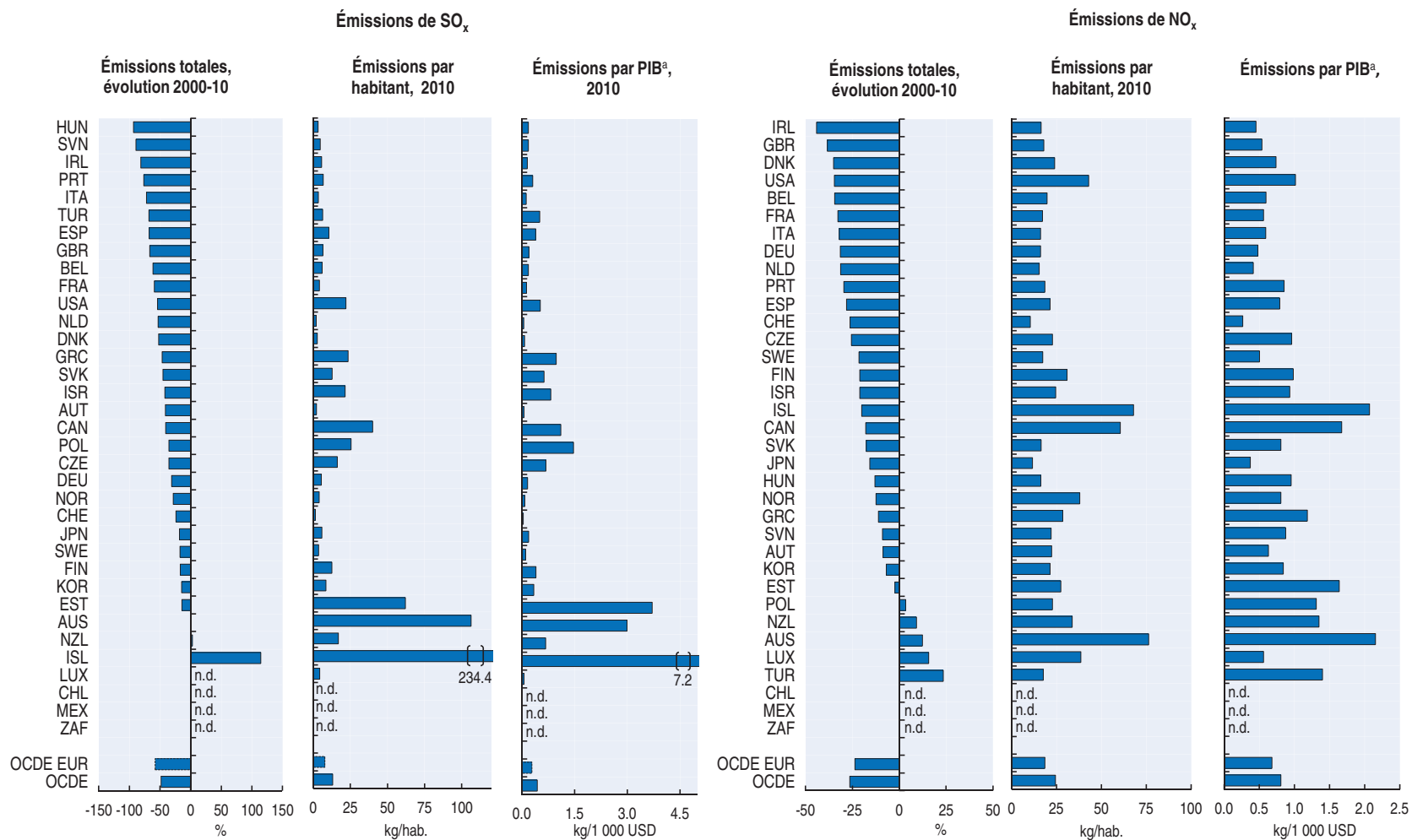
b) Distribution des revenus échelonnée de 0 (égale) à 100 (inégal) ; les chiffres se rapportent au revenu disponible total (comprenant tous les revenus, impôts et avantages) pour la population totale. OCDE : moyenne des taux.

c) Part de la population entre 25 et 64 ans, ayant suivi au moins un enseignement secondaire ou supérieur. OCDE : moyenne des taux.

d) Taux de chômage harmonisés.

Source : OCDE, Données sur l'environnement ; Base de données OECD.Stat (Statistiques de l'OCDE sur les dépenses sociales ; Statistiques de l'OCDE sur l'éducation ; Principaux indicateurs économiques).

## Annexe I.C. Sélection de données sur l'environnement\* – Air



\* Les données se rapportent à l'année indiquée ou à la dernière année disponible. Elles peuvent inclure des chiffres provisoires et des estimations du Secrétariat. Les variations de définition peuvent limiter la comparabilité entre pays. Les totaux partiels sont indiqués par des lignes en pointillés.

a) PIB aux prix et parités de pouvoir d'achat de 2005.

ISL : les données sur les émissions de SO<sub>x</sub> incluent les émissions de l'énergie géothermique (182 kg/habitant en 2010). KOR : les données se rapportent à 2006. LUX : émissions de NO<sub>x</sub> - données 2009 excluant les émissions du "tourisme à la pompe".

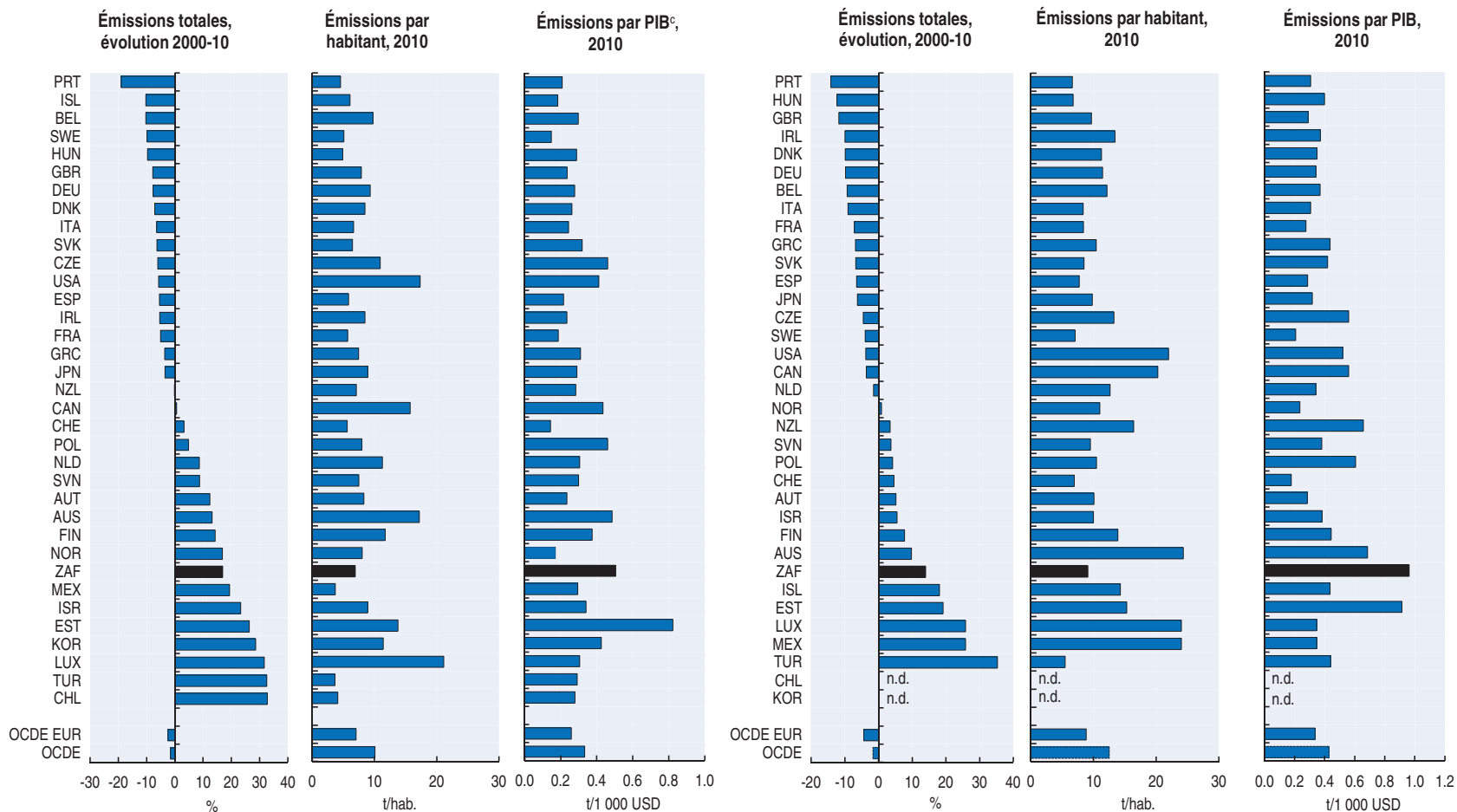
Source : OCDE, Données sur l'environnement.



### Annexe I.C. Sélection de données sur l'environnement\* – Climat

Émissions de CO<sub>2</sub><sup>a</sup>

Émissions de GES<sup>b</sup>



\*) Les données se rapportent à l'année indiquée ou à la dernière année disponible. Elles peuvent inclure des chiffres provisoires et des estimations du Secrétariat. Les variations de définition peuvent limiter la comparabilité entre pays. Les totaux partiels sont indiqués par des lignes en pointillés.

a) CO<sub>2</sub> dû à l'utilisation d'énergie uniquement; approche sectorielle; les soutages maritimes et aéronautiques internationaux sont exclus; approche sectorielle.

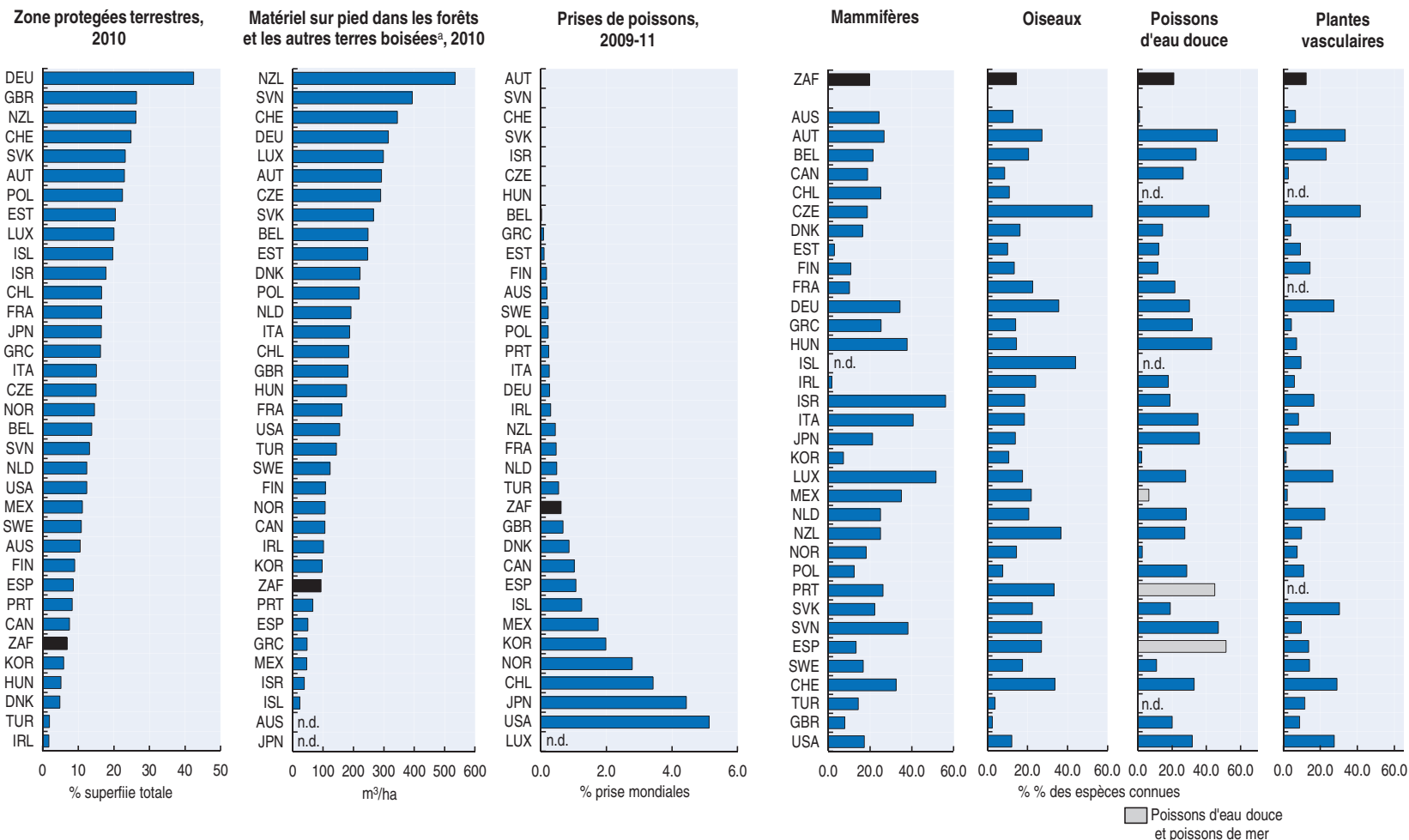
b) Hors émission/absorption associées à l'utilisation des terres, au changement d'utilisation des sols et à la sylviculture (UTCATF). ISR : les données 2000 excluent les gaz fluorés.

c) PIB aux niveaux des prix et des parités de pouvoir d'achat de 2005.

Source : OCDE, Données sur l'environnement.

## Annexe I.C. Sélection de données sur l'environnement\* – Conservation et utilisation durable de la biodiversité

Espèces menacées, fin des années 2000



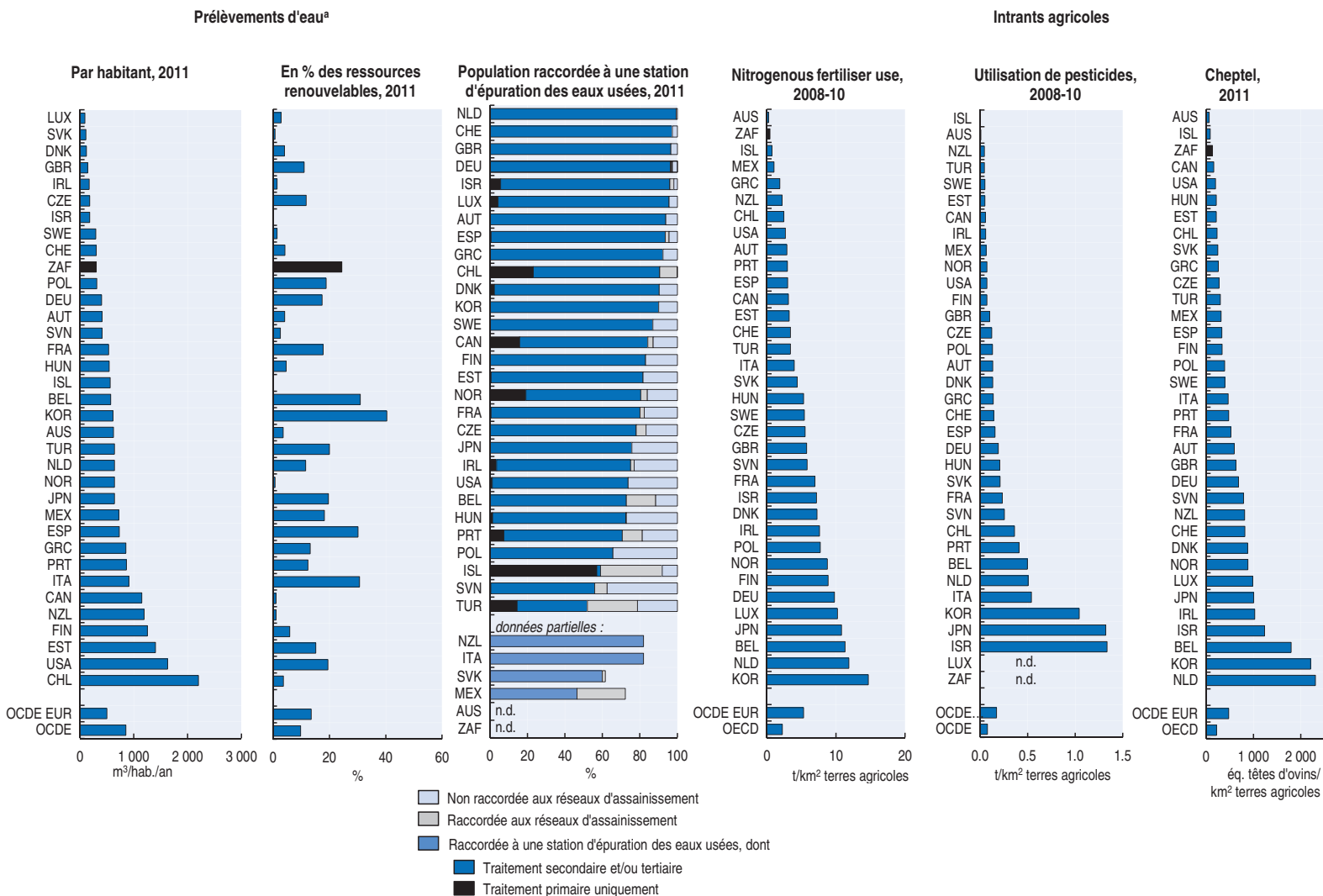
\*) Les données se rapportent à l'année indiquée ou à la dernière année disponible. Elles peuvent inclure des chiffres provisoires et des estimations du Secrétariat. Les variations de définition peuvent limiter la comparabilité entre les pays.

a) Le matériel sur pied fait référence au volume sur écorce de tous les arbres vivants.

NOR : Poissons menacés: espèces marines uniquement.

Source : OCDE, Données sur l'environnement.

## Annexe I.C. Sélection de données sur l'environnement\* – Eau et terres



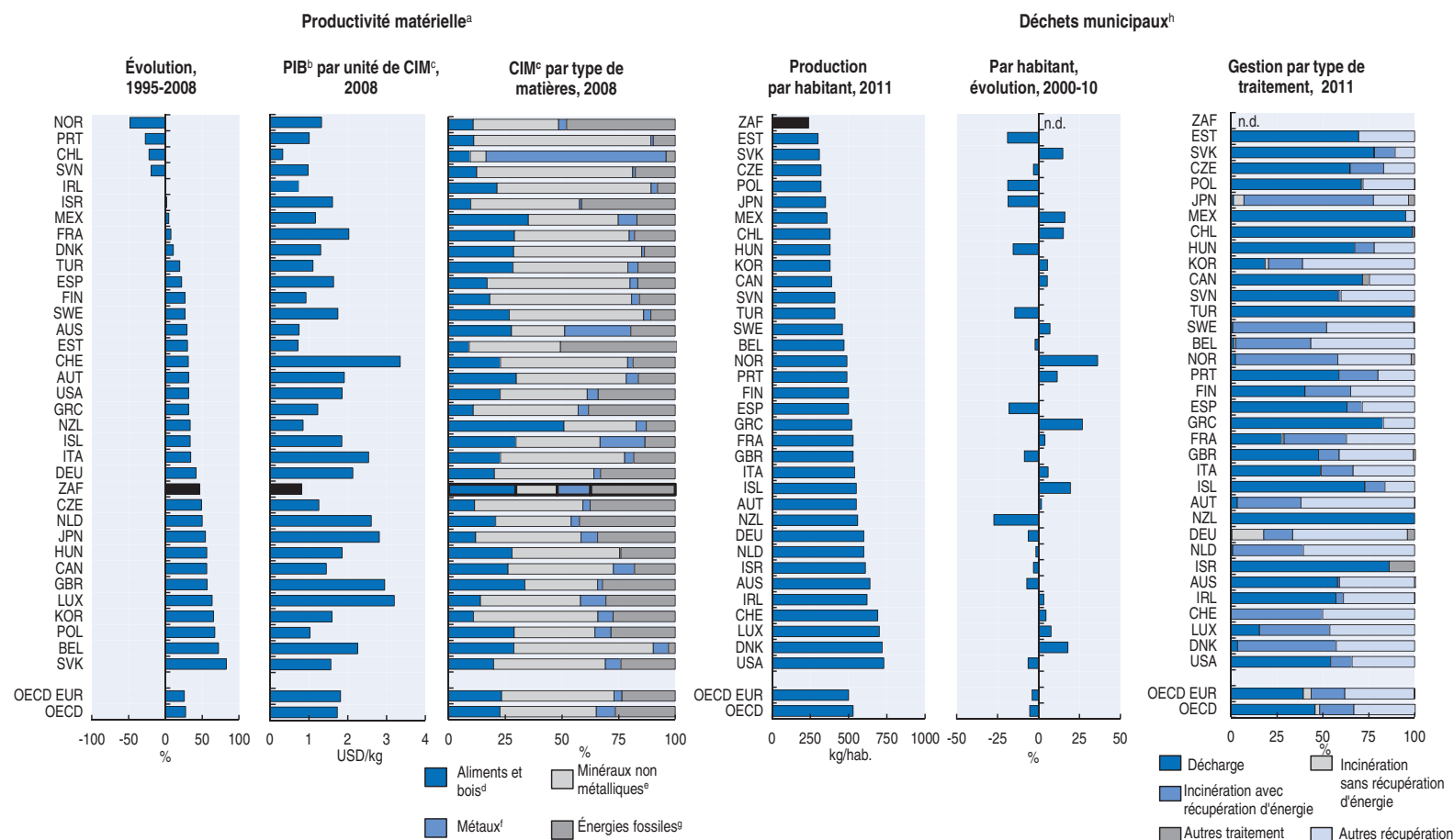
\*) Les données se rapportent à l'année indiquée ou à la dernière année disponible. Elles peuvent inclure des chiffres provisoires et des estimations du Secrétariat. Les variations de définition peuvent limiter la comparabilité entre pays.

a) Pour certains pays les données font référence aux permis d'exploitation et non aux prélèvements réels.

GBR : prélèvements d'eau et traitement public des eaux usées : Angleterre et Pays de Galles uniquement ; utilisation de pesticides : Grande Bretagne uniquement.

Source : OCDE, Données sur l'environnement.

## Annexe I.C. Sélection de données sur l'environnement\* – Productivité des matières et déchets



\* Les données se rapportent à l'année indiquée ou à la dernière année disponible. Elles peuvent inclure des chiffres provisoires et des estimations du Secrétariat. Les variations de définitions peuvent limiter la comparaison entre pays. Les totaux partiels sont indiqués par des lignes en pointillés.

a) Montant du PIB produit par unité de matière utilisée, ratio du PIB sur la consommation intérieure de matières (CIM).

b) PIB aux prix et parités de pouvoir d'achat de 2005.

c) CIM est la somme de l'extraction (de matières premières) intérieure utilisée par l'économie et du solde de la balance commerciale physique (importations moins exportations de matières premières et de produits manufacturés).

d) Production intérieure de l'agriculture, de la sylviculture et des pêches, et commerce de matières premières et produits transformés des ces secteurs.

e) Extraction intérieure et commerce de minéraux industriels et de la construction, et commerce de produits transformés dérivés.

f) Extraction intérieure de minerais métalliques, et commerce de minerais métalliques, de métaux raffinés, de produits majoritairement constitués de métal et ferraille.

g) Charbon, pétrole brut, gaz naturel, tourbe et commerce de produits dérivés.

h) Déchets collectés par ou pour les municipalités, comprend les déchets produits par les ménages et les activités commerciales, les déchets encombrants et les déchets similaires traités dans les mêmes installations.

CAN : déchets des ménages uniquement et incinération totale ; COL : exclut les déchets collectés séparément pour le recyclage ; autre traitement inclut les rejets en mer ou dans les eaux intérieures, la mise en décharge dans des sites non contrôlés et l'incinération de déchets à ciel ouvert ; NZL : déchets mis en décharge uniquement ; ZAF : ne tient pas compte des déchets recyclables.

Source : OCDE, Données sur l'environnement.

## ANNEXE II

### *Abréviations*

<b>ACAP</b>	Accord sur la conservation des albatros et des pétrels
<b>ACT</b>	Aire de conservation transfrontalière
<b>AELE</b>	Association européenne de libre-échange
<b>AEWA</b>	Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie
<b>AMCOW</b>	Conseil des ministres africains sur l'eau
<b>AMD</b>	Acceptation mutuelle des données
<b>AME</b>	Accords multilatéraux sur l'environnement
<b>APA</b>	Accès et partage des avantages
<b>APD</b>	Aide publique au développement
<b>ASGI-SA</b>	Initiative en faveur d'une croissance partagée et accélérée pour l'Afrique du Sud ( <i>Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa</i> )
<b>AVGI</b>	Années de vie corrigées de l'incapacité
<b>BASIC</b>	Brésil, Afrique du Sud, Inde et Chine
<b>BCC</b>	Commission du courant de Benguela ( <i>Benguela Current Commission</i> )
<b>BCLME</b>	Grand écosystème marin du courant de Benguela ( <i>Benguela Current Large Marine Ecosystem</i> )
<b>BPL</b>	Bonnes pratiques de laboratoire
<b>BRICS</b>	Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud
<b>BWI</b>	Initiative biodiversité et vin ( <i>Biodiversity and Wine Initiative</i> )
<b>CCAMRL</b>	Commission pour la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique
<b>CCNUCC</b>	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
<b>CDB</b>	Convention sur la diversité biologique
<b>CDD</b>	Commission du développement durable
<b>CFK</b>	Royaume floral du Cap ( <i>Cape Floral Kingdom</i> )
<b>CGE</b>	Cadre de gestion environnementale
<b>CICTA</b>	Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique
<b>CIGGB</b>	Centre international pour le génie génétique et la biotechnologie
<b>CITES</b>	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
<b>CMAE</b>	Conférence ministérielle africaine sur l'environnement
<b>CMS</b>	Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage
<b>COP</b>	Conférence des Parties
<b>CPSOOI</b>	Commission des pêches pour le Sud-Ouest de l'océan Indien

<b>CSIR</b>	Conseil de la recherche scientifique et industrielle ( <i>Council for Scientific and Industrial Research</i> )
<b>CTOI</b>	Commission des thons de l'océan Indien
<b>DAFF</b>	Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et des Forêts ( <i>Department of Agriculture, Fisheries and Forestry</i> )
<b>DBSA</b>	Banque de développement de l'Afrique australe ( <i>Development Bank of Southern Africa</i> )
<b>DDT</b>	Dichlorodiphényltrichloroéthane
<b>DEA</b>	Ministère de l'Environnement ( <i>Department of Environmental Affairs</i> )
<b>DEDEA</b>	Ministère du Développement économique et de l'Environnement du Cap-Oriental ( <i>Eastern Cape Department of Economic Development, Environmental Affairs</i> )
<b>DEDEAT</b>	Ministère du Développement économique, de l'Environnement et du Tourisme du Cap-Oriental ( <i>Eastern Cape Department of Economic Development, Environmental Affairs and Tourism</i> )
<b>DIRD</b>	Dépense intérieure brute de R-D
<b>DMA</b>	Drainage minier acide
<b>DMR</b>	Ministère des Ressources minérales ( <i>Department of Mineral Resources</i> )
<b>DoH</b>	Ministère de la Santé ( <i>Department of Health</i> )
<b>DoJ</b>	Ministère de la Justice ( <i>Department of Justice</i> )
<b>DST</b>	Ministère de la Science et de la Technologie ( <i>Department of Science and Technology</i> )
<b>DTI</b>	Ministère du Commerce et de l'Industrie ( <i>Department of Trade and Industry</i> )
<b>DWA</b>	Ministère de l'Eau ( <i>Department of Water Affairs</i> )
<b>EAPSA</b>	Association sud-africaine des professionnels de l'évaluation environnementale ( <i>Environmental Assessment Practitioners Association of South Africa</i> )
<b>ECIC</b>	Société d'assurance des crédits à l'exportation ( <i>Export Credit and Insurance Corporation of South Africa</i> )
<b>EES</b>	Évaluation environnementale stratégique
<b>EIE</b>	Étude d'impact sur l'environnement
<b>EMI</b>	Service d'inspection de la gestion de l'environnement ( <i>Environmental Management Inspectorate</i> )
<b>EPWP</b>	Programme élargi de travaux publics ( <i>Expanded Public Works Programme</i> )
<b>ESP</b>	Estimation du soutien aux producteurs
<b>ESSP</b>	Plan de développement des compétences dans le secteur de l'environnement ( <i>Environmental Sector Skills Plan</i> )
<b>FAO</b>	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
<b>FEM</b>	Fonds pour l'environnement mondial
<b>GEA</b>	Accord sur l'économie verte ( <i>Green Economy Accord</i> )
<b>GloBallast</b>	Programme mondial de gestion des eaux de ballast
<b>HNS</b>	Substances nocives et potentiellement dangereuses
<b>IBSA</b>	Forum de dialogue Inde-Brsil-Afrique du Sud ( <i>India-Brazil-South Africa Dialogue Forum</i> )
<b>IPAP</b>	Plan d'action de politique industrielle ( <i>Industrial Policy Action Plan</i> )
<b>IPP</b>	Producteurs indépendants d'électricité ( <i>Independent power producers</i> )
<b>IRC</b>	Comité de reporting intégré ( <i>Integrated Reporting Committee</i> )
<b>IRP</b>	Plan intégré pour les ressources ( <i>Integrated Resource Plan</i> )
<b>LTMS</b>	Scénarios d'atténuation à long terme ( <i>Long-Term Mitigation Scenarios</i> )
<b>LUDS</b>	Aide à la décision en matière d'utilisation des terres ( <i>Land-Use Decision Support</i> )
<b>MARPOL</b>	Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires

<b>MCCM</b>	Comité multipartite de gestion des produits chimiques ( <i>Multi-stakeholder Committee for Chemicals Management</i> )
<b>MDP</b>	Mécanisme pour un développement propre
<b>METT</b>	Outil de suivi de l'efficacité de la gestion ( <i>Management Effectiveness Tracking Tool</i> )
<b>MINMEC</b>	Forum ministériel
<b>MINTEC</b>	Comité technique ministériel
<b>MLRA</b>	Loi sur les ressources biologiques marines ( <i>Marine Living Resources Act</i> )
<b>MNA</b>	Mouvement des non-alignés
<b>Mtep</b>	Million de tonnes d'équivalent pétrole
<b>NBA</b>	Évaluation nationale de la biodiversité ( <i>National Biodiversity Assessment</i> )
<b>NBF</b>	Cadre national pour la biodiversité ( <i>National Biodiversity Framework</i> )
<b>NBSAP</b>	Stratégie et plan d'action nationaux pour la biodiversité ( <i>National Biodiversity Strategy and Action Plan</i> )
<b>NCSD</b>	Comité national du développement durable ( <i>National Committee on Sustainable Development</i> )
<b>NDP</b>	Plan de développement national ( <i>National Development Plan</i> )
<b>NEES</b>	Stratégie nationale de maîtrise de l'énergie ( <i>National Energy Efficiency Strategy</i> )
<b>NEMA</b>	Loi nationale sur la gestion de l'environnement ( <i>National Environmental Management Act</i> )
<b>NEMLA</b>	Loi modifiant les lois nationales sur la gestion de l'environnement ( <i>National Environmental Laws Amendment Act</i> )
<b>NEPAD</b>	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
<b>NFSD</b>	Cadre national en faveur d'un développement durable ( <i>National Framework for Sustainable Development</i> )
<b>NGP</b>	Nouveau sentier de croissance ( <i>New Growth Path</i> )
<b>NPAES</b>	Stratégie nationale pour l'expansion des zones protégées ( <i>National Protected Areas Expansion Strategy</i> )
<b>NSBA</b>	Évaluation territoriale de la biodiversité nationale ( <i>National Spatial Biodiversity Assessment</i> )
<b>NSSD</b>	Stratégie nationale de développement durable ( <i>National Strategy for Sustainable Development</i> )
<b>NWRS</b>	Stratégie nationale sur les ressources en eau ( <i>National Water Resource Strategy</i> )
<b>OGM</b>	Organisme génétiquement modifié
<b>OMD</b>	Objectifs du Millénaire pour le développement
<b>OMI</b>	Organisation maritime internationale
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>ONUUDI</b>	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
<b>OPRC</b>	Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures
<b>OVM</b>	Organisme vivant modifié
<b>PAIA</b>	Loi relative à la promotion de l'accès à l'information ( <i>Promotion of Access to Information Act</i> )
<b>PCB</b>	Polychlorobiphényles
<b>PCDD</b>	Polychlorodibenzo-p-dioxines
<b>PDI</b>	Plan de développement intégré
<b>PDO</b>	Potentiel de destruction de l'ozone
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut

<b>PMME</b>	Pays mégadivers de même esprit
<b>PMME</b>	Petites, moyennes et micro-entreprises
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le développement
<b>PNUE</b>	Programme des Nations Unies pour l'environnement
<b>POP</b>	Polluants organiques persistants
<b>PSDF</b>	Cadres d'aménagement du territoire à l'échelle des provinces ( <i>Provincial spatial development frameworks</i> )
<b>PSE</b>	Paiements pour services écosystémiques
<b>RDP</b>	Programme de reconstruction et de développement ( <i>Reconstruction and Development Programme</i> )
<b>RISDP</b>	Plan de développement stratégique indicatif régional ( <i>Regional Indicative Strategic Development Plan</i> )
<b>RNB</b>	Revenu national brut
<b>SAAQIS</b>	Système sud-africain d'information sur la qualité de l'air ( <i>South African Air Quality Information System</i> )
<b>SACU</b>	Union douanière d'Afrique australe ( <i>Southern African Customs Union</i> )
<b>SADC</b>	Communauté de développement de l'Afrique australe ( <i>Southern African Development Community</i> )
<b>SADPA</b>	Agence nationale de partenariat en faveur du développement ( <i>South African Development Partnership Agency</i> )
<b>SAEON</b>	Réseau sud-africain d'observation de l'environnement ( <i>South African Environmental Observation Network</i> )
<b>SAICM</b>	Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques
<b>SAMA</b>	Programme sud-africain d'évaluation du mercure ( <i>South African Mercury Assessment Programme</i> )
<b>SAMSA</b>	Autorité sud-africaine de sécurité maritime ( <i>South African Maritime Safety Authority</i> )
<b>SANBI</b>	Institut national sud-africain de la biodiversité ( <i>South African National Biodiversity Institute</i> )
<b>SAO</b>	Substance appauvrissant la couche d'ozone
<b>SAPIA</b>	Atlas des plantes envahissantes d'Afrique australe ( <i>Southern African Plant Invaders Atlas</i> )
<b>SAQA</b>	Autorité nationale de la qualification professionnelle ( <i>South African Qualifications Authority</i> )
<b>SEAFO</b>	Organisation des pêches de l'Atlantique Sud-Est ( <i>Southeast Atlantic Fisheries Organisation</i> )
<b>SIOFA</b>	Accord relatif aux pêches dans le sud de l'océan Indien ( <i>South Indian Ocean Fisheries Agreement</i> )
<b>SPLUMB</b>	projet de loi sur l'aménagement de l'espace et l'occupation des sols ( <i>Spatial Planning and Land-Use Management Bill</i> )
<b>TAC</b>	Total autorisé de capture
<b>TAE</b>	Total autorisé d'effort de pêche
<b>TBI</b>	Traité bilatéral d'investissement
<b>UA</b>	Union africaine
<b>URCE</b>	Unités de réduction certifiée des émissions



## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux liés à la mondialisation. À l'avant-garde des efforts engagés pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles suscitent, l'OCDE aide les gouvernements à y faire face en menant une réflexion sur des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et la problématique du vieillissement démographique. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de confronter leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, de recenser les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

# Examens environnementaux de l'OCDE

## AFRIQUE DU SUD

Les examens environnementaux de l'OCDE sont des évaluations indépendantes des progrès accomplis par les pays pour tenir leurs engagements environnementaux nationaux et internationaux. Ils contiennent également des recommandations de politique publique. Ces examens ont pour objectif de favoriser les échanges de bonnes pratiques et l'apprentissage entre pairs, d'aider les gouvernements à rendre compte de leurs politiques auprès des autres pays et de l'opinion publique et d'améliorer la performance environnementale, individuelle et collective, des pays. Les analyses s'appuient sur un large éventail de données économiques et environnementales. Au cours de chaque cycle d'examens environnementaux, l'OCDE passe en revue l'ensemble de ses pays membres ainsi que certains pays partenaires. Les derniers pays examinés sont l'Autriche (2013), le Mexique (2013) et l'Italie (2013).

Ce rapport est le troisième examen environnemental de l'Afrique du Sud. Il évalue les progrès accomplis par l'Afrique du Sud en termes de développement durable et de croissance verte, avec un accent particulier sur la biodiversité et l'économie des services écosystémiques, ainsi que sur la gouvernance environnementale multiniveaux.

### Sommaire

#### Partie I. Progrès sur la voie du développement durable

Chapitre 1. Principales tendances environnementales

Chapitre 2. Contexte de l'élaboration des politiques

Chapitre 3. Vers une croissance verte

Chapitre 4. Coopération internationale

#### Partie II. Progrès sur la voie de la réalisation de certains objectifs environnementaux

Chapitre 5. Biodiversité et économie des services écosystémiques

Chapitre 6. Gouvernance environnementale multiniveaux

Pour de plus amples informations, n'hésitez pas à consulter le site Internet du programme d'examens environnementaux de l'OCDE : [www.oecd.org/fr/env/examens-pays/](http://www.oecd.org/fr/env/examens-pays/).

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202900-fr>.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.

Rendez-vous sur le site [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) pour plus d'informations.

2013

éditions OCDE  
[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)



ISBN 978-92-64-20289-4  
97 2013 13 2 P



9 789264 202894