

LE RÔLE DE L'ÉTAT DANS LA RÉUSSITE D'UNE TRANSITION JUSTE

DÉFINITION D'UN ÉTAT
EFFICACE EN TRANSITION





PROGRAMME DE TRANSITION JUSTE DOCUMENT DE TRAVAIL 2024

AUTEUR PRINCIPAL : Tracy Ledger

RECHERCHES COMPLÉMENTAIRES :
Mahlatshe Rampedi, Ntokozo Ndhlovu et Waseem Holland

PHOTOGRAPHIES : Bram Lammers

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE 1

CONCEVOIR ET METTRE EN ŒUVRE UNE TRANSITION JUSTE RÉUSSIE : LE RÔLE CRUCIAL DE L'ÉTAT	1
1.1 Les transitions par rapport aux transitions justes.....	1
1.2 Définition d'un État efficace en transition.....	2

PARTIE 2

LA CAPACITÉ DE TRANSITION EST LA RÉOLUTION DE PROBLÈMES DE TRANSITION RÉUSSIE	5
2.1 La gouvernance axée sur les problèmes.....	5
2.2 Les processus de résolution de problèmes permettant de bâtir des États efficaces	7

PARTIE 3

ÉVALUER LE NIVEAU ACTUEL D'EFFICACITÉ EN MATIÈRE DE TRANSITION DE L'ÉTAT SUD-AFRICAIN.....	15
3.1 Procédé	15
3.2 La capacité de transition en théorie : le Cadre pour une transition juste (TJ) de l'Afrique du Sud	18
3.3 L'impact d'une capacité de transition faible	26
3.4 Les obstacles au renforcement de la capacité de transition.....	30

PARTIE 4

CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS POLITIQUES ET RECHERCHES COMPLÉMENTAIRES.....	33
4.1 Conclusions	33
4.2 Recommandations politiques	35
4.3 Recherches complémentaires : mise au point de directives pratiques sur la façon de faire progresser les processus de coproduction pour la résolution de problèmes.....	36

RÉFÉRENCES	38
-------------------------	-----------



Les blocs constitutifs d'un État efficace en transition

Un État capable de réaliser avec succès une transition juste peut être désigné comme un État efficace en transition, en anglais, *transition effective state*. L'efficacité de la transition, quant à elle, repose sur de solides capacités de transition. L'objectif central à long terme de tout plan national de transition devrait être le développement d'un État efficace en transition par le biais d'un programme visant à renforcer les capacités de transition appropriées. Pour ce faire, il est indispensable d'avoir une bonne compréhension des composantes de ces capacités de transition.

CONCEVOIR ET METTRE EN ŒUVRE UNE TRANSITION JUSTE RÉUSSIE : LE RÔLE CRUCIAL DE L'ÉTAT

1.1 LES TRANSITIONS PAR RAPPORT AUX TRANSITIONS JUSTES

La transition bas-carbone diffère nettement de la transition bas-carbone juste : la première porte essentiellement sur la réalisation d'une économie et une société à faibles émissions et résilientes au climat, en accordant peu d'attention à l'impact sur la justice sociale (parcours de transition) que peut avoir la manière d'y parvenir ou au niveau de justice sociale ou d'équité dans l'économie et la société prévues (destination de transition). En revanche, une transition juste privilégie la justice et l'équité, tant dans le cadre du parcours de transition que de la destination de transition. Dans une transition juste, une attention particulière est accordée, lors de la conception du parcours, à ceux dont les moyens de subsistance et la vie dépendent actuellement des activités économiques à forte intensité de carbone, afin de veiller à ce qu'ils ne soient pas laissés pour compte. Dans la conception de la destination de transition, outre les objectifs climatiques, la priorité est accordée à la justice sociale, à l'équité et à la réduction de la pauvreté.

Le défi que représente la transition vers une économie et une société à faibles émissions de carbone, résilientes au climat et socialement justes est considérable. Selon la Commission présidentielle sud-africaine pour le climat (Presidential Climate Commission, PCC), l'objectif de cette transition est d'assurer « un travail décent pour tous, l'intégration sociale et l'éradication de la pauvreté »¹ – avec une orientation claire vers une transition qui répond aux critères requis pour être *juste*. Pour atteindre cet objectif ambitieux, il faut définir avec précision le type d'économie et de société que nous voulons bâtir, élaborer en détail les voies qui nous y conduiront et identifier les obstacles à surmonter qui se trouvent sur ce parcours.

L'État a un rôle central à jouer dans la réalisation d'une transition juste : en élaborant les politiques et les programmes qui orienteront le parcours de transition et en fixant les objectifs détaillés de la destination de transition. Compte tenu de la nature hautement contestée de la transition dans de nombreux pays – notamment, l'abandon des combustibles fossiles en général et du charbon en particulier, de l'extrême complexité et de l'ampleur de la transition, ainsi que l'impératif d'une action rapide, la charge qui pèse sur l'État est considérable. Comme le reconnaît le Cadre pour une transition juste (Cadre TJ) de l'Afrique du Sud : « L'ampleur du défi... nécessite un État efficace » (p. 3). En fait, la conception et la réalisation d'une transition juste réussie représentent le plus grand défi auquel de nombreux pays sont confrontés.

Un État capable de réaliser avec succès une transition juste peut être désigné comme un *État efficace en transition*, en anglais, *transition effective state*. L'efficacité de la transition, quant à elle, repose sur de solides capacités de transition. L'objectif central à long terme de tout plan national de transition devrait être le développement d'un État efficace en transition par le biais d'un programme visant à renforcer les capacités de transition appropriées.

Pour ce faire, il est indispensable d'avoir une bonne compréhension des composantes de ces capacités de transition : quels sont exactement les blocs constitutifs d'un État efficace en transition ?

Jusqu'à présent, dans les discours de transition, les modalités d'action précises pour bâtir un État efficace en transition ont été peu étudiées au-delà des recommandations limitées sur l'accroissement de certaines compétences techniques de l'État. Il convient de noter qu'il n'existe

1 <https://www.nstf.org.za/wp-content/uploads/2022/03/ReportJustTransition.pdf>

aucune définition exhaustive de « capacité de transition » permettant d'orienter le développement d'un État efficace en transition. Dans la partie 6 du Cadre TJ de l'Afrique du Sud, il est précisé qu'« une gouvernance efficace (est) ... indispensable pour parvenir à une transition juste et équitable » (p. 20). Cependant, aucune définition détaillée de ce que constitue une « gouvernance efficace » n'est donnée dans le cadre, au-delà d'une évaluation montrant qu'il existe des lacunes critiques en matière de compétences dans l'ensemble de l'État et que la responsabilité et la coordination interétatique doivent être améliorées. C'est une omission critique que le présent rapport vise en partie à remédier en présentant des réponses aux questions suivantes :

- Comment peut-on définir un État efficace en transition ?
- Quel type de capacité de transition est nécessaire pour créer un État efficace en transition ?
- Comment peut-on accroître la capacité de transition de l'État ?

1.2 DÉFINITION D'UN ÉTAT EFFICACE EN TRANSITION

À l'heure actuelle, il n'y a aucune définition de ce qu'est un État efficace en transition, mais il existe un travail considérable visant à définir un État généralement efficace. En résumé, la plupart des définitions proposées permettent de conclure qu'un État efficace est un État qui fournit des services de qualité, soutient le développement social et économique et répond aux attentes d'un large éventail de communautés (autrement dit, un État efficace est un État axé sur l'être humain). Le Plan de développement national (National Development Plan, NDP) de l'Afrique du Sud souligne l'importance d'un État compétent : « sans un État capable et développementaliste, ni la transformation sociale ni la transformation économique ne sont possibles » (p. 408). Ce document décrit l'État idéal (compétent) comme suit : « des institutions publiques bien gérées et efficacement coordonnées constituées de fonctionnaires qualifiés qui sont engagés envers le bien public et capables d'assurer la prestation constante de services de haute qualité, tout en donnant la priorité aux objectifs de développement de la nation » (p. 409).

Bien que ces définitions et descriptions puissent avoir un certain mérite, fondamentalement, elles décrivent les *résultats* et non les *moteurs* d'un État efficace. Autrement dit, elles contiennent peu d'informations sur ce qu'un État efficace *fait* pour générer les résultats souhaités (en d'autres termes, les types de capacités – au-delà des « fonctionnaires qualifiés » – nécessaires à un État efficace), et ont donc peu d'utilité pratique pour orienter les initiatives visant à accroître l'efficacité d'un État par l'accroissement de ses capacités.

McGuinness et Slaughter (2019) offrent des indications plus utiles en affirmant **qu'un État efficace est un État capable de régler avec succès les problèmes** ; que la fonction première d'un État est d'identifier les problèmes qu'il souhaite résoudre et d'élaborer des politiques qui permettent précisément de parvenir à un tel résultat (par voie législative et réglementaire et de programmes et projets ciblés). Sur la base de leur définition d'un État efficace, on peut ajouter quelques détails supplémentaires, comme suit :

- On peut mesurer l'efficacité d'un État en fonction de la résolution des problèmes identifiés (chômage, insécurité alimentaire des ménages, accès à l'eau courante, etc.) au fil du temps.
- En outre, on peut ajouter une exigence de développement axé sur l'être humain² en évaluant dans quelle mesure les problèmes que l'État a choisi de résoudre reflètent réellement les priorités des communautés³ (c'est-à-dire, l'État résout-il les « bons » problèmes ?).

2 Il s'agit d'une exigence en matière d'élaboration de politiques de transition dans de nombreux pays et un élément clé du Cadre TJ de l'Afrique du Sud.

3 Dans ce rapport, le terme « communauté » comprend toutes les parties prenantes, les communautés touchées et leurs habitants.

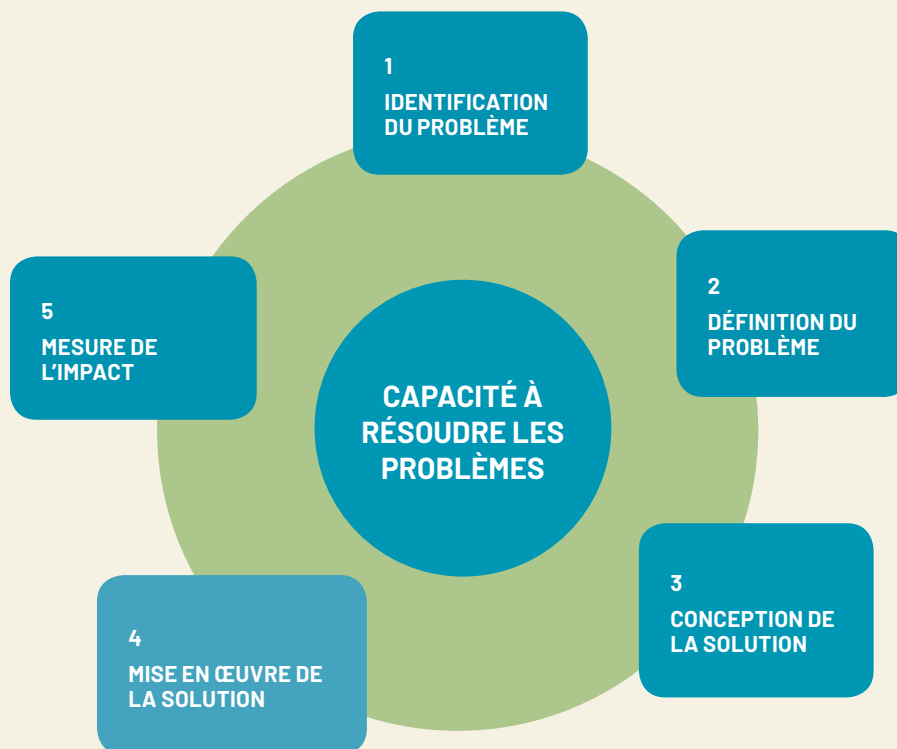
Ainsi, il est possible de formuler la définition de travail d'un État efficace suivante :

Un État efficace peut identifier les problèmes qui sont prioritaires pour les communautés et est capable, au fil du temps, de réaliser des progrès significatifs vers leur résolution.

Dans le cas de la transition juste en Afrique du Sud, l'efficacité de la transition sera déterminée par la capacité de l'État à résoudre les problèmes plus larges suivants :

- Comment concevoir et mettre en œuvre un parcours de transition qui ne porte pas préjudice aux communautés ni aux économies locales qui dépendent actuellement des industries à forte intensité de carbone pour leurs moyens de subsistance ; et
- Comment assurer une destination de transition (une société et une économie post-transition) qui privilégie la justice sociale et l'équité, et qui reflète les priorités et les aspirations de la communauté.

LA CAPACITÉ DE TRANSITION EST LA CAPACITÉ



À RÉSOUDRE LES PROBLÈMES

La capacité d'un État à résoudre avec succès ces problèmes de transition est elle-même déterminée par sa capacité de transition. Si l'on définit un État efficace en transition comme un État capable d'identifier et de résoudre avec succès les problèmes prioritaires de sa transition juste, alors **la capacité de transition peut être définie comme la capacité à résoudre les problèmes (qui couvre l'ensemble du cycle d'identification du problème – définition du problème – conception de la solution – mise en œuvre de la solution – et mesure de l'impact).**



La gouvernance axée sur les problèmes donne la priorité à l'optimisation des processus de résolution de problèmes. Le principe fondamental est que de bons processus de résolution de problèmes génèrent de bonnes solutions, mais il n'y a aucune hypothèse *a priori* sur ce que sera cette solution. Une « bonne » solution est celle générée par des processus de résolution de problèmes robustes et adaptés au contexte.

LA CAPACITÉ DE TRANSITION EST LA RÉOLUTION DE PROBLÈMES DE TRANSITION RÉUSSIE

2.1 LA GOUVERNANCE AXÉE SUR LES PROBLÈMES

La gouvernance axée sur les problèmes constitue une approche visant à résoudre les problèmes complexes en prenant le problème central que l'État tente de résoudre comme point de départ pour concevoir des interventions visant à améliorer l'efficacité de l'État, plutôt que de miser sur d'autres questions telles que la conception institutionnelle (Mayne, De Jong et Fernandez-Monge, 2020). La gouvernance axée sur les problèmes nous oblige à jeter un regard critique sur les causes (multiples) du problème dans le but de concevoir des politiques et des programmes qui s'attaquent aux causes réelles, et non aux causes supposées.

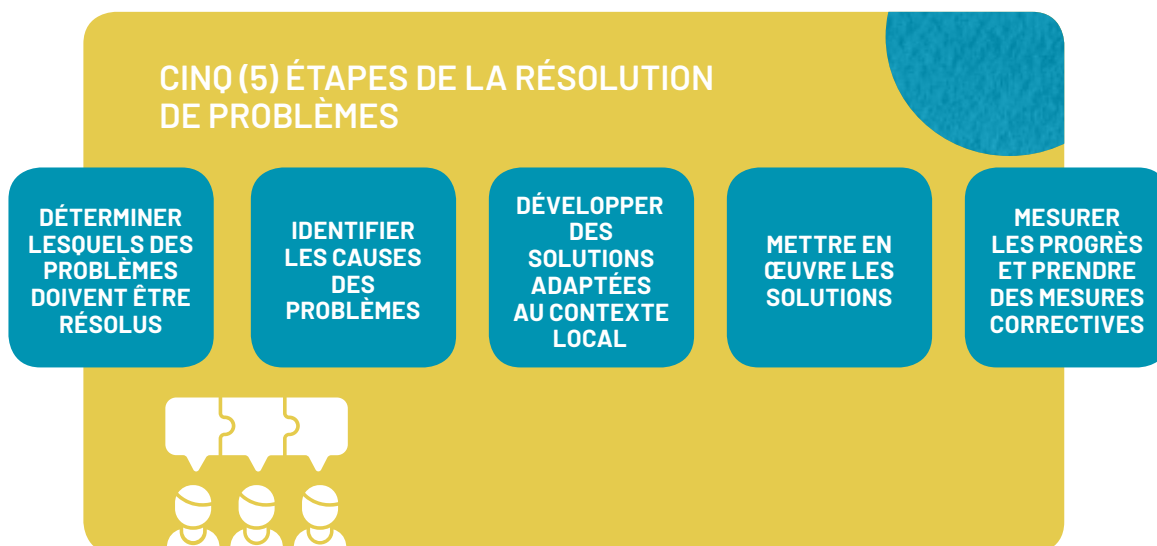
McGuinness et Slaughter (2019) posent aux décideurs politiques la question fondamentale suivante : « Votre politique ou votre solution bénéficie-t-elle aux personnes qu'elle soit censée aider ou servir ? » (p. 27). Ils concluent que la réponse à cette question est souvent « non ». La raison de cet échec politique ne réside pas uniquement dans une mauvaise mise en œuvre des politiques, bien que ce facteur joue certainement un rôle. Ils croient plutôt que le problème principal réside dans la manière dont l'élaboration des politiques et la conception des programmes associés (résolution des problèmes) est réalisée : « Les fonctionnaires ou les consultants répondent à un besoin perçu, découlant peut-être de conclusions d'un groupe de discussion ou d'un engagement ministériel, et décident ensuite qu'un nouveau service ou une réforme doit être organisé... Cette idée élégamment conçue fait face à une réalité plus complexe et désordonnée, et bien trop tard, après beaucoup trop d'investissements, le plan révèle ses failles » (ibid. : 28). Leur conclusion est que **l'échec politique tel que décrit se produit parce que les processus de résolution de problèmes les plus couramment utilisés par l'État sont inadéquats (c'est-à-dire que la capacité à résoudre les problèmes est faible).**

Ils décrivent ce processus de résolution de problèmes dominant comme suit : les fonctionnaires (souvent en collaboration avec des experts désignés) analysent des ensembles de données officielles, examinent les meilleures pratiques internationales, consultent un nombre restreint de parties prenantes (généralement des représentants du milieu des affaires et des syndicats) et élaborent ensuite une politique qu'ils estiment être la meilleure réponse au problème identifié. Il s'agit du processus de résolution de problèmes du secteur public le plus répandu en Afrique du Sud.

Les programmes d'éducation sur la nutrition des enfants de l'Afrique du Sud offrent un bon exemple du manque d'efficacité de l'État entraîné par l'inadéquation de la capacité à résoudre les problèmes. Ces derniers visent à réduire la malnutrition infantile en enseignant aux parents les bienfaits d'une alimentation saine et équilibrée. La plupart de ces programmes sont mis en œuvre tels qu'ils ont été conçus (c'est-à-dire qu'ils sont désignés comme « réussis »), mais puisque la connaissance nutritionnelle n'est pas en réalité la cause principale du problème (le caractère inabordable de la nourriture en est le principal facteur – Ledger, 2016), ils n'ont pratiquement aucun impact sur la réduction de la malnutrition infantile, qui constitue l'objectif politique primordial visé. La véritable raison de l'échec⁴ du programme d'éducation sur la nutrition des enfants n'est pas que les personnes qui réalisent les programmes éducatifs sont non qualifiées ou qu'il y ait ingérence politique, **mais plutôt que le programme lui-même (la solution générée par le processus de résolution de problème retenu) n'a guère de rapport avec le problème qu'il est censé régler.**

4 Pour les raisons évoquées, nous pourrions définir le programme comme un échec, mais il sera presque certainement présenté comme une réussite par l'organisation concernée. Cette faculté de présenter un échec comme une réussite est directement liée au fait de perdre de vue le problème que le programme est censé régler (les niveaux réels de malnutrition infantile) et de le remplacer par des activités (sans rapport) de ce programme – par exemple le nombre de personnes touchées par ledit programme.

Compte tenu de la complexité de la transition et de son ampleur, le risque d'échec des politiques (incapacité à résoudre les problèmes identifiés) est élevé. Cette situation confirme l'importance de renforcer la capacité de résolution des problèmes en tant qu'élément fondamental pour une transition réussie.



Un État doté d'une grande capacité à résoudre les problèmes est capable de :

- Déterminer lesquels des problèmes doivent être résolus (c'est-à-dire les priorités des communautés) ;
- Obtenir une image détaillée et complète de tous les facteurs contribuant à ce problème ;
- Développer les solutions les plus susceptibles de résoudre ce problème ;
- Mettre en œuvre avec succès ces solutions ; et
- Mesurer les progrès et prendre des mesures correctives, le cas échéant.

La gouvernance axée sur les problèmes est très différente des approches axées sur les solutions, qui sont les approches les plus utilisées dans l'élaboration des politiques publiques. Bien qu'une approche axée sur les problèmes vise évidemment à générer des solutions, l'essentiel des efforts de l'État porte sur une définition et un diagnostic exhaustifs et détaillés des problèmes. Plus précisément, la gouvernance axée sur les problèmes **donne la priorité** à l'optimisation des processus de résolution de problèmes. Le principe fondamental est que de bons processus de résolution de problèmes génèrent de bonnes solutions, mais il n'y a aucune hypothèse *a priori* sur ce que sera cette solution. Une « bonne » solution est celle générée par des processus de résolution de problèmes robustes et adaptés au contexte. Cette approche ouverte de l'élaboration des politiques est très différente d'une approche qui est fondée au départ sur des hypothèses sur ce que sera le « meilleur » genre de solution (comme le développement des compétences ou la restructuration d'une organisation) ; qui fixe à l'avance quelles seront les solutions possibles dans le cadre d'une politique particulière ; et qui ne s'occupe guère de définir le problème d'une manière détaillée et exhaustive.

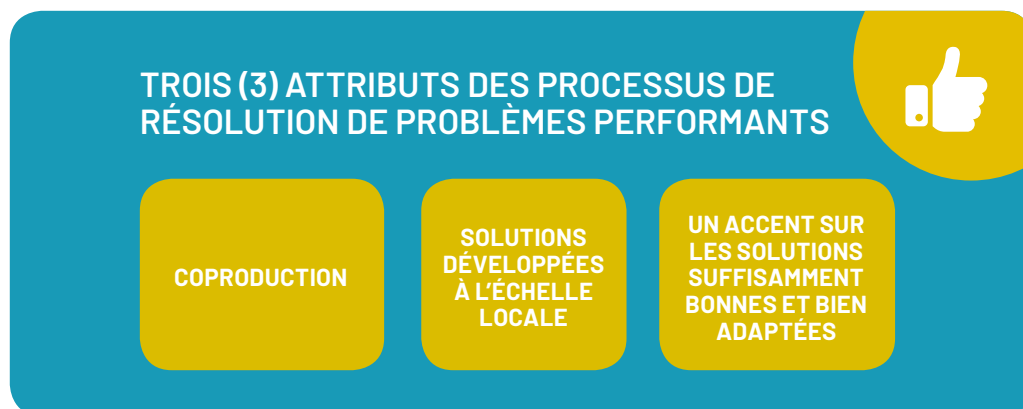
Si nous définissons la capacité d'un État comme l'aptitude à concevoir et à mettre en œuvre des processus optimaux de résolution de problèmes, que pouvons-nous conclure à propos des détails de ces processus optimaux ? Autrement dit, quels types de processus de résolution de problèmes sont associés à un État très compétent (efficace) ?

2.2 LES PROCESSUS DE RÉOLUTION DE PROBLÈMES PERMETTANT DE BÂTIR DES ÉTATS EFFICACES

La littérature (qui comprend de nombreuses études empiriques menées dans un large éventail de pays) apporte d'importants renseignements sur les types de processus de résolution de problèmes les plus susceptibles d'être associés à un État très compétent (efficace) – c'est-à-dire un État capable d'identifier, d'analyser et de résoudre avec succès ses problèmes prioritaires.

Les trois attributs les plus importants des processus de résolution de problèmes performants peuvent être résumés comme suit :

- La coproduction ;
- Des solutions développées à l'échelle locale qui tiennent pleinement compte du contexte local ainsi que des priorités locales ; et
- Un accent mis sur les solutions suffisamment bonnes et bien adaptées – plutôt que les solutions parfaites – permettant d'obtenir un changement progressif au fil du temps.



2.2.1. COPRODUCTION

L'idée omniprésente dans la littérature examinée dans le cadre de cette recherche est qu'un État efficace est celui qui résout les problèmes **de manière profondément collaborative**. En s'appuyant sur une série d'études empiriques menées dans des pays en développement et fragiles, Barma et al. (2014) démontrent que les nouvelles politiques conçues de façon relativement isolée par un groupe restreint au sein de l'État qui tente ensuite d'imposer ces réformes sans qu'il y ait réellement de consultation et/ou sans trop comprendre les complexités du contexte local, vont de pair avec des taux d'échec élevés. En revanche, les organisations étatiques ont plus de chances d'atteindre leurs objectifs politiques « si elles conçoivent des programmes et adaptent leur mise en œuvre en s'appuyant sur une consultation étroite avec les parties prenantes locales » (ibid. : 3).

Autrement dit, une caractéristique globale des institutions étatiques efficaces dans différents contextes et pays est leur capacité à mettre en œuvre des politiques et des programmes qui correspondent aux attentes sociétales plus larges quant aux résultats que doit apporter l'État – le pacte social. La seule façon de comprendre précisément et exactement ces attentes et priorités est de collaborer étroitement avec un très large éventail de communautés et de parties prenantes, à toutes les étapes du cycle d'identification du problème – diagnostic du problème – conception des politiques – conception des programmes – et mise en œuvre.

La coproduction est le terme couramment utilisé pour ce type de conception et de mise en œuvre collaboratives des politiques, et la différencie des approches plus orthodoxes où seul un groupe restreint de fonctionnaires de l'État, d'experts désignés et de représentants des parties prenantes est chargé de l'élaboration des politiques. La coproduction reflète l'idée selon laquelle les usagers des services publics, ou les bénéficiaires visés d'un programme donné, ne sont pas que de simples

objets du développement, mais constituent en réalité une ressource précieuse pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. (McGann, Wells et Blomkamp, 2021).

En tant qu'approche de résolution de problèmes complexes, **la coproduction accroît la probabilité d'un diagnostic précis, complet et détaillé du problème, et donc d'une conception et d'une mise en œuvre réussies des solutions.** « Impliquer les citoyens concernés dans la résolution des problèmes publics peut aider à redéfinir les problèmes de manière plus pointue et nuancée » (ibid. : 301) et donc augmenter la probabilité d'une résolution des problèmes réussie en fonction des priorités locales.

La coproduction permet de faire ressortir un certain nombre de facettes jusque-là invisibles d'un problème particulier, générant une image des liens de causalité beaucoup plus complexe (et précise) que l'image généralement obtenue en consultant uniquement les données officielles et en menant quelques entretiens avec des groupes restreints de parties prenantes. Dans un environnement politique très complexe comme celui d'une transition juste, où les problèmes sont multidimensionnels et les causes nombreuses et peu claires, les avantages de la coproduction en termes de définition du problème sont susceptibles d'être considérables.

La coproduction offre des avantages supplémentaires au-delà de la résolution améliorée des problèmes : **les approches de coproduction contribuent également à renforcer la légitimité politique – tant pour la politique qui en résulte que pour l'organisation chargée de la mise en œuvre – ainsi que pour la confiance du public dans les institutions étatiques.** Une forte légitimité politique est l'un des éléments clés caractérisant les organisations performantes dans différents pays (Barma et al., 2014). La coproduction tend à mobiliser un large appui pour les solutions qui en résultent (même celles qui sont relativement risquées) et contribue ainsi à une mise en œuvre plus réussie (McGann, Wells et Blomkamp, 2021). En résumé, « la coproduction est considérée comme intrinsèquement précieuse *en tant que processus* » (ibid. : 302). Cet attribut de la coproduction est particulièrement pertinent pour la transition en Afrique du Sud, qui est très contestée et où des progrès rapides sans un large appui des communautés s'avèrent difficiles.

Africa Business and markets Jobs News Renewable energy Hydropower Solar Wind Reports

L'Afrique du Sud affiche le plus gros potentiel
de création d'emplois « verts »

L'énergie verte favorise la création
d'emplois en Afrique du Sud

Les villes minières de charbon craignent la
disparition d'emplois alors que la transition vers les
énergies propres prend de l'ampleur

LA COPRODUCTION N'EST PAS LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Il importe de souligner que la véritable coproduction et les conceptualisations actuelles de la **participation publique** au sein de l'État sud-africain sont **fondamentalement** différentes. Les pratiques administratives en matière de participation publique ne commencent généralement qu'une fois que la politique (et les programmes associés) a été conçue au moins jusqu'au stade de l'ébauche finale et qu'elle soit passée par un processus d'approbation interne.⁵

La participation ou la consultation prend presque toujours la forme d'une présentation de ces politiques et programmes déjà formulés aux communautés locales pour les « expliquer » et solliciter leurs observations.

Ces observations se traduisent rarement par d'importants changements (bien que les parties prenantes désignées comme particulièrement importantes – généralement les entreprises ou les syndicats – puissent être en mesure d'apporter certains changements lorsque les politiques les touchent directement). Cette forme de participation ressemble plutôt à un droit de consentir « vague » qu'à une véritable coproduction.

On pourrait être tenté de penser que la coproduction est une forme améliorée de ces pratiques de participation publique ; que si l'on fait participer davantage de personnes dans les ateliers et réunions de consultation, organise davantage d'ateliers et de réunions, rend davantage de documents accessibles dans d'autres langues et formats, et organise une multitude d'activités similaires, que l'on sera alors en mesure de répondre à la définition de la coproduction. Cette perspective est totalement fautive. En réalité, la participation et la coproduction ne se situent pas sur le même continuum ; en fait, elles représentent des approches de développement politique fondamentalement différentes.

Si nous concevons le processus de résolution de problèmes comme commençant dès le début de la conception des politiques – lors des phases d'identification et de détermination de l'étendue du problème – la coproduction doit être mise en œuvre à ce stade, et non à un stade bien plus en aval du processus, comme c'est presque toujours le cas. Une véritable coproduction nécessite une consultation approfondie dans la « réalité complexe et désordonnée » de McGuinness et Slaughter (2019 : 28) **dès le début du processus de conception politique**, et ne doit pas être qu'un simple post-scriptum.

Enfin, il importe de noter que dans la littérature, la coproduction ne consiste pas seulement à impliquer des groupes externes à la fonction publique (communautés locales, entreprises locales, etc.) à chaque étape du processus de résolution de problèmes, mais aussi à impliquer les personnes internes à la fonction publique. Cela permet d'assurer que tout le monde comprend ce que fait l'organisation, et pourquoi (Barma et al., 2014), et ainsi de réaliser une adhésion collective. Cette coproduction « interne » n'est pas une pratique courante de la plupart des entités publiques sud-africaines : l'élaboration des politiques et des programmes est souvent réalisée par des services ou équipes spéciaux chargés de la planification et permet rarement la contribution utile de l'organisation au sens large ou du personnel subalterne. Cette « omission » fait abstraction du fait que ceux qui se situent aux premières lignes des prestations de services publics, que ce soit au niveau de la direction ou des professionnels, connaissent souvent mieux les défis desdites prestations que les décideurs politiques spécialisés. Hudson, Hunter et Peckham (2019 : 7) estiment qu'« une tâche cruciale (dans l'élaboration des politiques) ... est donc d'exploiter les perceptions et les expériences de ceux dont le comportement façonnera le processus de mise en œuvre ».

⁵ Le JET-IP de l'Afrique du Sud et le plan de mise en œuvre associé ont été préalablement approuvés par le Cabinet avant d'être rendus publics.

2.2.2. LES SOLUTIONS DÉVELOPPÉES À L'ÉCHELLE LOCALE QUI RÉPONDENT AUX CONDITIONS ET AU CONTEXTE LOCAUX SONT LES MEILLEURES

Il semble que souvent les efforts déployés par l'Afrique du Sud pour rédiger des politiques ambitieuses soient axés sur la recherche de meilleures pratiques dans d'autres pays. En fait, préconiser une approche qui a fait ses preuves dans un autre pays augmente souvent considérablement l'enthousiasme des responsables de l'État quant à son adoption. Cependant, la littérature sur l'approche axée sur les problèmes est unanime dans ses conclusions que cela ne peut que conduire à l'échec. L'une des principales conclusions est que « le développement ne peut progresser qu'en apportant des réponses adaptées à la situation à des problèmes spécifiques » (Grindle, 2013 : 400) – c'est-à-dire en répondant directement aux exigences et au contexte locaux plutôt qu'en reproduisant des solutions d'ailleurs.

L'adoption sans discernement d'une forme institutionnelle et des règles de fonctionnement associées ou la reproduction d'un programme qui a permis de résoudre des problèmes ailleurs sont des exemples de ce que Andrews, Pritchett et Woolcock (2017) qualifient de *mimétisme isomorphe*. Ils affirment que ces genres de « solutions » ont tendance à rendre la situation pire, et non meilleure (elles nuisent aux capacités au lieu de les renforcer), car ils sont presque toujours mal adaptés à l'organisation et aux conditions locales auxquelles elles sont imposées.

D'autres recherches confirment cette position : le défaut de mettre en place « des institutions locales et des solutions spécifiques au contexte », en privilégiant « l'imposition sans discernement de modèles institutionnels de bonnes pratiques », a également été identifié comme une raison des niveaux élevés d'échec dans de nombreuses études empiriques (Evans, 2004). La littérature sur les systèmes complexes démontre clairement que ce qui fonctionne à un endroit peut ne pas être répété adéquatement ailleurs (Hudson, Hunter et Peckham, 2019).

En Afrique du Sud, on entend souvent dire « nous avons les meilleures politiques, mais le problème est que nous ne les mettons pas en œuvre convenablement ». Il faut se demander si une politique qui ne peut pas être mise en œuvre est réellement « la meilleure » au regard des conditions locales réelles (dont les compétences, l'expertise et les ressources de l'organisation chargée de la mettre en œuvre) dans lesquelles elle doit être mise en œuvre.

L'intérêt majeur des solutions copier-coller de « bonnes pratiques » est qu'elles offrent une solution relativement rapide (Brinkerhoff et Brinkerhoff, 2015 : 224). En revanche, le travail fastidieux nécessaire à la résolution locale d'un problème par une véritable coproduction n'intéresse pas les dirigeants politiques voulant systématiquement montrer des résultats évidents (et le mimétisme isomorphe permet d'assurer des résultats apparents très tangibles et rapides).

L'importation de solutions dites « de bonnes pratiques » ne se réfère pas seulement à celles qui viennent d'autres pays, mais aussi à l'imposition d'une seule politique ou d'un seul plan national en tous lieux. Compte tenu de la grande diversité des contextes locaux en Afrique du Sud, il est fortement improbable qu'un plan national (comme celui de la transition énergétique) ait le même succès partout. Développer des solutions adaptées aux réalités locales signifie réellement « local ».

La coproduction et une solution adaptée au contexte local sont profondément imbriquées : la dernière a peu de chances de se réaliser sans la première. Ce n'est que par des processus de coproduction exhaustifs que tous les détails d'un contexte local particulier deviennent apparents et peuvent être pris en compte dans une solution. En outre, la coproduction est, par définition, très susceptible d'aboutir à des solutions adaptées au contexte local pour de nombreux problèmes.



2.2.3. DES SOLUTIONS SUFFISAMMENT BONNES PERMETTANT UN CHANGEMENT PROGRESSIF AU FIL DU TEMPS, PLUTÔT QUE DES SOLUTIONS TECHNIQUEMENT PARFAITES

Les notions de *solutions bien adaptées* et de *gouvernance suffisamment bonne* sont alignées sur l'approche selon laquelle les politiques et les plans qui reflètent le contexte local et sont le résultat de processus localisés de résolution de problèmes sont les plus efficaces. Les solutions bien adaptées sont celles qui sont les plus susceptibles de résoudre le problème en cause (en accordant plus d'importance à la fonction qu'à la forme). Même si elles ne sont pas techniquement parfaites, elles représentent une solution résolue à l'échelle locale et adaptée au contexte. En fait, leurs imperfections techniques pourraient être justement ce qui fait qu'elles sont efficaces dans un contexte particulier. Barma et al. (2014) soutiennent que « concevoir une solution adaptée **est** une bonne pratique » (p. 24 – italique dans l'original).

Ils soulignent en outre que les processus les plus performants ne visent pas à créer des solutions parfaites « toutes faites », mais plutôt des solutions suffisamment bonnes qui produiront des améliorations progressives et constantes au fil du temps. L'approche de résolution de problèmes suffisamment bonne tient compte du fait que « tous les déficits de gouvernance ne doivent pas forcément (ou ne peuvent pas) être affrontés tout d'un coup, et que le renforcement des institutions et des capacités est le produit du temps » (Grindle, 2007 : 554). Les solutions suffisamment bonnes ont toujours pour objectif d'obtenir des résultats, mais elles tiennent également compte du fait que tous les problèmes ne peuvent pas être résolus en même temps et que tout changement important prend du temps. L'objectif est de « faire mieux qu'avant », plutôt que de viser un changement radical à court terme irréaliste.

En résumé, nous proposons qu'un « État de transition efficace » soit défini comme un État qui :

- identifie les problèmes prioritaires de la communauté à traiter ; et
- résout ces problèmes au fil du temps.

Un État efficace en transition est doté d'un niveau élevé de capacité de transition, où cette capacité est définie comme la capacité à concevoir et à mettre en œuvre des processus de coproduction de résolution de problèmes robustes à l'échelle locale tout au long de la chaîne d'élaboration et de mise en œuvre des politiques.

Dans le chapitre suivant, nous évaluons le niveau d'efficacité actuel de la transition de l'État sud-africain (c'est-à-dire son niveau de capacité de transition) par rapport à cette définition et identifions certains des obstacles à l'accroissement de la capacité de transition permettant de favoriser un État plus efficace en transition.







La conversation vient toujours d'en haut, et je pense que personne [dans le gouvernement] n'est assez intègre pour inclure la communauté dans ces conversations. On devra prêcher sur ce sujet jusqu'au retour de Jésus. C'est avec les populations qu'il faut communiquer. Vous ne pouvez pas régler les problèmes de là-haut quand vous ne savez même pas comment ces problèmes se sont produits sur le terrain.

Les gens ne veulent pas forcément protester, mais c'est la seule façon d'exprimer nos inquiétudes parce qu'ils ne veulent pas nous écouter.

ÉVALUER LE NIVEAU ACTUEL D'EFFICACITÉ EN MATIÈRE DE TRANSITION DE L'ÉTAT SUD-AFRICAIN

3.1 PROCÉDÉ

Sur la base des définitions de l'efficacité et de la capacité de l'État en matière de transition présentées dans le chapitre précédent, que pouvons-nous conclure sur le niveau actuel d'efficacité en matière de transition de l'État sud-africain ? Dans cette section, nous abordons trois questions principales :

- Quel est le niveau actuel d'efficacité en matière de transition de l'État sud-africain (à quel niveau se situe sa capacité de transition) ?
- Quelles sont certaines des répercussions de cette situation sur la capacité de l'État à concevoir avec succès et à mettre en œuvre rapidement la transition énergétique juste (JET) ?
- Quels sont les principaux obstacles à l'accroissement des capacités de transition pour bâtir un État plus efficace en transition ?

On peut élaborer des réponses à ces questions en comparant les processus de résolution de problèmes de transition actuellement utilisés par l'État avec l'idéal (la coproduction et l'adéquation locale) présenté dans le chapitre précédent, et en évaluant les répercussions de cet écart sur la conception et la mise en œuvre de la JET. Ce processus nous permet également d'identifier les obstacles à l'accroissement de l'efficacité de la transition (c'est-à-dire quels facteurs restreignent la capacité de l'État à accroître ses capacités de transition ?)

À ce propos, une grande partie de notre travail a consisté en un travail de terrain approfondi dans les communautés directement touchées par l'abandon progressif du charbon au Mpumalanga et qui sont au cœur de nombreuses politiques et programmes de la JET. Les expériences de ces communautés fournissent des informations précieuses sur les capacités de l'État à résoudre les problèmes de transition : quels processus sont actuellement utilisés, comment se comparent-ils à l'idéal et dans quelle mesure l'État parvient-il à atteindre l'objectif primordial d'identification, de définition et de résolution des problèmes ?

Tout au long de ce chapitre, nous avons fait référence aux résultats de ce travail de terrain entrepris au cours de la période de décembre 2023 à juillet 2024. Mpumalanga – situé à l'est de Gauteng – est au cœur de la JET en Afrique du Sud ; l'emplacement de la plupart des centrales électriques alimentées au charbon d'Afrique du Sud et d'une partie importante de son exploitation houillère (le modèle opérationnel d'Eskom a été largement axé sur l'implantation de centrales électriques à proximité des mines de charbon, bien que le charbon ne soit pas employé uniquement pour la production d'électricité en Afrique du Sud).⁶ Au Mpumalanga, notre travail de terrain avait pour cible les municipalités locales d'Emalahleni (dont la ville d'Emalahleni est le centre municipal) et Steve Tshwete (axé sur Middelburg).

6 53 % de la production de charbon de l'Afrique du Sud sont utilisés pour la production d'électricité.



SITES ET APPROCHE DE RECHERCHE

Les principaux sites visités dans le cadre des recherches étaient : Komati, Ogies, Kriel, la ville d'eMalahleni, Middelburg, Mhluze, Phola et eMpumalanga. Dans cette région, nous avons passé la plus grande partie de notre temps dans et autour de la ville de Komati. Komati est une petite ville rurale, située près de la centrale électrique de Komati, qui est la principale raison de son existence. Plusieurs mines de charbon sont également situées à proximité de la ville de Komati.

La centrale électrique de Komati a été officiellement proclamée en 2022 premier projet JETP⁷ en Afrique du Sud, avec sa réaffectation financée par la Banque mondiale et un large éventail d'autres bailleurs de fonds impliqués dans le développement et l'exécution des projets de développement associés. Cela a fait de Komati l'enfant emblématique de la JET sud-africaine ; une épreuve décisive de l'efficacité de la transition de l'État. Une enquête sur le déroulement du projet JET prévu à Komati offre donc l'occasion d'observer et d'évaluer de près à la fois le niveau actuel de la capacité de transition et les obstacles à l'accroissement de cette capacité.

Nous avons également passé beaucoup de temps à Phola (situé dans la municipalité d'eMalahleni), un township près de la ville d'Ogies. Il se trouve à proximité d'une mine de charbon et, bien que de nombreux habitants souffrent de graves problèmes de santé à cause de celle-ci, la plupart des emplois et des moyens de subsistance à Phola dépendent de cette mine. La communauté est très inquiète quant aux conséquences de l'abandon progressif du charbon et se demande si elle bénéficiera d'une transition juste.

Des représentants municipaux de la municipalité de Steve Tshwete, ainsi que des membres du secteur commercial formel local ont participé à nos recherches

Pour notre travail de terrain, nous avons adopté une approche ethnographique. Il s'agit de la principale méthode de recherche employée par PARI pour l'ensemble de ses programmes. L'approche ethnographique est différente de la méthode de collecte de données qualitatives par questionnaire/sondage (qui fixe à l'avance les questions principales)⁸ et permet une étude plus approfondie et plus large des phénomènes. Le travail ethnographique a pour objectif de comprendre les problèmes complexes du point de vue des personnes les plus directement concernées ou touchées en se rendant sur le terrain. Cette approche est également utile pour saisir les nuances et les répercussions dans les contextes locaux.

Nous avons adopté une approche non structurée pour nos entretiens, en dialoguant avec les populations sur le thème général de la JET (leur appréciation et leur compréhension de la JET), leurs craintes et préoccupations concernant les répercussions de la JET sur elles-mêmes et sur leur communauté, et leurs expériences avec les différents processus de participation du public concernant la JET.

Tout au long du texte, nous avons présenté des citations (non modifiées, sauf pour des raisons de traduction, le cas échéant) extraites de nos entretiens sur le terrain. Ces citations ne sont pas personnalisées, compte tenu du respect de l'anonymat, conformément à nos règles d'éthique pour ce type de recherche.

7 Le partenariat pour une transition énergétique juste entre l'Afrique du Sud et le Groupe de partenaires internationaux (International Partners Group, IPG).

8 En définissant à l'avance les questions à poser, un questionnaire exclut toutes les questions dont le concepteur du questionnaire n'a pas connaissance. Une section intitulée « autres points » ne suffit pas pour permettre aux répondants d'exprimer leurs perceptions et perspectives qui peuvent être fondamentalement différentes du contenu et de la portée du questionnaire. En revanche, une approche ethnographique encourage les personnes à parler de leur vie de manière non structurée et informelle.





A PRESIDENTIAL CLIMATE COMMISSION REPORT
**A Framework for a Just
Transition in South Africa**

3.2 LA CAPACITÉ DE TRANSITION EN THÉORIE : LE CADRE POUR UNE TRANSITION JUSTE (TJ) DE L'AFRIQUE DU SUD

La capacité de transition de l'État affiche des niveaux élevés lorsque l'identification et la définition des problèmes sont considérées comme des fonctions principales de l'État, et en particulier lorsqu'un type particulier de processus de résolution de problèmes est adopté, celui fondé sur la coproduction localisée. La coproduction permet d'impliquer les communautés touchées comme réels partenaires dans chaque étape du processus de résolution de problèmes (élaboration des politiques), depuis la définition initiale du problème et la détermination de son étendue jusqu'à l'exécution et le suivi de la solution.

Même si le Cadre JT de l'Afrique du Sud reconnaît qu'une transition réussie « exige un État efficace » (p. 3), aucun des cadres réglementaires ou politiques orientant la transition n'établit explicitement un lien entre l'efficacité de l'État et la capacité à résoudre les problèmes, et il ne recommande pas non plus de manière claire un quelconque objectif pour renforcer la capacité de résolution des problèmes de l'État.

LES TROIS DIMENSIONS DE LA JUSTICE DANS LE CADRE TJ

Cependant, le Cadre TJ décrit en détail trois dimensions de justice associées à la transition ; si les trois sont respectées, alors la transition sera considérée comme « juste » :

- **Justice distributive** : la répartition équitable des risques et des occasions de la transition, en tenant compte du sexe, de la race et de la classe ;
- **Justice réparatrice** : la réparation des dommages historiques causés aux communautés et la remise en état de l'environnement au bénéfice des communautés défavorisées ; et
- **Justice procédurale** : la pleine intégration et participation des communautés touchées au processus décisionnel.

La justice procédurale est au cœur des objectifs du Cadre TJ

Si la justice procédurale est administrée dans son intégralité, les communautés concernées sont directement impliquées dans la définition en détail de ce qui constitue la justice de transition et dans la manière dont elle leur sera appliquée. La justice procédurale est un élément clé pour faciliter la justice réparatrice et la justice distributive : plus les communautés jouent un rôle important dans la définition en détail des politiques et des programmes conçus pour assurer une répartition équitable des risques et des occasions et la mise en évidence des dommages subis, plus ces politiques et programmes sont susceptibles de rendre réellement justice.⁹

En plus de garantir la justice pendant le parcours de transition, l'administration intégrale de la justice procédurale devrait également aboutir à une destination de transition socialement juste et équitable, car les communautés seront des partenaires égaux dans la définition en détail de cette destination.



9 Sous réserve, bien évidemment, d'une mise en œuvre réussie.

JUSTICE PROCÉDURALE DANS LE CADRE TJ DE L'AFRIQUE DU SUD

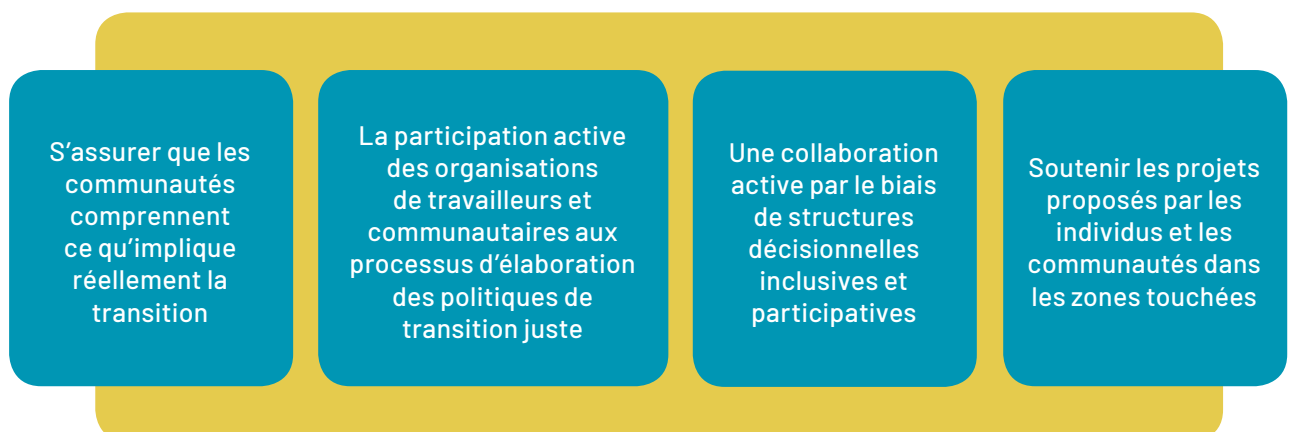
Le Cadre TJ de l'Afrique du Sud décrit en détail la façon dont la justice procédurale est envisagée (p. 9) :

- Le principe de justice procédurale peut être incarné en Afrique du Sud comme suit :
- Aider les communautés à comprendre ce qu'implique spécifiquement la transition juste et discuter des points d'accord et de désaccord de manière ouverte et transparente.
- Soutenir les organisations de travailleurs et communautaires (syndicats, associations civiques, groupes de défense, etc.) en leur permettant de participer activement aux processus d'élaboration des politiques de transition juste, en veillant à ce que les décisions soient prises dans leur meilleur intérêt et en leur permettant de tirer parti des occasions.
- Collaborer activement avec un éventail de parties prenantes par le biais de structures décisionnelles inclusives et participatives, permettant à chacun de contribuer selon ses forces, favorisant ainsi une économie plus dynamique, compétitive, diversifiée et équitable.
- Soutenir la conception et la mise en œuvre de projets de transition juste qui sont proposés par les individus et les communautés dans les zones touchées.

En théorie, le Cadre TJ préconise un ensemble de processus de résolution de problèmes¹⁰ (processus de conception et de mise en œuvre des politiques) qui reflètent de nombreuses composantes (mais pas toutes) des processus de coproduction pour la résolution de problèmes décrits dans la partie 2 :¹¹ elles précisent la « participation active » d'un large éventail d'organisations et de représentants communautaires à l'élaboration des politiques, semblent exiger que les priorités de la communauté soient reflétées dans les politiques pour s'assurer que les projets sont conçus en fonction des besoins de la communauté. En résumé, la pleine application de la justice procédurale telle qu'énoncée dans le Cadre TJ pourrait constituer une première étape importante¹² vers la réalisation d'un État efficace en transition.

La question cruciale, cependant, est de savoir dans quelle mesure les composantes et l'esprit de ce cadre ont été respectés dans les pratiques d'élaboration des politiques concernant la JET de l'État.

Notre travail de terrain a permis d'examiner les expériences des communautés et leurs perceptions quant à la JET afin de déterminer dans quelle mesure les différentes composantes de la justice procédurale énoncées dans le Cadre TJ s'étaient matérialisées à ce jour :



10 Bien que le cadre ne préconise pas explicitement une approche axée sur les problèmes et n'envisage pas non plus que le processus d'élaboration des politiques et des programmes consiste principalement à identifier et à résoudre les problèmes.

11 Nous remettons cependant en question l'idée selon laquelle les points d'accord et de désaccord doivent simplement être discutés, plutôt que d'être résolus à la satisfaction des communautés locales.

12 Cependant, il manque quelques éléments d'un cadre directeur plus large qui permettraient de bâtir un État de transition efficace, comme un accent clair sur la résolution des problèmes (avec les solutions qui en découlent) et la priorité accordée à une solution bien adaptée plutôt qu'à la perfection technique.

■ S'ASSURER QUE LES COMMUNAUTÉS COMPRENNENT CE QU'IMPLIQUE RÉELLEMENT LA TRANSITION JUSTE

Nos recherches ont révélé qu'une grande partie des communautés touchées dans le Mpumalanga ont une très faible compréhension des détails de l'abandon progressif du charbon (malgré le fait qu'elles vivent à proximité des mines de charbon et des centrales électriques) ou de ce qu'est réellement une JET. De nombreuses personnes avec lesquelles nous avons discuté ignoraient totalement ces questions, et d'autres ont déclaré qu'elles « ne savaient pas vraiment » de quoi il s'agissait, mais que cela avait « quelque chose à voir » avec le fait de ne plus utiliser de charbon.

On n'obtient aucune information du gouvernement sur la façon dont on bénéficiera de ces choses [initiatives de transition]. Personne ne peut nous dire le pourcentage exact des bénéficiaires de tout cela pour nous les citoyens. On n'arrête pas de nous faire des discours sur l'énergie renouvelable, mais on ne sait pas ce que c'est. On ne connaît pas ses effets secondaires sur nous. On ne sait même pas si l'on en a les moyens. Car ils parlent de quelque chose qu'on ne connaît pas.

Ce manque de compréhension claire ne se retrouve pas seulement dans les communautés, mais aussi au sein de l'État. Plusieurs fonctionnaires municipaux interrogés ont non seulement fait écho au point de vue que les communautés locales ne disposent pas en général d'informations suffisantes, mais ils ont également déclaré qu'ils ressentent constamment « la pression pour tenter d'expliquer aux gens ce qui se passe » alors qu'ils n'ont pas eux-mêmes une compréhension claire des détails de la JET.

Lorsque nous avons discuté avec les membres de la communauté dans leurs langues maternelles (principalement le Xitsonga et le siSwati), nous avons eu nous-mêmes des difficultés à exprimer ce que veut dire la transition énergétique juste ou la transition juste. Contrairement au « charbon » (« eMalahleni » signifie « lieu du charbon » en isiZulu), il n'y avait pas de mots aisément applicables permettant de donner une traduction claire. Nous avons improvisé – en utilisant des termes tels que « nouvelle énergie » et « transition équitable » – mais la nécessité de le faire souligne l'absence d'une compréhension narrative commune de la JET dans toutes les communautés touchées. Une compréhension commune est le point de départ d'une véritable coproduction de politiques.

Dans certaines communautés, où les gens sont très marginalisés et se soucient à juste titre de leur propre survie au quotidien, les questions environnementales ne sont pas leur principale préoccupation. Même lorsque les gens comprennent les répercussions du charbon sur leur santé, leur priorité est de gagner leur vie – et la plupart des moyens de subsistance sont liés au charbon. Il est donc très difficile pour ces communautés de percevoir l'abandon progressif du charbon autrement que comme une mauvaise nouvelle.

On finira par ronger des os au lieu de manger de la viande, car ils ont tout pris. Ils prendront tout le charbon et l'emmèneront ailleurs.



■ LA PARTICIPATION ACTIVE DES ORGANISATIONS DE TRAVAILLEURS ET COMMUNAUTAIRES AUX PROCESSUS D'ÉLABORATION DES POLITIQUES DE TRANSITION JUSTE

Le Cadre TJ ne précise pas ce que signifie exactement la « participation active » : est-elle destinée à être mise en œuvre au niveau de la coproduction ou à respecter une norme moins élevée ? Nos recherches nous ont permis de conclure que les pratiques de l'État jusqu'à présent n'ont pas adopté une réelle approche de coproduction. Selon nos recherches, la contribution des communautés et des parties prenantes concernées n'est sollicitée *qu'après* l'élaboration d'un projet de politique donné.

Il n'y a aucune intégration généralisée dès le début du processus d'élaboration des politiques. En outre, lorsqu'une consultation communautaire restreinte avait relevé un mécontentement important à l'égard de nombreux éléments, aucune révision à grande échelle de la politique n'avait été effectuée.

Deux principaux documents politiques d'orientation de la JET de l'Afrique du Sud – le JET-IP [Plan d'investissement de transition énergétique juste] et le Plan de mise en œuvre du JET-IP – ont été élaborés qu'avec une participation restreinte des parties prenantes et aucun processus de consultation publique à grande échelle n'a été mené avant que les plans ne soient approuvés par le Cabinet. L'élaboration de ces principales politiques clés n'était pas conforme aux exigences de coproduction.

Les communautés du Mpumalanga partagent ce point de vue ; elles n'ont pas été incluses comme **coproducteurs** dans l'élaboration des politiques et des programmes de la JET.

La conversation vient toujours d'en haut, et je pense que personne [dans le gouvernement] n'est assez intègre pour inclure la communauté dans ces conversations. On devra prêcher sur ce sujet jusqu'au retour de Jésus. C'est avec les populations qu'il faut communiquer. Vous ne pouvez pas régler les problèmes de là-haut quand vous ne savez même pas comment ces problèmes se sont produits sur le terrain.

Les gens ne veulent pas forcément protester, mais c'est la seule façon d'exprimer nos inquiétudes parce qu'ils ne veulent pas nous écouter.

Si on construit une maison, on commence par les fondations, pas par le toit. Tout repose sur les fondations. Donc, les gens sont les fondations.

Sur la base des résultats présentés dans la section précédente sur la mesure dans laquelle les communautés comprennent la transition, nous pouvons conclure que les personnes n'ayant pas une bonne compréhension de ce qu'est la transition ou de ce qu'elle implique n'ont pas été impliquées dans les processus d'élaboration des politiques : si elles l'avaient été, elles auraient une bien meilleure compréhension des détails de la JET. Puisque notre recherche a montré que ce sont souvent les plus pauvres et les plus vulnérables qui ont le moins de connaissances sur la transition, nous pouvons également conclure que les plus pauvres et les plus vulnérables sont ceux qui sont les plus susceptibles d'être exclus des processus d'élaboration des politiques. **Par conséquent, contrairement à la coproduction, les pratiques actuelles d'élaboration des politiques sont susceptibles de renforcer (ou même d'accroître) les inégalités, ce qui rend l'État beaucoup moins efficace pour garantir la destination de transition souhaitée.**

Même lorsque des forums plus activement participatifs ont été organisés – comme les différents colloques nationaux de la PCC organisés en 2023 – la capacité des participants à prendre des décisions politiques importantes est restreinte, puisque le but de ces colloques est de discuter d'un document politique déjà élaboré qui a fixé à l'avance de nombreux détails du problème à résoudre.

Il convient de noter que ces résultats (aucune collaboration à large assise dans la conception des politiques) ne sont pas propres à la JET. Ils reflètent plutôt la méthode dominante d'élaboration des politiques de l'État sud-africain, qui reprend presque toujours les mêmes grandes lignes :

- Les responsables publics décident (souvent à partir d'information transmise par les experts désignés) du problème à résoudre et – presque toujours en se basant sur un ensemble limité de données socioéconomiques formelles – définissent les détails du problème et ses causes.
- Ensuite, un petit groupe de fonctionnaires et d'experts élabore la solution proposée (la politique ou le programme). Au cours de ce processus, il se peut que certaines contributions (très) limitées soient recueillies auprès des parties prenantes, généralement des représentants du milieu des affaires et des syndicats. Cette contribution prend généralement la forme de données supplémentaires ou de commentaires sur un projet initial de politique (c'est-à-dire que même ces engagements ne répondent pas à la norme minimale de coproduction).
- Une fois que la politique en question a atteint le stade de la version définitive, elle est présentée à un groupe plus large dans le cadre d'un processus de « participation publique » obligatoire.¹³ En règle générale, les contributions de la communauté apportées à ce stade n'entraînent aucune modification importante de la politique.

UN ÉLÉMENT CLÉ DE NOTRE RECHERCHE

Beaucoup de personnes qui nous ont dit qu'elles n'avaient pas été incluses dans la prise de décision n'étaient en fait pas physiquement présentes ; c'est-à-dire qu'elles n'avaient pris part à aucune des multiples présentations et ateliers organisés par l'État sur la JET. Cependant, un pourcentage important des personnes avec lesquelles nous avons parlé avaient été présentes à ces séances, et certaines d'entre elles avaient assisté à plusieurs séances. Cependant, elles étaient toutes catégoriques sur le fait qu'elles n'avaient « pas été consultées ». Nous avons rapidement compris que ce point de vue ne signifiait pas qu'elles n'avaient pas participé à un quelconque processus de participation, mais plutôt que la politique qui leur avait été présentée ne représentait pas une solution à leurs problèmes prioritaires. Autrement dit, elles exprimaient l'opinion qu'il n'y avait pas eu de coproduction de la politique dans le cadre de laquelle leurs vies et leurs préoccupations avaient été prises en compte.

■ UNE COLLABORATION ACTIVE PAR LE BIAIS DE STRUCTURES DÉCISIONNELLES INCLUSIVES ET PARTICIPATIVES

Le Cadre TJ stipule une « participation active » de toutes les parties prenantes, facilitée par des « structures décisionnelles inclusives et participatives » (notre accent). En d'autres termes, **le cadre exige que des structures soient mises en place pour permettre aux communautés et aux parties prenantes concernées de prendre des décisions importantes sur les détails des politiques proposées, plutôt que d'être des destinataires d'information passifs**. La « prise de décision » à cet égard devrait – pour répondre aux normes de coproduction – signifier que lorsque les communautés ne sont pas satisfaites d'une politique particulière ou d'une partie de celle-ci, ou qu'une suggestion alternative est proposée, qu'un changement important doit se matérialiser. (Lequel « changement » pourrait inclure l'abandon total d'une politique et un retour à la case de départ).

Il est clair que cela ne s'est pas concrétisé. Au contraire, les principaux processus utilisés par l'État dans le cadre de la JET semblent souvent conçus pour obtenir l'approbation des parties prenantes ou pour partager des informations, plutôt que pour faciliter une véritable prise de décision participative.

¹³ L'Afrique du Sud dispose de nombreux exemples d'exigences législatives en matière de « participation publique » ou de « consultation publique » dans un large éventail de politiques et de plans d'élaboration, auxquels les responsables doivent se conformer.

La communauté ira là-bas et donnera son avis. Et l'on peut voir que la plupart des avis de la communauté viennent vraiment du cœur. Et certains d'entre eux parlent d'une expérience vécue... [mais] il s'agit d'un simple exercice de cases à cocher.

Tu sais ce qui m'énerve le plus ? On les écoutait. Après le déjeuner, quand vient l'heure des questions et réponses, ils s'en vont. Un exercice de cases à cocher. Donc, j'arrive à la première réunion de la PCC, à Witbank, et maintenant c'est l'heure pour moi de poser des questions. Il n'y a pas de délégués. La municipalité est partie. Et je me dis, eh, les gars, on s'est fait avoir. Ils veulent qu'on les écoute pour pouvoir faire leur exercice de cases à cocher, et ils s'en vont. Quand c'est l'heure pour nous de leur poser des questions, il n'y a plus personne.

Nous avons souvent entendu l'opinion selon laquelle les engagements communautaires concernant la JET n'avaient pas abordé plusieurs questions qui étaient prioritaires pour la communauté, ce qui indique qu'une grande partie des préoccupations les plus urgentes de la communauté n'avaient pas été prises en compte dans les politiques.

La chose est, la question que se posent les gens n'est pas celle qui est à l'écran [dans une présentation]. Parce qu'ils savent que la centrale électrique va fermer. Ils savent que le changement va arriver. Mais celui qui se lève [pour répondre aux questions] ne peut pas vraiment donner une réponse compréhensible et utile à la communauté parce qu'il répète, ah, on vous a montré ça sur cette diapositive, que telle et telle chose va se produire. Mais ce n'est pas ce que les gens veulent savoir. Ils veulent savoir à propos de maintenant - qu'est-ce qui va se passer maintenant ? Et nous ? Et mes enfants ? Et nos conditions de vie ? Donc, les changements sont là, ils l'expliquent et ils l'expliquent pour que même moi je comprenne, mais ce n'est pas la question, ce n'est pas ce que les gens veulent savoir... Y aura-t-il du travail pour les entrepreneurs par exemple ? Ils ne pouvaient pas le dire.

Et ils ont dit beaucoup de choses, mais en fait ils n'ont rien dit. Ils ont parlé, mais ça n'a pas aidé les gens.

Comment quelqu'un de Pretoria peut-il venir ici et dire qu'il sait quelles sont nos difficultés ? C'est impossible !

Il convient de signaler à nouveau que ce résultat n'est pas particulier à la JET. Il reflète plutôt l'adoption de pratiques administratives établies par l'État déterminant ce que constitue la « participation active » des communautés, malgré la promesse d'une approche différente suggérée par le Cadre TJ. Ces pratiques établies considèrent toujours la « participation » comme quelque chose qui intervient après que le contenu essentiel d'une politique a déjà été rédigé. Dans ces circonstances, il n'est pas surprenant que les décideurs politiques ne puissent souvent pas répondre « oui » à la question posée par McGuinness et Slaughter (2019 : 27) : « Votre politique ou votre solution bénéficie-t-elle aux personnes qu'elle soit censée aider ou servir ? »

La PCC est de plus en plus consciente du manque de véritable coproduction et de son impact (discuté plus en détail ci-dessous) et par conséquent, tente de remédier à ces lacunes. Un atelier a été organisé le 6 mai 2024 dans la municipalité du district de Nkangala pour présenter une nouvelle approche adoptée par la PCC – le Modèle de mise en œuvre en partenariat (Partnership Implementation Model, PIM). L'objectif était de « créer des partenariats pour co-concevoir et mettre en œuvre des solutions » pour donner effet à la justice procédurale. Il est trop tôt à ce stade pour évaluer si la mise en œuvre de l'approche PIM se traduira par une véritable coproduction,¹⁴ mais les propos exprimés par de nombreux participants à l'atelier reflétaient leur scepticisme quant à leur niveau de participation à la conception du programme.

14 Le respect de ce processus constitue une question clé du programme de recherche sur l'État capable en transition.

■ SOUTENIR LES PROJETS PROPOSÉS PAR LES INDIVIDUS ET LES COMMUNAUTÉS DANS LES ZONES TOUCHÉES

C'est un domaine où nous avons constaté à nouveau que le Cadre TJ n'avait pas été pleinement adopté, ce qui montre que les contributions des communautés touchées n'avaient généralement pas été prises en compte dans la conception ou la mise en œuvre des projets (en grande partie parce que ces derniers avaient déjà été finalisés). Lorsque les membres des communautés se sont montrés proactifs et ont suggéré des idées pour de nouveaux moyens de subsistance, il semble que celles-ci aient parfois été ignorées.

Je sais qu'ils ont demandé s'ils pouvaient utiliser les cendres des digues de cendres [décharges de cendres de charbon de la centrale électrique] pour faire des briques et ils n'ont pas eu de réponse. C'était donc, je pense, la deuxième réunion où ils ont posé cette question. Et je ne sais pas s'ils lui ont donné une réponse.

L'une des questions critiques qui ne figurent dans aucune politique ou aucun programme à ce jour, bien qu'elle ait été soulevée à plusieurs reprises par les entreprises locales et les communautés, est celle de l'eau – notamment la quantité considérable d'eau actuellement utilisée par les centrales à charbon qui ne sera plus requise lorsqu'elles seront démantelées. L'eau est essentielle pour accroître les débouchés économiques et améliorer les moyens de subsistance dans la municipalité du district de Nkangala.

Si tu m'emmenais à Komati, la première chose que je ferais est d'appeler les maires et leur dire, voici de l'eau, utilisez-la. Comment peut-on accéder à l'eau ? Quelles sont les conditions de permis d'utilisation de l'eau ? Peut-on parler au ministère de ce qui se passe, et ensuite, comment accéder à cette voie, tu sais ? Pour moi, c'est une solution menée localement sur le terrain.

Un fabricant de boissons gazeuses veut se développer. C'est l'un de nos membres. L'un de ses principaux problèmes est le manque d'eau pour son expansion. Ils veulent développer leur business, mais ils ne peuvent pas, car ils manquent d'eau. Alors nous, en tant que chambre et entreprise locale organisée, pensons avoir une perspective unique pour comprendre comment débloquent la chaîne de valeur qui réside dans une centrale électrique. Pas juste pour remplacer les mégawatts, mais pour permettre aux entreprises locales organisées d'en profiter.

En ce qui concerne l'eau, on est plus que jamais en difficulté. Je vais chercher mon eau à 2 h 30 du matin pour pouvoir en avoir pendant qu'elle est disponible pour que les enfants prennent leur bain et pour pouvoir cuisiner le matin. Parfois, on se lève le matin et il n'y a pas d'eau. C'est un gros problème ici. On se lève à 3 h du matin pour aller chercher de l'eau et à 5 h du matin, il n'y a plus d'eau.

En résumé, la composante de justice procédurale du Cadre TJ promet une évolution vers des processus de coproduction pour la résolution de problèmes, et donc un accroissement de la capacité de transition de l'État. La question cruciale, cependant, est de savoir dans quelle mesure toutes les composantes et l'esprit de ce cadre ont été mis en œuvre dans les pratiques d'élaboration des politiques de l'État. Nos recherches démontrent que sa pleine mise en œuvre ne s'est pas concrétisée. Selon notre évaluation, l'une des principales raisons est que le cadre n'offre aucune directive suffisamment détaillée sur la manière dont chacune des exigences de la justice procédurale doit être conçue et mise en œuvre, et sur la manière dont les processus d'élaboration des politiques doivent être adaptés en conséquence. Il n'existe aucun point de repère pour évaluer si chaque composante a réellement été de l'esprit et des intentions du cadre.

En l'absence de directives claires, il n'est guère surprenant que presque tous les acteurs concernés se soient simplement rabattus sur les pratiques administratives profondément ancrées de l'État sur la façon de « faire » la participation publique. Notre travail sur le terrain a permis de démontrer que les processus de résolution de problèmes actuellement adoptés par l'État, en ce qui concerne le démantèlement de Komati et plus largement, la JET au Mpumalanga, ressemblent beaucoup plus à une approche standard qu'à celle qui est définie dans le Cadre TJ. Cette approche standard est également responsable du degré élevé de cynisme à l'égard de la participation du public. De nombreuses personnes interrogées nous ont clairement indiqué qu'elles ne pensaient pas que l'État – sous quelque forme que ce soit – adopterait un jour une véritable coproduction. Il s'ensuit un cercle vicieux : les communautés ne croient pas que l'État les écouterait, donc elles refusent souvent de participer et les résultats leur « donnent » raison.

On vote maintenant et l'on a l'air d'être important, mais ils ne veulent pas écouter nos préoccupations. Ils disent : « le vote, c'est ma voix », mais je ne crois pas à ce slogan. ... Il y a quelqu'un d'autre qui a une voix plus forte. On n'est pas important.

La méfiance à l'égard de l'État et de tous ses processus de « participation » (les communautés se sont habituées à être ignorées) a rendu la tâche de la PCC difficile.

Il en résulte que les processus de résolution de problèmes mis en œuvre sont très différents d'une véritable coproduction. Par conséquent, et sur la base de notre définition de la capacité de transition, nous pouvons conclure que le niveau actuel de capacité de l'État sud-africain en matière de transition est faible.



3.3 L'IMPACT D'UNE CAPACITÉ DE TRANSITION FAIBLE

La littérature montre clairement que les processus de coproduction pour la résolution de problèmes contribuent à la réussite de la conception et de la mise en œuvre des politiques par :

- l'identification des problèmes qui constituent des priorités communautaires ;
- l'augmentation de la probabilité que le problème et ses causes soient définis de manière exhaustive et précise ; et
- le renforcement du soutien généralisé aux solutions difficiles ou risquées.

En revanche, un État qui ne parvient pas à mettre en œuvre des processus de coproduction pour la résolution de problèmes n'atteindra pas ces objectifs. Notre recherche confirme exactement ce que suggère la littérature sur les États capables : **l'échec de la mise en œuvre des processus de coproduction pour l'élaboration des politiques se traduit par une définition et une description mauvaises du problème (et des occasions manquées de réaliser des changements importants permettant de réduire la pauvreté et les inégalités) et affaiblit le soutien généralisé à la mise en œuvre des politiques actuellement proposées.**

■ UNE IDENTIFICATION ET UNE DÉFINITION MAUVAISES DU PROBLÈME

Nos recherches ont montré que le manque de coproduction a rendu de nombreux aspects du problème (c'est-à-dire les questions à régler pour assurer une transition juste) invisibles. Aucune solution politique n'a été proposée parce que ces questions sont restées invisibles. Par conséquent, les politiques actuelles présentent des lacunes considérables, ce qui laisse penser qu'une transition juste ne sera peut-être pas pleinement réalisée. Nos recherches ont montré que ces domaines clés sont restés invisibles :

1. Le vaste secteur informel et les employés ne travaillant ni pour Eskom ni pour les mines de charbon qui sont liés à la chaîne de valeur du charbon ;
2. La vaste gamme de précieux services communautaires actuellement offerts par Eskom et les mines ; et
3. La contrainte du manque d'eau sur la croissance future, alors que parallèlement, les droits sur l'eau des centrales électriques sont en cours de libération (discutés dans la section précédente).

De nombreux problèmes prioritaires du point de vue des communautés (comme la dépendance d'une grande partie du secteur informel à la chaîne de valeur du charbon, l'emploi des personnes dans les centrales électriques par l'intermédiaire de courtiers en main-d'œuvre ou les multiples biens et services offerts aux communautés par les centrales électriques et les mines de charbon) ont été exclus des débats du colloque parce qu'ils n'avaient pas été identifiés comme problèmes nécessitant une résolution. De véritables processus de coproduction et des structures de soutien auraient permis de cerner ces problèmes, dont la résolution est essentielle à une transition réussie. Ces lacunes politiques importantes démontrent clairement la faible efficacité de l'État en matière de transition en raison de son adoption de processus de résolution de problèmes inadéquats.

Le vaste secteur informel et les employés ni d'Eskom ni des mines de charbon dans la chaîne de valeur du charbon

Les mesures correctives destinées à indemniser les travailleurs ayant perdu leur emploi dans la chaîne de valeur du charbon se sont largement axées sur l'emploi formel et sur les personnes directement employées par Eskom. La réalité des moyens de subsistance dans la chaîne de valeur du charbon est beaucoup plus large et de plus grande portée pour les communautés touchées.

De nombreux moyens de subsistance au sein de l'économie informelle sont directement liés aux mines de charbon et à Eskom. Par exemple, Phola (à Emalahleni) est un centre de petites entreprises informelles : une série de restaurants et de tavernes bordent la route qui mène à Phola. Au sein de la communauté, on trouve de nombreux kiosques, stations de lavage de voitures, vendeurs ambulants, salons de coiffure, cordonniers et stands de fruits et légumes. Une grande partie des revenus de ces petits commerces est liée à l'économie du charbon, sans garantie d'être remplacée par d'autres activités économiques à court ou moyen terme. Étant donné que la plupart des propriétaires de ses petits commerces sont pauvres et vulnérables (et généralement peu qualifiés et donc peu susceptibles de bénéficier des nombreuses possibilités qu'offre l'économie verte), l'incidence négative sur la pauvreté et la sécurité alimentaire des ménages sera importante. Il n'existe aucun plan pour répondre à cette priorité urgente pour des milliers de ménages à travers le Mpumalanga.

Il y avait une énorme économie informelle autour de Komati : fournisseurs d'hébergement, fournisseurs de transport, aliments et ainsi de suite qu'on n'a pas vraiment quantifiés. Donc, si je suis honnête, je pense qu'il y a un peu de confiance perdue après la façon dont les choses se sont passées.

Je pense que c'est terrible pour eux [les chômeurs actuels de Komati] parce qu'ils travaillaient, certains comme travailleurs occasionnels. S'ils avaient besoin de quelque chose, ils pouvaient y aller et il y avait toujours de l'argent qui rentrait même s'ils n'avaient pas d'emploi permanent. Et la première chose qui a arrêté, c'est ça.

Outre les emplois du secteur informel, il semble que de nombreuses personnes travaillent ou ont travaillé pour Eskom, mais ne sont pas considérées comme des employés d'Eskom. Ces personnes travaillent par l'intermédiaire d'entreprises sous-traitantes ou de courtiers en main-d'œuvre. Elles n'ont en grande partie pas bénéficié des accords conclus pour réembaucher les employés d'Eskom sur d'autres sites. Comme la plupart de ces personnes pensaient qu'elles « travaillaient pour Eskom », l'affirmation répétée sans cesse selon laquelle personne chez Eskom n'a perdu son emploi a suscité beaucoup d'amertume.

Je veux dire pour moi, la transition juste et la réaffectation - il est facile [pour Eskom] de dire « nous n'avons pas tout fermé et personne ne perdra son emploi », mais la réalité s'impose et l'on se voit à l'extérieur. Alors qui a perdu son emploi si personne n'a perdu son emploi ?

Eskom a absorbé une partie des personnes qui étaient employées à titre permanent là-bas, mais une centrale électrique typique emploie entre 2 000 et 3 000 personnes. Quatre ou cinq cents d'entre elles peuvent être des employés permanents d'Eskom, les 2 000 autres sont des sous-traitants. Ce sont les gens qui sont sur place, pas même dans les ateliers et autres installations, les camionneurs et les transporteurs de charbon. ... Donc, alors qu'Eskom faisait la transition, ils ont en quelque sorte protégé leurs emplois [les employés d'Eskom]. Eskom a très bien protégé ses propres emplois, mais ils n'ont pas vraiment fait d'efforts, à mon avis, pour protéger les autres emplois autour de Komati.

Il y avait beaucoup de travailleurs généraux parce qu'il y a des sous-traitants de nettoyage à Komati. Après, si le sous-traitant avait environ 60 ou 70 nettoyeurs, ils ont été licenciés. Je pense qu'il y a peut-être moins de 20 par sous-traitant, moins de 20. L'impact est énorme.

Une large gamme de services communautaires sont invisibles

D'après nos recherches, une large gamme de services sont actuellement fournis aux communautés par Eskom et les mines de charbon (directement ou par l'intermédiaire d'une municipalité). Ces services améliorent considérablement la qualité de vie dans ces zones et contribuent à la fourniture de services municipaux de base qui sont essentiels à tout plan de développement économique réussi. Cependant, jusqu'à présent, ces derniers n'ont pas été pris en compte et, par conséquent, il n'existe aucun plan pour combler le vide lorsque la centrale électrique ou la mine de charbon concernée ne sera plus en activité.

Ces services sont offerts aux communautés principalement dans le cadre d'initiatives d'investissement social d'entreprise (Corporate Social Investment, CSI) d'Eskom et des mines, ainsi que des plans sociaux et de travail (Social and Labour Plans, SLP) obligatoires des sociétés minières.

De plus, des services complets sont généralement fournis aux *localités liées* – les villages et petites villes fondés par Eskom ou une mine. Les rapports annuels d'Eskom indiquent que l'entreprise fournit « des services de base aux communautés proches de certaines de nos centrales électriques ».

L'eau est un service essentiel qui est souvent fourni soit à la localité liée, et/ou à une partie de la municipalité concernée. Il semble que cette eau soit souvent d'une qualité et d'une fiabilité supérieures à celle fournie par la municipalité. La centrale électrique de Komati fournit de l'eau potable en vrac de haute qualité aux réservoirs de Komati (qui est ensuite distribuée par la municipalité).

Je ne vais pas mentir, il y a des mines qui contribuent à la purification de l'eau et Phola en profite. L'eau est en fait meilleure lorsque les mines la fournissent.

L'impact de l'initiative CSI d'Eskom, à la fois direct et indirect (par l'intermédiaire de ses fournisseurs/sous-traitants), semble être considérable au Mpumalanga. L'entreprise a fourni une aide financière à une multitude de projets communautaires, comme les écoles, les centres de développement de la petite enfance, les centres communautaires, les installations sportives et les interventions en matière de santé. Les programmes de développement des entreprises d'Eskom ont permis d'appuyer de nombreuses petites entreprises BBBEE émergentes au Mpumalanga.

Les mines contribuent financièrement à diverses entités communautaires, telles que les centres de développement de la petite enfance, les jardins potagers communautaires, les écoles, les centres communautaires et les installations sportives et récréatives (approvisionnement et entretien). En outre, les SLP contribuent considérablement aux plans de développement intégré (IDP) des municipalités :

- **La municipalité de Steve Tshwete** a signalé la contribution de huit mines à des projets comprenant la rénovation d'établissements de santé et d'éducation, la construction d'usines, la gestion des déchets municipaux, le renforcement des compétences, le développement des entreprises et l'aménagement de logements à faible coût.
- **Emalahleni** est une bénéficiaire importante ; elle a bénéficié des SLP de 17 mines pour des projets portant sur l'aménagement de logements, le développement de PME, les infrastructures d'eau, les infrastructures d'assainissement, les routes, le tourisme, l'éducation, le développement des compétences, etc.

Le retrait de ce soutien aux IDP des municipalités (lorsque les mines ferment ou réduisent leurs activités) pourrait avoir de graves répercussions sur la prestation des services municipaux : la fermeture des mines entraînerait une diminution des recettes municipales (en raison des pertes d'emplois et de la fermeture ou de la réduction des activités des fournisseurs locaux des mines). Il est en outre très peu probable que la municipalité soit en mesure de compenser l'absence de ces services par ses propres fonds. C'est particulièrement le cas d'Emalahleni, qui est une bénéficiaire importante des SLP et se trouve dans une situation financière très précaire.¹⁵

15 <https://www.citizen.co.za/witbank-news/news-headlines/2018/09/25/municipal-mathematics-dont-make-sense/>

Il y a de nouveaux aménagements près de la décharge minière, et il y a de nouveaux services mis en place, comme les panneaux de signalisation et les trottoirs. Mais ces choses ne sont pas fournies par la municipalité, mais par les mines. Même les maisons construites de l'autre côté du township sont construites par la mine. Même les feux de circulation sont fournis par les sociétés minières.

Il convient de noter que l'étude d'impact socioéconomique sur la fermeture et la réaffectation de la centrale électrique de Komati a mis en évidence les services fournis par la centrale, mais à ce jour, aucun programme détaillé n'a été élaboré en réponse. Les autres problèmes qui se posent concernent l'ensemble du secteur minier du charbon et d'Eskom au Mpumalanga.

■ L'ABSENCE DE COPRODUCTION A SAPÉ L'APPUI GÉNÉRALISÉ EN FAVEUR DE LA TRANSITION

Il n'est pas surprenant que l'échec de l'adoption de la coproduction ait miné le soutien à la JET : les communautés n'ont pas le sentiment d'avoir été entendues et ne croient pas non plus que les politiques et les plans proposés répondront aux problèmes qui les préoccupent le plus.

Même si une partie de la communauté locale qui est consciente de la JET est toujours disposée à participer au processus – à assister aux réunions, à tenter d'apporter sa contribution et même à proposer des idées pour les programmes de développement local – de plus en plus de personnes estiment qu'il s'agit d'un exercice en grande partie inutile. Leurs contributions sont régulièrement ignorées et beaucoup en concluent qu'elles ne sont pas prises au sérieux. Ce qui est sûr, c'est qu'aucune personne (que ce soit de la chambre de commerce locale, des enseignants locaux ou des membres de la communauté) n'a pu constater que sa contribution avait réellement abouti à un plan modifié ou à un nouveau plan ni même à une tentative pour trouver des réponses à ces questions.

Ils sont venus nous voir pour nous consulter (rire). Ils ont dit qu'ils construiraient un centre de formation. Ces gens peuvent te promettre tellement de choses. Ce sont de bons menteurs, ces gens-là (rire). Ils ont dit qu'ils construiraient un centre de formation et que les gens qui avaient été embauchés par la centrale électrique et la communauté seraient formés dans ce super nouveau centre de formation. Je ne vois même pas de plan pour sa réalisation.

Leurs expériences en ce qui concerne la JET reflètent leurs expériences avec l'État dans son ensemble (notamment leur municipalité locale). Elles ont déjà peu confiance dans l'État et ce manque de confiance s'est étendu à la JET (et à son autorité de mise en œuvre), car rien de ce qu'elles ont vécu leur fait croire que ce processus se déroulera différemment de tous les autres qui l'ont précédé. Au fil du temps, ce manque de confiance peut se transformer en une forte opposition.

Toi, [le chercheur de PARI] tu peux parler de ça toute la journée, mais cela ne sert à rien. C'est comme renverser de l'eau sur le dos d'un canard et espérer qu'il se mouille parce que toutes les décisions ont déjà été prises ailleurs. C'est donc un exercice inutile pour toi et pour moi. On les entend sans cesse à la radio parler des projets à venir et des choses qu'ils feront pour nous, et que l'on doit donner notre avis sur ces choses. Mais on sait tous que les décisions ont déjà été prises. Même toi, en tant que chercheur, tu viens ici pour nous poser des questions sur ces choses, et tu sais que la plupart de nos commentaires n'iront nulle part. Tu vas prendre toutes nos opinions et nos contributions et les utiliser dans ton travail pour faire les recommandations que tu veux. Ils vont prendre tout ton travail, le lire et s'ils voient que cela leur causera des ennuis, ils le jetteront vite à la poubelle.

3.4 LES OBSTACLES AU RENFORCEMENT DE LA CAPACITÉ DE TRANSITION

Quels sont les principaux obstacles au rehaussement de la faible capacité de transition de l'État ?
Notre analyse suggère que les plus importants sont les suivants :

Le défaut d'adopter une approche de gouvernance axée sur les problèmes pour bâtir un État efficace en transition

L'absence de directives détaillées sur la façon de « faire » la justice procédurale, en adoptant une véritable approche de coproduction

Les pratiques administratives existantes sur la façon de « faire » la participation publique sont profondément enracinées dans tout l'État et résistent au changement

Les règlements et processus de planification et de budgétisation actuels sont souvent en désaccord avec les exigences de la coproduction

■ LE DÉFAUT D'ADOPTER UNE APPROCHE DE GOUVERNANCE AXÉE SUR LES PROBLÈMES

L'efficacité de l'État est déterminée par ses capacités, c'est-à-dire la pertinence et la qualité de ses processus de résolution de problèmes. Le renforcement des capacités de résolution des problèmes constitue donc un fondement essentiel à la réussite de la transition. Bien que de nombreux documents politiques concernant la transition juste en Afrique du Sud insistent sur l'importance d'un État capable, l'approche axée sur les problèmes n'a pas été préconisée comme stratégie pour améliorer la capacité de transition de l'État. Nous pensons que se concentrer sur le développement et la mise en œuvre de processus solides de résolution des problèmes réduira les risques d'échec (c'est-à-dire l'incapacité à résoudre les problèmes identifiés) des politiques et augmentera les probabilités de réussite de la transition.

■ AUCUNE DIRECTIVE DÉTAILLÉE SUR LA FAÇON DE « FAIRE » LA JUSTICE PROCÉDURALE EN ADOPTANT UNE VÉRITABLE APPROCHE DE COPRODUCTION

L'exigence de justice procédurale dans le Cadre JT pourrait constituer une base solide pour la coproduction d'une transition juste, mais il n'y a aucune information précise ou ligne directrice dans le cadre indiquant clairement *comment* la justice procédurale doit être appliquée, ou comment sa mise en œuvre sera évaluée. Il n'y a donc aucune garantie que – dans son format actuel – le cadre sera effectivement appliqué selon les normes de coproduction.

Chaque composante de la justice procédurale se prête à de multiples interprétations, mais aucune d'une véritable coproduction : par exemple, la « *participation active* » de la communauté pourrait facilement être interprétée comme l'exigence de séances de partage d'informations. Dans la définition de la justice procédurale, il n'est nulle part clairement indiqué que la participation active doit commencer avant l'élaboration de la politique ou à quoi ressemble une communauté participant activement.

L'absence de précisions sur les détails d'une véritable coproduction et l'absence de lignes directrices complètes sur la manière de concevoir et de mettre en œuvre des processus de coproduction pour la résolution de problèmes pour les fonctionnaires signifient que ces derniers se contentent de se rabattre sur leurs pratiques existantes de participation publique et de les qualifier de « *justice procédurale* ».

■ LES PRATIQUES ADMINISTRATIVES EXISTANTES SUR LA FAÇON DE « FAIRE » LA PARTICIPATION PUBLIQUE SONT PROFONDÉMENT ENRACINÉES AU SEIN DE L'ÉTAT

L'une des principales raisons de l'échec d'adopter une véritable coproduction réside dans les processus administratifs de l'État enracinés depuis longtemps qui définissent ce que constitue la participation, plutôt que dans de véritables mauvaises intentions. La manière actuelle de mener la participation publique est profondément enracinée, avec des ministères dédiés qui travaillent à partir d'une perspective commune et une série de directives particulières. Ces pratiques résistent au changement, en particulier lorsque le Cadre TJ ne propose aucune directive claire sur la manière de faire les choses différemment.

De nombreux responsables gouvernementaux estiment que la conception des politiques et des programmes, ainsi que la prise de décisions concernant les décisions générales d'allocation des ressources, devraient relever de la seule responsabilité de l'État, qui « sait mieux que quiconque ce qu'il en est ». Le responsable gouvernemental qui dit « nous avons la responsabilité envers notre population de mettre en œuvre de bonnes politiques » peut être motivé par les meilleures intentions, mais il considère quand même la communauté locale (en particulier les groupes les plus pauvres et les plus vulnérables de la communauté) comme des bénéficiaires passifs des programmes de l'État qui n'ont pratiquement aucune influence sur la conception de cette politique.

Ils [les responsables gouvernementaux] doivent supprimer cet état d'esprit qui leur fait croire qu'ils sont nos sauveurs. Venez nous voir et dites-nous : « Voici le budget, vous pouvez y contribuer », et cela marchera. On ne peut jamais mettre en œuvre un projet sans faire aucune consultation.

Les responsables municipaux – bien qu'exprimant leurs inquiétudes quant à l'absence de participation ou de consultation des communautés concernant la JET – ont également une vision bien précise de ce à quoi ressemble cette consultation : une version des processus de consultation publique des IDP profondément enracinés qui s'éloignent plus encore d'une véritable coproduction que ceux actuellement utilisés par la PCC.

Les commentaires que nous avons reçus des responsables gouvernementaux reflètent l'idée répandue selon laquelle la coproduction n'est qu'une version améliorée de la *participation* ; que tout ce qu'il faut faire pour passer de la seconde à la première est d'organiser plus de réunions avec plus de personnes, dans plus de langues, et offrir de meilleurs dossiers d'information aux participants. Cette croyance est totalement fautive et constitue une mauvaise nouvelle en termes de réalisation d'une véritable coproduction. La résolution des problèmes par la coproduction (conception des politiques) ne peut pas être réalisée en réunissant tout le monde dans la même salle, en discutant du plan dans toutes les langues applicables et en élaborant des dossiers d'information plus détaillés du plan, **si le plan lui-même qui est en discussion ne reflète pas la réalité vécue et les aspirations de la communauté en question**. Autrement dit, le véritable problème réside dans le contenu détaillé du plan et dans la manière dont il a été élaboré, et non dans la manière dont il est présenté ou discuté après que cela s'est produit.



■ LES RÈGLEMENTS ET PROCESSUS DE PLANIFICATION ET DE BUDGÉTISATION ACTUELS SONT SOUVENT EN DÉSACCORD AVEC LES EXIGENCES DE LA COPRODUCTION

Comme le souligne Grindle (2013), la notion que l'élaboration de politiques suivra des chemins imprévisibles et multiples et finira par être « ce qu'elle sera » dans différents endroits constitue un concept intrinsèquement difficile à accepter pour les politiciens et les décideurs. Dans le cas de la JET en Afrique du Sud – compte tenu du travail effectué à ce jour pour élaborer un plan national, de l'exigence de la plupart des bailleurs de fonds de disposer de solutions reproductibles, homogènes et extensibles, ainsi que de l'urgence de leur mise en œuvre¹⁶ – il est probable qu'il y ait au moins une certaine opposition à la mise en œuvre d'un nouveau processus aux résultats intrinsèquement imprévisibles.

Il est également probable que les processus rigides actuels de conception des politiques et du budget se soient combinés d'une manière qui réduit véritablement le champ d'action laissé à la coproduction :

- L'Afrique du Sud dispose d'un plan de mise en œuvre du JET IP approuvé par le Cabinet, qui est désormais un document de politique officielle. La PCC – ou toute autre entité – a-t-elle le pouvoir de supprimer de grandes parties de ce plan et de reformuler le reste afin qu'il reflète précisément les aspirations et les réalités des communautés ?
- La réglementation actuelle en matière de planification et de budgétisation exige qu'un plan soit établi avec un budget associé détaillé (qui ne peut pas être facilement modifié). Ces processus réglementés ne permettent aucune fluidité dans la conception des programmes sur une période indéterminée ni la finalisation des budgets à un moment futur indéfini. Dans une approche axée sur les problèmes, la « meilleure » solution est celle que le processus axé sur les problèmes indique comme étant la meilleure solution. Elle ne peut pas être connue (ou conçue) à l'avance de ce processus. Il est difficile d'adapter cette approche à l'exigence d'une budgétisation détaillée à long terme et à la rigidité des budgets une fois qu'ils sont approuvés.

La rigidité de ces processus – associée à des pratiques administratives profondément enracinées sur la manière de mener la participation du public – constitue un obstacle redoutable au changement. Dans la section suivante, nous avons présenté des recommandations politiques sur la manière dont le changement pourrait être amorcé. Nous avons également discuté des recherches complémentaires que nous proposons dans ce domaine afin de soutenir cette progression politique.



¹⁶ L'urgence créée par la nécessité de montrer aux bailleurs de fonds que des progrès sont réalisés, en plus de l'urgence face à la crise climatique mondiale.

CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS POLITIQUES ET RECHERCHES COMPLÉMENTAIRES

4.1 CONCLUSIONS

Un État efficace est essentiel pour obtenir des résultats qui répondent aux problèmes socioéconomiques prioritaires. Le développement d'un **État efficace en transition** est essentiel à la réussite de la conception et la mise en œuvre de politiques et de programmes qui permettront d'assurer une transition juste. L'efficacité de la transition, à son tour, repose sur les capacités de résolution de problèmes.

Un État doté d'un niveau élevé d'efficacité est capable de :

- déterminer lesquels des problèmes doivent être résolus (c'est-à-dire les priorités des communautés) ;
- obtenir une image détaillée et complète de tous les facteurs contribuant à ce problème ;
- développer les solutions les plus susceptibles de résoudre ce problème ;
- mettre en œuvre avec succès ces solutions ; et
- mesurer les progrès par rapport aux objectifs prédéterminés et prendre des mesures correctives, le cas échéant.

Des données empiriques d'un large éventail de pays en développement et fragiles (Barma et al., 2014) montrent que les organisations sont plus susceptibles d'atteindre leurs objectifs (résoudre les problèmes identifiés) lorsqu'elles développent des capacités pour faciliter le processus de coproduction pour définir les problèmes et concevoir les solutions. Ces processus de coproduction visent à produire des solutions qui :

- reflètent le contexte sociopolitique local ;
- sont bien adaptées aux conditions locales ; et
- sont adaptées aux contraintes budgétaires et autres auxquelles cette organisation est confrontée.

De plus, ces processus ne visent pas à créer des solutions techniquement parfaites, mais plutôt celles permettant d'obtenir un changement progressif au fil du temps.

Une approche de coproduction axée sur les problèmes reflète l'idée selon laquelle les problèmes et les solutions dépendent fortement du contexte ; qu'elles sont déterminées par des conditions particulières et les rapports entre celles-ci, dans un lieu particulier et à un moment particulier. La solution qui est finalement conçue et mise en œuvre dans un lieu donné n'est ni prédéterminée ni préconçue ; il s'agit plutôt d'une solution personnalisée qui représente ce qui est susceptible de résoudre au mieux un problème particulier dans un lieu particulier et à un moment particulier. La meilleure solution est donc celle que le processus axé sur les problèmes indique comme étant la meilleure solution et ne peut donc pas être connue (ou conçue) avant ce processus.

Selon nos recherches, les processus actuels de résolution des problèmes en Afrique du Sud concernant la JET ne correspondent pas à la définition de la coproduction ; la capacité de transition de l'État est faible. Cela a un impact négatif important sur la capacité de l'État à concevoir et à mettre en œuvre des politiques et des programmes qui permettront de mettre en place une JET accélérée de manière équitable. Bien que la PCC (et certaines autres parties de l'État responsables de la JET) soit clairement consciente que l'approche actuelle est problématique, jusqu'à maintenant, la réponse a été de continuer dans la même voie (la participation publique telle qu'elle est généralement comprise) et à espérer un résultat différent.

Les principaux obstacles à l'amélioration de la capacité de transition de l'État sont les suivants :

- Le manque de précisions dans le Cadre TJ sur la manière de réaliser une coproduction et de mesurer dans quelle mesure elle a été réalisée ;
- Des pratiques administratives profondément enracinées en matière de participation publique (qui ne présentent aucune analogie avec la coproduction) ; et
- Des processus et des réglementations de planification et de budgétisation rigides qui réduisent le champ d'action laissé aux approches de coproduction.

Comme le souligne Grindle (2013 : 400), la coproduction localisée est un concept difficile à vendre aux politiciens :

Dans le monde réel, il est effectivement difficile de retenir l'attention de ceux qui sont désireux de progrès et de réponses claires en leur répondant par exemple : « Je n'en suis pas sûr, mais nous devons étudier cela plus en détail et peut-être que nous allons trouver des idées d'interventions qui 'correspondent' à votre réalité » ou « Réglons ensemble les problèmes ». Il est certainement difficile de dire à un homme politique ou à un responsable qui demande de l'aide que (l'organisation de renforcement des capacités) explore et expérimente différentes réponses aux réformes du secteur public.

Il est cependant essentiel que l'État cesse de doubler ses efforts sur la même voie et commence à concevoir et à mettre en œuvre des processus de coproduction pour la résolution de problèmes. Il s'agit de la seule stratégie qui permettra de résoudre les problèmes avec plus de succès et d'obtenir un large soutien à la JET.

Le changement nécessaire ne consiste pas à élaborer des solutions de la même manière inefficace, mais à adopter un meilleur processus de conception de solutions adaptées au problème et qui seront soutenues par les communautés.

Dans la section suivante, nous avons présenté des recommandations politiques sur la manière dont cet objectif peut être atteint.



4.2 RECOMMANDATIONS POLITIQUES

Comment pouvons-nous progresser vers des processus de coproduction pour la résolution de problèmes concernant la JET, compte tenu des obstacles bien réels au changement décrits ci-dessus, et du fait qu'il ne soit pas matériellement possible de retourner à la case de départ pour une grande partie de la politique JET existante ?

Le changement important qu'impose l'approche de coproduction, combiné aux convictions profondément ancrées au sein de l'État sur la manière de mener la participation publique, suggère une approche de la gouvernance axée sur les problèmes : le changement peut être progressif et l'on devrait viser des solutions qui sont simplement « meilleures qu'avant », plutôt que globales et parfaites.

Dans ce contexte, nous recommandons les interventions suivantes :

- L'élaboration de directives détaillées sur la manière de concevoir et de mettre en œuvre des processus de coproduction, à lire conjointement avec le Cadre TJ. Cela permettra d'avoir une boîte à outils pratique pour la mise en œuvre du cadre, ce qui représente un changement important par rapport aux pratiques actuelles de participation publique.
- Appliquer ces directives à plusieurs programmes proposés, comme indiqué ci-dessous. Ces programmes offriront l'occasion de mettre à l'essai et d'expérimenter ces directives (pour déterminer leur efficacité lors de la mise en œuvre), d'accroître le soutien de la communauté à la JET et de combler certaines des lacunes des politiques actuelles décrites ci-dessus.
- Encourager l'adoption de ces pratiques de coproduction par l'ensemble des donateurs et bailleurs de fonds des projets associés à la JET.

4.2.1. APPLICATION DES PROCESSUS DE COPRODUCTION AUX (NOUVEAUX) PROGRAMMES PROPOSÉS

Comme indiqué précédemment, il serait très difficile de reformuler toutes les politiques et tous les programmes JET existants en adoptant une approche de coproduction, bien que si des occasions se présentent (par exemple dans la conception d'un mécanisme de financement particulier ou d'un projet ponctuel), elles doivent certainement être exploitées. À la place, une approche plus pragmatique consisterait à (i) lancer l'élaboration de processus de coproduction pouvant être appliqués aux futurs processus de démantèlement des centrales électriques et (ii) s'efforcer de combler les lacunes identifiées dans les plans JET existants au Mpumalanga en utilisant des processus de coproduction.

Les composantes manquantes identifiées dans le cadre de nos recherches sont notamment les suivantes :

- Les emplois contractuels et informels dans la chaîne de valeur du charbon ;
- L'eau ; et
- La large gamme de services actuellement offerts par Eskom et les mines de charbon aux municipalités.

La première question est extrêmement complexe et nous ne pensons donc pas qu'elle soit une bonne candidate pour une première expérimentation de coproduction. Les deuxième et troisième questions pourraient toutefois être de bonnes candidates.

Une approche de coproduction pour résoudre **les problèmes d'eau** dans le district de Nkangala (sur la base de la réaffectation des droits d'eau actuellement détenus par la centrale électrique de Komati, ainsi que des infrastructures et des ressources associées) pourrait avoir les avantages suivants :

- Elle pourrait considérablement contribuer au potentiel de développement économique à long terme du district, ce qui augmentera la probabilité de réussir plusieurs autres projets de la JET ; et
- L'aménagement de nouvelles infrastructures hydrauliques pourrait créer de nombreuses occasions d'emploi. Bien que temporaires, elles permettront de démontrer le potentiel de création d'emplois des programmes de la JET et d'atténuer le chômage à court terme.

De nombreuses communautés ont grandement bénéficié des **biens communautaires fournis et entretenus par Eskom et les mines de charbon**, allant des terrains de sport aux centres communautaires. À mesure qu'Eskom et les mines de charbon cessent leurs activités, ces biens deviendront délabrés, car ni la communauté locale ni la municipalité n'ont les ressources pour les entretenir. Dans certains cas, il semble qu'Eskom vende ces biens, car ils sont considérés comme non essentiels. Ces biens sont essentiels au bien-être de la communauté, et il est donc important que nous ayons un bon plan pour les entretenir au bénéfice de la communauté. Un plan à cet effet est un candidat idéal pour une approche de coproduction, avec de nombreux avantages potentiels pour les communautés.

Enfin, il est urgent d'élaborer une stratégie pour assurer la continuité des services de base (tels que l'approvisionnement en eau, la gestion des routes, etc.) actuellement fournis par les mines et Eskom. Le transfert à grande échelle de la prestation de services essentiels d'Eskom et des mines aux municipalités locales doit être soigneusement évalué : dans le cas de municipalités dysfonctionnelles, une dégradation sévère de la qualité des services sera presque certainement le résultat final. Ce qui aura non seulement un impact négatif direct sur la communauté affectée, mais réduira également la probabilité de succès des projets de développement économique local de la JET (puisque ces développements dépendent presque toujours de services de base avec au moins un minimum de qualité et de fiabilité). Toutes les municipalités, même dans le cas de municipalités non dysfonctionnelles, ont du mal à financer l'entretien des infrastructures et à employer du personnel technique dûment qualifié, ce qui implique que les infrastructures transférées en bon état sont susceptibles de se dégrader au fil du temps. Une solution plus innovante est nécessaire pour garantir que la qualité des infrastructures (et des services) puisse être maintenue après la fermeture.

4.3 RECHERCHES COMPLÉMENTAIRES : MISE AU POINT DE DIRECTIVES PRATIQUES SUR LA FAÇON DE FAIRE PROGRESSER LES PROCESSUS DE COPRODUCTION POUR LA RÉOLUTION DE PROBLÈMES

Les recherches menées par PARI sur un État efficace en transition et sur la manière d'accroître les capacités de transition seront axées au cours des 6 à 12 prochains mois sur l'élaboration de directives détaillées sur la manière de concevoir et de mettre en œuvre des processus de coproduction pour la résolution de problèmes. Ce travail s'appuiera sur une série de projets pilotes et un travail de terrain approfondi afin d'expérimenter diverses approches. Notre objectif est de fournir une base solide de recherche empirique pour la formulation de recommandations plus précises sur la manière dont l'État peut améliorer ses processus de résolution de problèmes en faisant un pas important vers la coproduction.



Le changement nécessaire ne consiste pas à élaborer des solutions de la même manière inefficace, mais à adopter un meilleur processus de conception de solutions adaptées au problème et qui seront soutenues par les communautés.



RÉFÉRENCES

- Andrews, M., L. Pritchett and M. Woolcock (2017) *Building State Capability: Evidence. Analysis. Action*. Oxford; New York, NY: Oxford University Press.
- Barma, N.H., E. Huybens and L. Vinuela (eds) (2014) *Institutions taking root: building state capacity in challenging contexts*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Brinkerhoff, D.W. and J.M. Brinkerhoff (2015) 'Public sector management reform in developing countries: perspectives beyond NPM orthodoxy'. *Public Administration and Development* 35: 222–37.
- Evans, P. (2004) 'Development as institutional change: the pitfalls of monocropping and the potentials of deliberation'. *Studies in Comparative International Development* 39(4): 30–52.
- Grindle, M.S. (2013) 'Public sector reform as problem-solving? Comment on the World Bank's Public Sector Management Approach for 2011 to 2020'. *International Review of Administrative Sciences* 79(3): 398–405.
- Grindle, M.S. (2007) 'Good enough governance revisited'. *Development Policy Review* 25(5): 553–74.
- Hudson, B., D. Hunter and S. Peckham (2019) 'Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programmes help?'. *Policy Design and Practice* 2(1): 1–14.
- Ledger T. (2016) *An Empty Plate: Why we are losing the battle for our food system and how to win it back*. Johannesburg: Jacana.
- Mayne, O., J. de Jong and F. Fernandez-Monge (2020) 'State Capabilities for problem-oriented governance'. *Perspectives on Public Management and Governance* 3(1): 33–44.
- McGann, M., T. Wells and E. Blomkamp (2021) 'Innovation labs and co-production in public problem solving'. *Public Management Review* 23(2): 297–316.
- McGuinness, T. D. and A. Slaughter (2019) 'The new practice of public problem solving'. *Stanford Social Innovation Review* Spring 2019: 27–33.
- NPC (2013) *National Development Plan 2030: Our future – make it work*. Pretoria: National Planning Commission.
- PCC (2022) *A Framework for a Just Transition in South Africa*. Johannesburg: Presidential Climate Commission.





PARI
PUBLIC AFFAIRS
RESEARCH INSTITUTE

2 Sherwood Road
Forest Town
Johannesburg, 2193
T +27 (0) 11 482 1739
E info@pari.org.za

www.pari.org.za