



# Synthèse de l'analyse des politiques bioénergies en Afrique de l'Ouest et du Centre

Etude réalisée par M-H. Dabat, J-J. Gabas, C.Gatete, V.Ribier  
avec la participation de J. Blin et D.Gautier (CIRAD)





## Objectif de la synthèse

- Dégager les grandes tendances des politiques publiques sur les bioénergies en Afrique de l'Ouest et du Centre
- Echelle nationale, échelle régionale (CILSS, UEMOA, CEDEAO...)

## Matériaux utilisés

- Rapports relatifs à 4 études de cas: Bénin, Burkina Faso, Mali, Sénégal
- Amorce d'une base de données des initiatives bioénergies
- Capitalisation des conférences internationales biocarburants à Ouagadougou (2iE/CIRAD) – 2007, 2009, 2011, 2013
- Bibliographie (notamment initiatives régionales)



- Introduction: des situations énergétiques contrastées
- Une diversité de techniques et de produits bioénergétiques
- Eclatement institutionnel et absence de cohérence globale
- Peu d'entraînement des instances régionales sur les politiques nationales
- Beaucoup de contestation des OP et des acteurs de la société civile
- Libéralisation des filières et désengagement de l'Etat
- Le rôle significatif des bailleurs de fonds
- Beaucoup d'intentions mais peu de réalisations
- De multiples projets qui restent à petite échelle
- Conclusion: un potentiel sous-exploité à cause de plusieurs obstacles



- Plusieurs pays sont producteurs de pétrole ou de gaz naturel (Nigéria, Côte d'Ivoire, Afrique Centrale...) mais **la plupart des pays sont importateurs**, certains pays sont producteurs et importateurs (Tchad...)
- La disponibilité du couvert forestier varie aussi selon les pays: plus important en Afrique du Centre. Pourtant **plus de 90% de l'énergie consommée en Afrique de l'Ouest est du bois de feu**
- Certains pays cumulent l'absence de pétrole et la rareté des ressources forestières (Togo, Niger, Cap Vert, Gambie, Burkina Faso...) → balance commerciale déficitaire et déforestation
- **Taux d'accès à l'électricité très variable** (pas lié à disponibilité en pétrole)
- → Enjeu du développement des bioénergies → stratégies de développement des biocarburants, amélioration de la gestion du bois-énergie... Plus marqué en Afrique de l'Ouest



- **Bioénergie = valorisation de la biomasse.** Plusieurs voies de conversion de la biomasse en énergie en fonction de la nature de la biomasse et du type de besoin énergétique
- Bois-énergie ; charbon de bois ; biogaz ; gaz de gazéification ; recyclage de certains déchets ; biodiesels à base d'huile de palme, de coton, de jatropha ; bioéthanol à partir de canne à sucre, de maïs, de sorgho, de manioc, etc.
- Plusieurs voies innovantes comme la méthanisation, la pyrolyse et la fermentation alcoolique, la trans-estérification, la gazéification
- **Multiplicité des objectifs:** réduire la consommation d'énergies fossiles, rationaliser la consommation d'EnR, réduire les effets sur la santé humaine, réduire les émissions de GES (combustion fossile), etc.





- Un **paysage institutionnel complexe et fragmenté**
- **Foisonnement du nombre d'acteurs** publics et privés: Présidence, ministères, agences publiques, recherche, instances régionales, organisations de la société civile, entreprises privées, bailleurs de fonds...
- **Eclatement des politiques** en diverses politiques sous-sectorielles (concurrence pour le leadership)
  - Les ministères de l'Énergie portent la promotion des biocarburants et des énergies alternatives (solaire, biogaz, hydroélectricité...) mais se positionnent aussi sur le volet demande du bois-énergie (foyers améliorés)
  - Les ministères de l'Environnement revendiquent le leadership du bois-énergie tout en étant positionnés sur le volet offre (aménagement forestier, gestion communautaire...)
  - Les ministères de l'Agriculture sont diversement présents



- **Plusieurs strates ministérielles** pour la production des orientations politiques, des stratégies, des mesures incitatives, des normes et règles: administrations de l'Agriculture, des mines et de l'énergie, de l'environnement, des eaux et des forêts, etc.
- Intérêt de la Présidence dans certains pays (Cameroun, Bénin...)
- Rôles variables des agences publiques/interministérielles et de la recherche
- **Absence de politiques publiques ou de stratégies embrassant l'ensemble des bioénergies**
- **Aucun mécanisme ou instance en mesure d'assurer la coordination des différentes initiatives. Problème de cohérence des politiques**



- **Les bioénergies sont rarement l'objet central d'une politique** (politiques secondaires)
- Les politiques ont **du mal à intégrer à la fois l'amont et l'aval** des filières énergétiques
- **Les politiques sont rarement claires sur leurs objectifs:** marché international, marché national, marché local ? Exportation ou diminution des importations, électrification rurale?
- Difficulté de la plupart des pays à élaborer un cadre réglementaire, législatif et fiscal propice au développement des bioénergies





- Promotion des bioénergies par les instances régionales depuis le début des années 2000: PREDAS (CILSS), PRBE (UEMOA), CEREEC (CEDEAO)
- **Mais les effets d'entraînement sur l'élaboration des politiques dans les Etats membres ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées**
- **Enjeu majeur pour les années à venir = concrétiser les démarches volontaristes au niveau régional en de véritables dynamiques nationales de développement des bioénergies**



- Opposition plus ou moins virulente et ancienne au développement des biocarburants: ROPPA (Afrique de l'Ouest), CNOP (Mali), FUPRO (Bénin)...
- Argument = concurrence sur la terre et les autres moyens de production dédiés aux biocarburants au détriment des cultures vivrières
- Contre-argument = les bioénergies permettent la mise à disposition d'une énergie locale susceptible de transformer et de conserver les produits alimentaires
- Défiance également des organisations de la société civile → toute politique incitative envers les biocarburants est politiquement risquée depuis la crise alimentaire de 2008
- Pourtant beaucoup d'OSC/ONG sont investies dans des opérations bioénergie à petite échelle et disposent d'une expertise en la matière



- Retrait volontaire de l'Etat et implication des entreprises privées
- Exemples: politique forestière et stratégie de développement des biocarburants au Bénin, programmes biogaz/biodigesteurs et initiatives de cogénération au Cameroun...
- Développement du partenariat public-privé pour développer la confiance entre acteurs, développer la responsabilité collective et partager les risques. Mais bilan du PPP très mitigé: initiative privée timide (Sénégal), soutien public insuffisant (Burkina Faso)...
- Stratégies des entreprises privées internationales assez opaques
- Retrait limité de l'Etat dans le transfert de la gestion forestière aux populations locales



- Influence des bailleurs sur les politiques nationales et soutien des agences: Union européenne (Facility Energy), Taiwan, la GIZ, la SNV, l'AFD, memorandum du Brésil avec l'UEMOA...
- Le PNUD, la GIZ et la SNV, financent beaucoup le biogaz (récupération de crédit carbone / éligibilité au MDP). Pourtant les projets existants ont des difficultés (les biodigesteurs ne fonctionnent pas bien, contraintes pour les éleveurs). Les femmes n'utilisent pas les foyers améliorés...
- Beaucoup de financements aussi sur le bois-énergie (Banque Mondiale, UICN...), plus d'hésitation sur les biocarburants
- Présence des bailleurs plus ou moins ancienne selon les pays (beaucoup d'antériorité au Mali notamment avec la GTZ/GIZ)



- **Décalage entre ambitions et réalisations.** Objectifs volontaristes pour capter des financements. Mais les conditions de mise en œuvre sont rarement réunies et les réalisations sont en deçà des objectifs annoncés
- **Les documents de politiques existent généralement mais plusieurs sont non validés en conseil des ministres ou en attente de décrets d'application:** Mali (transfert de gestion des forêts), Burkina Faso (stratégie biocarburants)
- **Réalisations de terrain décevantes,** problème de rentabilité, filières mal consolidées: les producteurs n'arrivent pas à vendre les graines de jatropha alors que les opérateurs en manquent...
- Les investisseurs potentiels sont hésitants en l'absence de politiques réalistes, stables et ciblant la durabilité des actions
- Les tensions et conflits dans certaines régions compliquent aussi la mise en œuvre des projets (projets bois-énergie au Nord Mali et Nord Cameroun)





- **Changement d'échelle insuffisant pour avoir un véritable impact sur les trajectoires de développement.** Les filières n'émergent pas
- Résultats intéressants de certains projets/programmes mais dimension économique insuffisante.
- **Les bailleurs manquent de références et de résultats convaincants pour financer des projets biocarburant à plus grande échelle.**  
Financement de « projets pilotes » plutôt que changement d'échelle
- Peu d'études d'évaluation sérieuses sur les effets des bioénergies sur l'emploi, la pauvreté, l'accès à l'énergie en zones rurales ou la balance commerciale. Les niveaux de production aussi sont mal connus



- Malgré un **potentiel important, de nombreuses difficultés**
  - De nombreux projets privés biogaz à petite échelle et foyers améliorés ne marchent pas. Renvoie aux pratiques des utilisateurs (mal étudiées)
  - La filière bois-énergie ne bénéficie pas d'investissements à la hauteur des enjeux de cette énergie. Peu d'effort de replantation à grande échelle de la part des Etats. Problème d'accès aux zones en conflit
  - Développement des biocarburants freiné par la question sociale et politique de la concurrence avec les cultures alimentaires et par leur faible rentabilité
  - Actions de quelques opérateurs privés, associations ou ONG, sans véritable connexion avec des programmes qui pourraient les soutenir mais n'existent pas
- Faible développement global des bioénergies
- L'écart entre le « souhaité » et le « réalisé » est important



• **volonté politique de promouvoir les bioénergies moins forte que les déclarations** et les prises de position officielles semblent laisser croire.

- Les priorités dans la plupart des pays sont de **développer rapidement l'offre énergétique nationale** plutôt que d'envisager le long terme et de satisfaire les besoins urbains plutôt que ruraux
- Les politiques sont aussi sensibles aux prix du pétrole et à la controverse énergie/alimentation.
- Les moyens des Etats et des instances régionales sont trop faibles pour faire face aux enjeux et infléchir les tendances

**Hétérogénéité des différents types de bioénergies** aux enjeux différents (gestion de l'environnement, sécurité alimentaire, innovation technologique, dimension sociale, offre et demande, etc.) et relevant de structures administratives différentes



- Synthèse sur les politiques et programmes bioénergie en Afrique de l'Ouest et du Centre
- Etude de cas sur les politiques et programmes bioénergie : étude Mali, étude Burkina, étude Bénin, étude Cameroun
- Synthèse sur les politiques sous régionales
- Synthèses sur les initiatives de recherche



- Il n'existe pas de politiques globales prenant en compte simultanément le large spectre des bioénergies : juxtaposition de politiques et stratégies sous-sectorielles / pas de coordination
- Divergence d'intérêts entre acteurs, rivalités institutionnelles, rapports de force, qui pénalisent la cohérence et l'articulation des actions de promotion des bioénergies → déficit de pilotage et de coordination de nature structurelle, qui ne peut donc être réglée par la mise en place d'un comité de pilotage ou d'un cadre de concertation
- On est loin en Afrique de l'Ouest et du Centre de voir éclore des politiques bioénergies telles que dans certains pays émergents en Amérique du Sud, en Asie, ou même en Afrique du Sud et de l'Est (taux d'incorporation, régulation des marchés, soutien des investisseurs, etc.)





## Partenaires

réseau animé par l'

iram

en partenariat avec le

geres  
Energie  
Environnement  
Solidarité

et avec l'ANADEB, la DGE Bénin  
et le CERPA Zou Collines (Bénin)

## Bailleurs

