



LES POLITIQUES REGIONALES BIOENERGIE EN AFRIQUE DE L'OUEST

Vincent Ribier,

CIRAD, UMR Art-Dev,

Septembre 2014

Le réseau JatroREF a pour objectif la construction de référentiels permettant de caractériser la viabilité socio-économique et la durabilité environnementale des filières paysannes de production d'agrocarburants à base de Jatropha en Afrique de l'Ouest. Il est animé par le bureau d'études associatif IRAM, en partenariat avec l'ONG GERES. JatroREF cherche à favoriser les échanges opérationnels entre porteurs de projets, et avec les acteurs institutionnels, la recherche et les organisations paysannes concernés directement par les enjeux liés au développement des agrocarburants locaux. La constitution de groupes de travail thématiques favorise la concertation et le partage d'expérience entre participants. Le réseau met également en œuvre des moyens d'étude dédiés. JatroREF diffuse ensuite l'information à un public plus large, à travers diverses publications - rapports d'étude, notes pédagogiques- et des ressources documentaires, accessibles sur son site Internet www.jatroref.org.

Les bioénergies ont progressivement trouvé leur place dans l'agenda des décideurs de diverses régions africaines, notamment en Afrique australe où les actions semblent les plus avancées, mais aussi en Afrique de l'ouest, où des initiatives récentes ont renforcé la visibilité de cette thématique. On citera notamment la création en 2010 d'un organe régional spécifiquement dédié aux énergies renouvelables, le Centre Régional pour les Energies Renouvelables et l'Efficacité Energétique (CERECEC), et l'élaboration de la Politique en matière d'énergies renouvelables (PERC) à portée régionale. Le texte passe en revue, dans une première partie, les principales initiatives prises au niveau régional en la matière, puis évalue l'impact de celles-ci sur la consolidation des politiques nationales correspondantes.

1. Une montée en puissance des bioénergies dans l'agenda régional au cours des dix dernières années

Les premières actions menées au niveau régional Afrique de l'Ouest (ou au moins dans certains pays de la région) dans le domaine des bioénergies sont déjà anciennes puisqu'on en trouve trace dès la fin des années 1970. Le CILSS semble avoir initié des projets destinés à réduire la demande de combustibles ligneux (foyers améliorés en 1978, gaz butane en 1989) et à promouvoir des énergies renouvelables notamment le solaire avec le Centre régional de l'énergie solaire. La Banque mondiale et la coopération danoise (DANIDA) financent à partir de 1993 un programme régional intitulé « Examen des politiques, stratégies et Programmes du sous-secteur des énergies traditionnelles », communément appelée RPTES (Review of Policies in the Traditional Energy Sector). Le programme visait l'amélioration des systèmes de gestion du bois-énergie ainsi que la promotion des politiques nationales dans le secteur de l'énergie domestique et des modèles de gestion durable et participative des forêts naturelles. L'objectif global était de renforcer la capacité des populations rurales à gérer durablement les ressources forestières, tout en procédant à une amélioration et une valorisation de la production de bois et de la filière de commercialisation, permettant ainsi un meilleur approvisionnement en combustibles ligneux et l'augmentation progressive du revenu monétaire en milieu rural et urbain. C'est également dans les années 1990 qu'est mis en œuvre le Programme Energie domestique Sahel (PED Sahel) par la coopération allemande (GTZ). Le programme était alors directement exécuté par la GTZ sans que les institutions régionales ne soient mobilisées.

Il faut toutefois attendre les années 2000 pour assister à la véritable montée en puissance du thème des bioénergies au sein des instances régionales d'Afrique de l'Ouest. Les initiatives se multiplient, des structures dédiées se mettent en place, donnant lieu à la formulation de politiques publiques spécifiques pour le secteur. Le tableau suivant retrace les principales étapes de cette montée en puissance.

Chronologie des principales initiatives régionales Afrique de l'Ouest depuis 2000

- 2000 : Intégration du Programme Energie domestique Sahel (PED Sahel) de la GTZ au Programme Régional des Energies Domestiques et Alternatives au Sahel (PREDAS) domicilié au CILSS avec un financement de la coopération allemande (1,5 million d'euros) et de l'Union européenne (5,4 millions d'euros)
- 2001 : Elaboration de la Politique Energétique Commune (PEC) de l'UEMOA. La PEC se décline en 10 programmes majeurs, mais seul le dixième concerne les énergies renouvelables

2004 : démarrage du Programme Régional Biomasse Energie (PRBE) au sein de l'UEMOA sur financement néerlandais (2,5 millions d'euros) pour une première phase de 3 ans renouvelable une fois.

2005 : Livre blanc de la CEDEAO. Formulation d'une Vision stratégique de valorisation énergétique de la biomasse pour un développement durable de l'UEMOA, validée au cours d'un atelier régional à Cotonou du 26 au 28 avril 2006

2009 : Initiative Régionale pour l'Energie Durable (IREDD) de l'UEMOA, prévoyant la création d'un Fonds de Développement Energie (FDE) doté de 500 milliards de FCFA pour financer le développement énergétique des pays de l'UEMOA

2010 : création du Centre Régional pour les Energies Renouvelables et l'Efficacité Energétique (CERECEC) au sein de la CEDEAO

2011 : la gestion, la promotion et le suivi des filières bioénergétiques deviennent une nouvelle thématique de travail du HUB Rural

2012 : Etude sur les potentialités des filières bioénergie en Afrique de l'Ouest dans le cadre d'une coopération entre l'UEMOA et le Brésil

2012 : Elaboration de la Politique en matière d'énergies renouvelables (PERC) par le CERECEC. C'est le premier document de politique régionale entièrement consacré aux énergies renouvelables

La GTZ prolonge en 2000 le PED Sahel pour une deuxième phase de 5 ans, avec un financement de 1,5 million d'euros, et décide de transférer le programme au CILSS afin que celui-ci en devienne l'exécutant. Le transfert institutionnel s'accompagne d'un changement de nom, le PED Sahel devenant ainsi le Programme Régional des Energies Domestiques et Alternatives au Sahel (PREDAS). L'Union européenne rejoint alors la coopération allemande pour financer le programme à hauteur de 5,4 millions d'euros. (Des précisions sur le PREDAS sont données dans l'annexe 2).

L'année suivante (2001) voit l'UEMOA affirmer sa présence dans le domaine énergétique avec l'adoption d'une politique énergétique commune (PEC). Celle-ci définit 10 programmes majeurs (cf. annexe 5), mais l'accent est mis avant tout sur la promotion et le financement de l'énergie moderne (électrification, approvisionnement en hydrocarbures, ...). Seuls trois des dix programmes font référence aux bioénergies (électrification rurale, utilisation des combustibles ligneux et promotion des énergies renouvelables). Un premier pas est donc fait par l'UEMOA vers les bioénergies, mais une implication plus forte reste à venir.

Un deuxième programme régional, le Programme Régional Biomasse Energie (PRBE), vient s'ajouter à partir de 2004 au seul existant jusqu'alors, le PREDAS. Il est hébergé par l'UEMOA sur un financement des Pays Bas de 2,5 millions d'euros pour une première période de 3 ans, renouvelable une fois (cf. annexe 3). Le PRBE se positionne d'emblée comme complémentaire du PREDAS et se propose d'en appuyer certaines actions, notamment l'élaboration de Stratégies Energie Domestique (SED) nationales.

Le Livre blanc pour une « politique régionale axée sur l'accès aux services énergétiques par les populations rurales et périurbaines pour atteindre les OMD », publié sous l'égide conjointe de la CEDEAO et de l'UEMOA en octobre 2005, constitue la première ébauche d'une future politique régionale en la matière. Comme mentionné dans le document, « les Etats Membres et la Région ont décidé de s'engager dans une politique régionale ambitieuse pour accroître l'accès aux services énergétiques modernes ». Il n'existait jusqu'alors que des programmes financés par des bailleurs de fonds, et l'initiative relative au Livre blanc peut être interprétée comme l'affirmation d'une volonté conjointe des Etats et de la Région de se doter d'une politique régionale. Le Livre blanc précise un certain nombre de résultats attendus (en termes de part de la population ayant accès à un service de cuisson moderne à l'horizon 2015, d'accès à des services communautaires modernes, et d'accès au service électrique individuel) ainsi que 4 axes d'intervention (cf. annexe 4).

Les réflexions menées en 2008 au sein de l'UEMOA sur les besoins de financement du développement énergétique de la région débouchent l'année suivante sur l'Initiative Régionale pour l'Energie Durable (IREDD). Cette initiative prévoit la création de deux Fonds : (i) le Fonds de Développement Energie (FDE), fonds concessionnel pour les besoins de court terme, avec une dotation attendue de 500 milliards FCFA, dont 250 milliards constituant la contribution des Institutions de l'Union, l'autre moitié étant à rechercher auprès des partenaires au développement ; (ii) le Fonds d'investissement privé est quant à lui ciblé sur les financements de plus long terme, concernant notamment les infrastructures ; le montant visé est de 1.000 milliards FCFA, en espérant

une mobilisation substantielle des acteurs privés, la participation du FDE à ce deuxième fonds étant symbolique (15 milliards de FCFA). Il est à noter que l'IRED, qui ambitionne le développement d'une offre énergétique diversifiée, compétitive et durable, se concentre essentiellement sur les énergies classiques et ne concerne que marginalement les bioénergies.

Un nouveau pas est franchi en 2010 avec la création du Centre Régional pour les Energies Renouvelables et l'Efficacité Énergétique (CEREEC), organe de la CEDEAO spécifiquement dédié aux énergies renouvelables. Le CEREEC a été officiellement inauguré à son siège à Praia, Cap-Vert, le 6 juillet 2010. Le centre a pour fonction de coordonner, exécuter, cofinancer et appuyer des programmes, projets et activités dans le cadre des cinq domaines de résultats suivants :

Une agence régionale de promotion de l'énergie durable créée et gérée de façon efficace ;

Une politique d'énergie durable appropriée et des cadres réglementaires d'appui élaborés et mis en œuvre ;

l'expertise sur divers aspects liés à l'énergie durable renforcée et appliquée ;

La gestion des connaissances, la sensibilisation, le plaidoyer et des réseaux renforcés ;

les investissements dans des projets et des entreprises dans le domaine de l'énergie durable sont mobilisés et mis en œuvre.

Le CEREEC s'efforce de faire adopter au niveau de chaque Etat membre deux plans nationaux, un Plan National pour les Energies Renouvelables (PNER) et un Plan National pour l'Efficacité Énergétique (PNEE) en finançant des expertises pour aider à leur élaboration. Il a établi deux points focaux dans chaque pays, l'un pour le volet Energies Renouvelables et l'autre pour le volet Efficacité Énergétique. Le CEREEC développe une forte activité en matière d'organisation de forums de haut niveau, de rencontres ministérielles, d'ateliers régionaux, de formations¹, de participation à divers événements internationaux. Il établit pour cela des partenariats avec divers organismes internationaux tels que l'Organisation des Nations Unies pour le Développement industriel (ONUDI), le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), le Forum Mondial pour l'Énergie Durable (GFSE) ou encore l'Initiative Énergie Durable pour tous (SE4All) de l'ONU. Le CEREEC présente ses diverses activités et partenariats en publiant un bulletin de 16 pages. Le bulletin n°5 est paru en octobre 2012, le bulletin n°6 en mars 2013.

Le CEREEC a également lancé en son sein un Observatoire des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique de la CEDEAO (ECOWREX) avec un financement du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM). Cet observatoire vise à fournir aux décideurs, aux promoteurs de projets, aux investisseurs et aux autres acteurs des informations fiables et pertinentes sur les ressources et les systèmes énergétiques en Afrique de l'Ouest. Le CEREEC attend de l'observatoire qu'il facilite l'adoption et l'exécutions des politiques, initiatives, activités et programmes nationaux et régionaux.

En 2011, le HUB Rural, institution régionale basée à Dakar, a élaboré un Cadre d'intervention « Bioénergie et développement rural » qui identifie 9 axes, répartis en deux domaines thématiques et deux domaines transversaux. Les deux domaines thématiques sont d'une part les politiques et programmes bioénergétiques régionaux et nationaux, et d'autre part les projets pour filières bioénergétiques et développement rural (cf. annexe 4).

¹ A titre d'exemple, le CEREEC a organisé d'avril à décembre 2012 des formations à destination des cadres des Etats membres sur (i) le renforcement des capacités des politiques énergétiques renouvelables et des systèmes d'incitation, (ii) la cartographie des ressources éoliennes et solaires, (iii) la conception et mise en œuvre des projets de subsistance avec l'énergie solaire, (iv) la cartographie des ressources de biomasse et (v) la méthodologie et les outils de la planification énergétique.

La coopération entre le Brésil et l'UEMOA donne lieu en 2012 au lancement d'une étude pluridisciplinaire sur les potentialités, la faisabilité agro-écologique, économique et sociale des filières bioénergie des pays de la sous-région, sur financement de la Banque Nationale de Développement Economique et Social (BNDES) du Brésil. Cette coopération prend la forme d'études de faisabilité² mais sans financer des projets de mise en valeur des biocarburants. Le Brésil semble toutefois se désengager depuis lors, les priorités de Lula Da Silva n'étant pas reprises par Dilma Rousseff qui lui a succédé à la présidence du Brésil.

Enfin, le point d'orgue de cette émergence progressive des bioénergies dans l'agenda régional a été l'adoption récente en 2012 de la Politique en matière d'énergies renouvelables de la CEDEAO (PERC). C'est l'aboutissement du travail préparatoire démarré avec la publication en 2005 du Livre blanc sur l'accès aux services énergétiques pour les populations des zones rurales et périurbaines. Les différentes intuitions de l'époque sont reprises et systématisées avec la formulation de divers objectifs généraux (promotion des services énergétiques en zone rurale, réduction de la dépendance aux importations de combustibles fossiles, réduction des externalités négatives du système énergétique actuel) et d'objectifs spécifiques quantifiés pour 2020 et 2030 (taux de pénétration des énergies renouvelables, proportion de la population rurale desservie par les énergies renouvelables, part de l'éthanol (biodiesel) dans la consommation d'essence (gasoil), taux de foyers améliorés, installations solaires). Le détail des objectifs est explicité dans l'annexe 1.

La PERC mobilise le principe de subsidiarité : le CEREEC ne développera que des activités ayant une valeur ajoutée au niveau régional, les Etats membres développant leur Plan d'action au niveau national. Parmi les valeurs ajoutées potentielles identifiées dans le document de la PERC, on retiendra :

encourager l'adoption d'objectifs nationaux et de plans d'action qui contribueront à l'atteinte des objectifs régionaux ;

orienter la création d'un cadre harmonisé au niveau national grâce à une collaboration étroite entre le CEREEC et l'Autorité régionale d'électricité des pays membres (AREEC) ;

permettre l'harmonisation des politiques fiscales et douanières et la mise en place de normes et de labels de qualité régionaux communs

créer un corpus de connaissance crédible sur les technologies et ressources liées aux énergies renouvelables ;

promouvoir un marché régional de l'investissement lié aux énergies renouvelables.

Au final, cette présentation des diverses interventions portées par les instances régionales en matière de développement des bioénergies semble indiquer un niveau satisfaisant de coordination et de synergie entre elles : le PRBE de l'UEMOA a appuyé le PREDAS du CILSS dans la mise en place des Stratégies Energie Domestique (SED) nationales, le Livre blanc a été coproduit par l'UEMOA et la CEDEAO, la PERC de la CEDEAO reprend les acquis du Livre blanc, le HUB rural lance des actions en soutien de l'UEMOA et de la CEDEAO. Cette appréciation est peut être toutefois à relativiser au regard de différentes recommandations émanant de participants nationaux à des ateliers régionaux qui réclament de manière récurrente un renforcement de la synergie entre les différentes institutions régionales (en citant notamment le CILSS, l'UEMOA, la CEDEAO, et le PREP/PNUD)

² Certaines études ont ainsi porté sur la faisabilité de projets tels que l'éthanol de canne à sucre, l'huile de tournesol et de soja, l'huile de coton, la biomasse d'eucalyptus.

2. Une articulation avec les politiques nationales qui reste à consolider

L'évocation factuelle des initiatives régionales sur les bioénergies amène dans un deuxième temps à s'interroger sur leur contenu et sur leur efficacité, notamment concernant leur articulation avec les politiques nationales. La question cruciale est celle de la capacité des organisations régionales à impulser des dynamiques effectives dans les Etats membres. La réponse à cette question est complexe car les situations nationales sont diverses et toute généralisation excessive serait fautive. On se basera donc autant que faire se peut sur les informations disponibles pour apporter quelques éléments d'éclairage.

Une prise de conscience réelle des enjeux des bioénergies au niveau régional

La chronologie évoquée dans la première partie montre clairement la montée en puissance du thème des bioénergies en Afrique de l'Ouest au cours des années 2000 et son développement jusqu'à nos jours. Les différents forums régionaux qui ont eu lieu sur ce thème ont débouché sur une formulation explicite des enjeux et des objectifs (livre blanc) puis quelques années plus tard sur la formulation d'une stratégie régionale (PERC) poussant plus loin l'analyse et débouchant sur l'identification des résultats attendus et des objectifs vers lesquels tendre au niveau des pays.

Cette réflexion s'est accompagnée d'une consolidation institutionnelle avec la création du CEREEC, premier organe régional du continent africain dédié aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique. La création de ce Centre concrétise ainsi au niveau des institutions la prise de conscience de l'importance stratégique des énergies renouvelables et devient un modèle pour les autres régions africaines. D'ores et déjà la SADC et la CAE ont démarré le processus préparatoire de création de centres similaires sous la supervision de l'ONUDI.

Des documents d'orientation stratégique plus que des politiques publiques

Les différentes interventions publiques relatives aux bioénergies au niveau régional ont d'abord été menées sous forme de programmes sur financement extérieur, coopération allemande et Union européenne dans le cas du PREDAS, coopération néerlandaise dans le cas du PRBE. La volonté de formuler des politiques publiques est néanmoins réelle ; elle s'est traduite par l'élaboration de la Politique Énergétique Commune (PEC) de l'UEMOA en 2001, par le Livre blanc de 2005 et surtout par la Politique en matière d'énergies renouvelables (PERC) de la CEDEAO en 2012.

L'analyse du contenu de ces documents montre qu'ils comportent une première partie de diagnostic approfondi de la situation, suivie de la formulation d'objectifs et de résultats attendus. Le document de la PERC (version finale de septembre 2012) contient ainsi une description du contexte (pages 20 à 28), suivi de la présentation des objectifs (pages 30 à 43) et de l'énoncé de la stratégie (pages 44 à 68). La PERC est donc avant tout un document d'orientation stratégique, qui fixe un cap et des objectifs sur la base d'un diagnostic, mais n'a pas de moyens propres pour financer des actions concrètes. Elle vise, par une démarche volontariste, à élaborer des programmes d'investissement tant régionaux que nationaux (au niveau des Etats membres) et ainsi à orienter les promesses de dons des bailleurs de fonds pour soutenir les actions préalablement définies.

Une articulation délicate avec les politiques nationales

L'articulation entre les instances régionales et les instances des Etats membres est empreinte d'ambiguïté : les instances régionales affichent une volonté de coordination, d'harmonisation, en s'autoproclamant garants de l'intérêt général alors même que les Etats membres ne sont bien souvent pas prêts à abandonner la partie de souveraineté nationale qui serait nécessaire pour que cette action de coordination et d'harmonisation soit efficace. Il en ressort une approche volontariste dans les prises de positions des instances régionales, avec la formulation d'objectifs ambitieux, mais sans que celles-ci aient les moyens ni la légitimité de faire appliquer les mesures nécessaires.

La PERC se définit comme un cadre d'harmonisation des politiques nationales (soutien à l'adoption d'objectifs nationaux en ligne avec la PERC, harmonisation des politiques fiscales et douanières,

création d'un corpus de connaissance sur les technologies, promotion d'un marché régional de l'investissement lié aux énergies renouvelables), mais la réalisation effective de cette harmonisation repose sur une adhésion réelle des Etats membres qui est encore loin d'être acquise.

L'ambiguïté évoquée plus haut ressort clairement dans le point 4.2 de la PERC portant sur le cadre légal et institutionnel : « la PERC sera le catalyseur permettant de transformer la vision et les objectifs identifiés et quantifiés en une action concrète et en une réalité. Toutefois, les Etats membres seront laissés libres de définir leurs propres stratégies pour atteindre les objectifs fixés au niveau régional ». Il en résulte une suite de contorsions sémantiques destinées à afficher des ambitions sans paraître vouloir les imposer. Le principe de subsidiarité est ainsi fréquemment mis en avant pour justifier que les instances régionales n'interviendront que dans les domaines où elles ont une valeur ajoutée, mais aussi pour rappeler qu'elles ont effectivement une valeur ajoutée réelle.

Outre l'harmonisation et la coordination des politiques déjà évoquées, on relèvera quelques autres domaines où cette valeur ajoutée peut s'exprimer :

La capitalisation des connaissances, que ce soit au niveau des techniques comme des expériences réussies au niveau des pays. L'idée est de faire l'inventaire de l'existant, de le capitaliser et d'en assurer la diffusion auprès des utilisateurs potentiels. Il n'est pas étonnant à cet égard que l'une des premières actions du CERECEC nouvellement créé ait été de lancer l'Observatoire des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique (ECOWREX) ;

L'organisation de formations régionales et autres actions de renforcement de capacité (cf. première partie la liste des actions de formation entreprises en 2012).

La capitalisation des connaissances justifie la réalisation de nombreuses études et expertises incluant plusieurs pays. Les programmes régionaux PREDAS et PRBE ont ainsi réalisé une multitude d'études sur des sujets divers ;

Un dernier domaine est celui des relations avec les bailleurs de fonds. Ceux-ci sont friands de cadres de cohérence et de reproductibilité des expériences locales et les instances régionales mettent généralement l'accent sur ces deux aspects. Elles sont donc fréquemment utilisées pour capter et orienter l'aide internationale, aptitude à laquelle les Etats membres sont rarement insensibles.

L'impact réel sur les politiques nationales semble faible

Les différentes considérations précédentes amènent à penser que l'impact des interventions régionales sur les politiques nationales est relativement faible, en tout état de cause inférieur aux ambitions affichées. Diverses raisons peuvent être invoquées pour expliquer cela

Des moyens trop faibles pour avoir un véritable effet de levier

Les moyens des organisations régionales sont trop faibles pour avoir une réelle capacité d'impulsion. Les programmes régionaux consistent avant tout en des études et des financements d'expertises pour élaborer des documents de stratégie, et ne disposent pas des moyens pour mettre en œuvre des actions significatives dans les pays. Le financement des actions dans un pays donné vient essentiellement des projets bilatéraux portés par les agences de coopération dans ce pays, et l'expérience montre que ces projets sont généralement réticents à financer des actions qu'ils n'ont pas eux-mêmes programmées. L'exemple du Bénin est illustratif à cet égard. Le programme PRBE de l'UEMOA avait financé une étude de faisabilité de la gazéification des tiges de coton pour alimenter des communes, mais sans avoir les moyens de financer la mise en œuvre du projet par des réalisations concrètes. Le Projet de Fourniture de Services Energétiques (PFSE) a été identifié pour assurer ce financement mais les différences de procédure entre le niveau régional (PRBE) et national (PFSE) n'ont pas permis que cela se réalise.

La non prise en compte suffisante des tensions et blocages institutionnels

L'action menée par les instances régionales pour accompagner les Etats membres dans l'élaboration de leur stratégie et de leur politique nationale se fait dans une grande mesure par la réalisation

d'études transversales faisant le point, pour un sujet donné, sur la situation en vigueur dans les différents pays et formulant un certain nombre de recommandations dirigées à ceux-ci. C'est notamment le cas pour les actions visant à l'harmonisation fiscale des politiques concernant les bioénergies : les études et expertises sur le sujet conduisent à la formulation de recommandations sur les niveaux de taxes et/ou subventions qu'il serait souhaitable d'appliquer dans les pays. Or l'expérience montre que ces recommandations sont peu suivies d'effet et que les systèmes réglementaires et fiscaux des Etats membres tardent à converger. L'inertie constatée tient pour une large part à la nature politiquement sensible du thème de la fiscalité et des normes, qui touche directement les intérêts des élites politiques et économiques.

Plus généralement, la trop faible prise en compte des contextes institutionnels et des conflits d'intérêt et rapports de force entre acteurs clés hypothèque l'appropriation des recommandations au niveau des pays. La mise en œuvre des différentes stratégies et politiques relatives aux bioénergies envisagées requiert très souvent l'implication de divers ministères (notamment les ministères de l'énergie, de l'environnement, de l'agriculture et de l'économie) et elle aura beaucoup de mal à devenir effective tant que les différents conflits et rivalités entre ministères ne seront pas réglés.

Dans le même sens, la manière dont sont produites les recommandations conditionne dans une large mesure leur niveau d'acceptabilité. Le plus souvent, les études sont conduites sous formes de consultances qui produisent un savoir à dire d'expert mais qui ne créent pas les conditions d'une dynamique de concertation élargie. L'évaluation externe du PREDAS par la GTZ souligne que les nombreux documents produits par le Programme (stratégies, études, analyses et guides) n'ont mobilisé que peu de monde et ont de ce fait un faible degré de notoriété. Plus grave, il semble que ces documents ne soient que très peu repris et utilisés. Il en est ainsi des documents de Stratégie Energie Domestique (SED) qui ont certes été produits dans différents pays, mais dont l'impact pour favoriser ou améliorer la mise en œuvre de mesures sur les énergies domestiques dans chacun d'entre eux reste à démontrer (cf. annexe 2).

Un niveau de centralisation trop marqué au niveau régional

Un autre facteur limitant l'efficacité des actions régionales semble être l'organisation et le mode de fonctionnement des programmes, dans lesquels la cellule de coordination basée au sein des instances régionales concentre tous les leviers de prise de décision et ne laisse pas suffisamment de marge de manœuvre aux équipes techniques nationales. Ce constat a notamment été dressé par l'évaluation externe du PREDAS (cf. annexe 2) mais est également repris dans les actes de différents séminaires régionaux. Par ailleurs, les équipes nationales, supposées représentatives de la diversité des acteurs, ne mobilisent généralement qu'un échantillon de personnes ressource trop réduit pour impulser une véritable dynamique collective et créer les conditions de l'appropriation souhaitée.

3. Des acquis à confirmer

Une prise de conscience a clairement eu lieu récemment dans le domaine des bioénergies en Afrique de l'Ouest, et on assiste à une montée en puissance progressive des activités sur ce thème depuis une dizaine d'années. Des acquis évidents ont ainsi été obtenus tant au niveau institutionnel qu'au niveau des actions entreprises. La validation de la Politique en matière d'énergies renouvelables (PERC) de la CEDEAO en 2012 est l'aboutissement d'un processus de maturation entrepris à partir de 2000. Ces acquis sont toutefois à consolider pour que la dynamique observable au niveau régional ait l'effet d'entraînement souhaité sur les politiques et interventions dans les Etats membres. L'articulation entre les instances régionales et les gouvernements nationaux reste à améliorer pour que les promesses entrevues depuis dix ans trouvent leur matérialisation concrète.

Bibliographie

CEDEAO. 2005. Résumé exécutif du Livre blanc pour une politique régionale axée sur l'accès aux services énergétiques par les populations rurales et périurbaines pour atteindre les OMD. octobre 2005. 5 pages.

CEDEAO. 2012. Politique en matière d'énergies renouvelables de la CEDEAO. Septembre 2012, 102 pages.

CEREEC. 2012. Bulletin n°5, 16 pages

CEREEC. 2013. Bulletin n°6, mars 2013, 16 pages.

CILSS. Site internet du PREDAS

CILSS. 2010. Synthèse des travaux de la réunion du comité régional de pilotage, phase intérimaire du PREDAS, 22-23 décembre 2010.

Club du sahel – CEREEC. 2011. Forum du Club. L'Afrique de l'Ouest et le Brésil face aux enjeux des énergies renouvelables.

Commission des Forêts d'Afrique Centrale. 2013. Considérations politiques sur l'utilisation des terres dans le bassin du Congo. Rapport final, décembre 2013. 95 pages.

GTZ. 2008. Evaluation ex-post du Programme Régional des Energies Domestiques et Alternatives au Sahel (PREDAS) du CILSS.

HUB Rural. 2011. Projet de cadre d'intervention Bioénergie et développement rural.

UEMOA. 2004. Programme régional Biomasse Energie (PRBE) dans les Etats membres de l'UEMOA. 25 pages.

UEMOA. 2006. Etude sur le développement de la filière « éthanol / gel fuel » comme énergie de cuisson dans l'espace UEMOA. BTG Biomass Technology Group et EPM Consulting. Septembre 2006.

UEMOA et HUB Rural. 2008. Bioénergies et développement durable dans les pays membres de l'UEMOA. Octobre 2008, 145 pages.

UEMOA. 2008. Etude de faisabilité d'une unité pilote de production décentralisée d'électricité par gazéification des résidus agricoles. Bureau d'études ILTIS, Allemagne. Octobre 2008. 108 pages.

UEMOA. Site internet du PRBE.

Annexe 1

La Politique en matière d'énergies renouvelables (PERC) de la CEDEAO

Le CEREEC a produit en 2012 une Politique en matière d'énergies renouvelables de la CEDEAO (PERC) qui s'inspire du Livre Blanc publié en 2006 par la CEDEAO sur l'accès aux services énergétiques pour les populations des zones rurales et périurbaines.

L'objet de la PERC est d'assurer que de plus en plus, des sources d'énergies renouvelables comme les énergies solaire et éolienne, les petites centrales hydrauliques et les bioénergies alimentent le réseau électrique et assurent l'accès aux services énergétiques dans les zones rurales. La politique se concentre essentiellement sur le secteur de l'électricité, mais envisage également d'autres questions parmi lesquelles les usages thermiques dans le secteur de l'énergie domestique et la production potentielle de biocarburants.

La PERC affiche de nombreux objectifs (page 14 du document) :

améliorer la sécurité et la viabilité de l'approvisionnement énergétique de la CEDEAO ;

soutenir le développement socio-économique dans un cadre de maîtrise des coûts financiers ;

promouvoir l'accès aux services énergétiques dans les zones rurales et urbaines ;

créer un environnement favorable pour attirer les acteurs privés dans le secteur ;

réduire la dépendance aux importations de combustibles fossiles, ainsi que l'exposition à l'instabilité des marchés internationaux des hydrocarbures, permettant ainsi d'améliorer la balance commerciale régionale ;

réduire les externalités écologiques négatives du système énergétique actuel, telles que la surexploitation des ressources forestières, la pollution locale ou les émissions de gaz à effet de serre ;

intégrer la question de la parité homme/femme dans le développement des énergies renouvelables.

Les objectifs spécifiques de la PERC sont présentés en trois groupes : (i) le segment des énergies renouvelables raccordées au réseau, (ii) celui des options non raccordées au réseau et pour les sites isolés, et (iii) celui des applications domestiques. Des objectifs quantitatifs sont formulés à échéance de 2020 et de 2030 pour les biocarburants et les énergies domestiques :

part d'éthanol dans la consommation d'essence de 5% en 2020 et de 15% en 2030 ;

part de biodiesel dans la consommation de gasoil de 5% en 2020 et de 10% en 2030 ;

100% de foyers améliorés dès 2020 ;

part de la population utilisant des combustibles modernes de cuisson (par exemple gaz butane) de 36% en 2020 et de 41% en 2030.

La PERC précise également six types d'action (pages 16 et 17 du document) :

assurer l'émergence d'un cadre légal, institutionnel et réglementaire cohérent, efficace et flexible, afin de garantir l'harmonisation des politiques régionales et nationales en matière d'énergies renouvelables ;

chaque Etat membre doit disposer de sa propre politique nationale en matière d'énergies renouvelables (PNER) associée à une stratégie de mise en œuvre et à un plan d'action sur 5 ans ;

faire de la production d'énergies renouvelables et de la production de technologies correspondantes une activité intéressante pour les investisseurs et entrepreneurs privés ;

renforcer les compétences des fonctionnaires et des techniciens nationaux en matière de conception, mise en œuvre et exploitation des énergies renouvelables ;

servir de facilitateur dans le domaine financier afin d'obtenir une plus grande implication des secteurs industriel et bancaire privés ;

assurer la promotion, la sensibilisation et la gestion des connaissances par le biais de l'Observatoire régional pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique du CERECC (ECOWREX).

Annexe 2

Le Programme Régional des Energies Domestiques et Alternatives au Sahel (PREDAS) du CILSS

Le PREDAS fait suite au Programme Energie domestique Sahel (PED Sahel) conduit par la GTZ de 1995 à 2000. Il en constitue la deuxième phase après la décision de la coopération allemande de le domicilier au CILSS avec un financement de 1,5 million d'euros. Il reçoit un soutien financier additionnel de l'Union européenne à hauteur de 5,4 millions d'euros. La GTZ s'est retirée à la date finale initialement prévue (fin 2005), mais l'Union européenne a décidé de le prolonger quelques années supplémentaires pour terminer les actions entreprises.

Selon les termes du site internet du PREDAS, le programme a pour objet d'aider les Etats membres du CILSS à organiser durablement l'approvisionnement et l'utilisation rationnelle des énergies domestiques des populations sahéniennes, sans préjudice pour l'environnement. A cet effet, il poursuit trois objectifs spécifiques :

aider les Etats membres du CILSS à concevoir, adopter et mettre en œuvre leur Plan national énergie domestique (PNED) ;

constituer un réseau de Professionnels d'experts sahéniens en énergie domestique (PESED) et initier un Système d'information technologique sur l'énergie (SITE) ;

aider les Etats membres du CILSS à concevoir, puis à promouvoir le suivi écologique/environnemental des ressources ligneuses disponibles dans les bassins d'approvisionnement en bois-énergie des grandes villes du Sahel.

Le PREDAS a fait l'objet d'une évaluation assez négative de la part de la GTZ fin 2007. L'évaluation globale est en effet de 4 sur une échelle allant de 1 (très bon résultat dépassant sensiblement les attentes) à 6 (l'action de développement est inutile/ ou la situation s'est dégradée). L'appréciation par critère est la suivante : pertinence : 2 ; efficacité : 5 ; impact : 5 ; efficacité : 4 ; durabilité : 4.

L'évaluation de la GTZ note que le PREDAS a privilégié la production de documents de stratégie par un recours systématique à l'expertise, mais sans créer de dynamique institutionnelle de discussion et d'échange autour de ces documents. En conséquence, les nombreux documents produits (stratégies, études, analyses et guides) ont un faible degré de notoriété et d'utilisation. Les ateliers de validation n'ont bien évidemment pas été suffisants pour créer les conditions d'une appropriation réelle par les acteurs importants. Le Programme n'a pas favorisé une amélioration de la concertation entre acteurs de l'énergie domestique ni la promotion de façon professionnelle et concertée de technologies et mesures efficaces d'économie de l'énergie domestique selon les objectifs affichés. Des documents de Stratégie Energie Domestique (SED) ont certes été produits dans différents pays, mais leur impact pour favoriser ou améliorer la mise en œuvre de mesures sur les énergies domestiques dans chacun d'entre eux reste à démontrer. Le risque que les documents de stratégie ne soient pas utilisés par la suite est bien réel.

L'un des problèmes mis en avant par l'évaluation de la GTZ est la non prise en compte suffisante des contextes institutionnels et des conflits d'intérêt et rapports de force entre ministères au sein des administrations nationales. Une mise en œuvre concertée de la SED mobilisant divers ministères ne sera pas réaliste tant que les conflits entre ministères ne seront pas réglés. Dans ce contexte, les effets annoncés sur la promotion de l'égalité des sexes et la réduction de la pauvreté ne se sont pas produits.

Enfin, l'évaluation note des mécanismes de décisions très centralisées au sein du programme qui n'ont pas facilité la prise d'initiative et de responsabilité de la part des équipes de pays membres faute de marges de manœuvre.

Annexe 3

Le Programme Régional Biomasse Energie (PRBE) de l'UEMOA

Le PRBE est un programme exécuté par l'UEMOA sur financement des Pays Bas sous forme d'aide non remboursable. Il a démarré en 2004 pour 2 phases de 3 ans. Il a pour objectif global de « développer de façon durable la biomasse énergie et de promouvoir les énergies alternatives en préservant l'environnement et en luttant contre la pauvreté ». Le PRBE se propose pour ce faire d'appuyer et encourager les expériences nationales les mieux réussies en matière de gestion de l'offre et de la demande de biomasse énergie. Les principales actions portent sur l'harmonisation des stratégies de gestion de la biomasse énergie dans l'espace communautaire et sur la mise en place d'une réglementation régionale adéquate tenant compte des acquis et expériences au cours des dernières années.

Une cellule de coordination basée à au siège de l'UEMOA est chargée de l'exécution du Programme. Elle est en lien avec des points focaux dans chaque Etat membre, comme dans le cas du CEREEC. Il n'est pas rare que le point focal pour le PRBE soit le même que pour le CEREEC, faisant ainsi d'une pierre deux coups.

Le document initial de programme identifie les résultats attendus suivants :

une cellule Biomasse énergie est créée au sein de l'UEMOA

les politiques et stratégies sont harmonisées sur la base d'un Plan d'action régional

les systèmes d'approvisionnement en bois énergie sont rationalisés

les usages modernes de la biomasse sont promus dans l'espace communautaire

les échanges entre pays sont développés, les compétences et les structures nationales et régionales sont renforcées

le système d'information énergétique est amélioré

des ressources additionnelles sont mobilisées

Il ne semble pas exister de document d'évaluation finale du PRBE, tout au moins en accès libre, comme c'est le cas pour le PREDAS. Il est donc difficile d'avoir une vision précise du niveau des réalisations effectives. Il est néanmoins possible de dresser quelques constats généraux :

Comme dans le cas du PREDAS, l'accent est mis sur la production d'études et de documents sous-traitée à des experts le plus souvent internationaux. Ainsi, l'étude sur le développement de la filière « éthanol / gel fuel » comme énergie de cuisson dans l'espace UEMOA a été confiée en 2006 à deux bureaux d'études néerlandais, BTG Biomass Technology Group et EPM Consulting. L'étude de faisabilité d'une unité pilote de production décentralisée d'électricité par gazéification des résidus agricoles a quant à elle été confiée en 2008 à un bureau d'études allemand, ILTIS

Cette priorité aux expertises se retrouve dans la formulation des activités dans le document de programme. Pour atteindre le résultat d'harmonisation des politiques et stratégies, l'activité identifiée est la réalisation d'une étude des systèmes réglementaires et fiscaux en vigueur dans les différents pays. L'idée sous-jacente est que les propositions d'harmonisation du consultant favoriseront une convergence effective des systèmes fiscaux nationaux.

Bien que l'accent soit mis sur la production de documents, ceux-ci sont difficilement accessibles. Le site internet du PRBE n'est pas actualisé et évoque des études prévues pour 2007. La liste des études fournie par le site est la suivante

- Etude du dossier sur l'inventaire régional de la biomasse (requête)
- Etude portant sur l'analyse du trafic transfrontalier des combustibles domestiques : cas du bois énergie
- Etude régionale de faisabilité pour la mise en place de briqueteries de biomasse et charbon de biomasse carbonisé comme combustible de substitution
- Etude régionale sur les potentialités et le développement de la filière biogaz
- Etude de faisabilité d'une Unité de production de briquettes de charbon minéral du Niger comme combustible de substitution : stratégie de vulgarisation
- Etude sur la mise en place d'une base de données régionale sur la biomasse énergie

Annexe 4

Le Livre blanc de la CEDEAO

Le Livre blanc propose en octobre 2005 une vision pour une future politique régionale en matière d'accès aux services énergétiques pour les populations rurales et périurbaines : « les Etats Membres et la Région ont décidé de s'engager dans une politique régionale ambitieuse pour accroître l'accès aux services énergétiques modernes. Ils se fixent pour objectif, à l'horizon 2015, de permettre au moins à la moitié de la population d'accéder aux services énergétiques modernes. Cet objectif se traduit par un accès à des services énergétiques modernes pour 36 millions de foyers supplémentaires et plus de 49 000 localités supplémentaires, soit une multiplication par quatre par rapport au nombre de personnes desservies en 2005 ».

Le Livre blanc précise les résultats que devrait atteindre la politique régionale à venir :

100 % de la population aura accès à un service de cuisson moderne à l'horizon 2015, ce qui représente 325 millions de personnes ou 54 millions de foyers à atteindre en 10 ans, dont 30 millions concernés par l'accès à la butanisation ;

au moins 60% des personnes résidant en milieu rural vivront dans les localités disposant de force motrice pour accroître la productivité du travail des actifs, et auront accès à des services communautaires modernes ;

66% de la population, représentant 214 millions de personnes résidant en milieu périurbain et rural, auront un accès au service électrique individuel, soit :

100% des populations périurbaines et urbaines, ce qui représente environ un doublement du taux d'accès par rapport aux niveaux actuels ;

36% des populations rurales – à comparer à 1% aujourd'hui dans les pays les moins densément peuplés, et environ 10% dans les pays les plus avancés ;

en outre, 60% de la population rurale vivra dans une localité bénéficiant de services sociaux de base modernes - santé, éducation, approvisionnement en eau potable, communication, éclairage,... soit par des approches d'électrification décentralisée ou par extension du réseau - ce qui représente plus d'une multiplication par 3 par rapport aux niveaux actuels.

Le Livre blanc mentionne également 4 axes d'intervention identifiés et validés lors d'un forum précédent à Bamako :

Axe 1 : Renforcement des capacités des acteurs privés et publics

Axe 2 : Soutien à la mobilisation de prêts concessionnels et de financements du secteur privé dans les projets de fourniture de services énergétiques en zones rurale et périurbaine

Axe 3 : Echanges, promotion et diffusion d'expériences sous-régionales en matière de fourniture de services énergétiques en zones rurales et périurbaines (gestion des connaissances)

Axe 4 : Promotion de la production locale de biens et de services énergétiques

Annexe 4

Les axes du Cadre d'intervention « Bioénergie et développement rural » du HUB Rural

Le Cadre d'intervention identifie 9 axes, répartis en deux domaines thématiques et deux domaines transversaux selon le schéma suivant :

Domaines et axes de travail	Principaux acteurs cibles
Domaine thématique 1 : Politiques et programmes bioénergétiques régionaux et nationaux	
Axe 1 : Contribution aux processus de formulation, mise en œuvre, et évaluation des politiques et programmes bioénergétiques	Gouvernements, CEDEAO, UEMOA
Axe 2 : Appui à la fourniture des outils techniques pour les décideurs	Gouvernements, PRBE, CEEREC, Points focaux nationaux, Centres de recherche, Partenaires multilatéraux
Axe 3 : Renforcement du dialogue entre décideurs et autres acteurs	Gouvernements, promoteurs privés, Plateformes de la Société Civile, ROPPA, OP, OSC
Domaine thématique 2 : Projets pour filières bioénergétiques et développement rural	
Axe 4 : Identification et suivi de la mise en œuvre des projets significatifs	Point focaux nationaux, promoteurs de projets, Partenaires multilatéraux
Axe 5 : Promotion des actions des acteurs des filières locales des biocarburants	Promoteurs de projets, Points focaux nationaux, OP
Axe 6 : Promouvoir le débat sur les questions prioritaires	Tous les acteurs
Axe 7 : Appui à la création d'espaces d'échange sur le Jatropha	Promoteurs de projets, centres de recherche, acteurs de la filière Jatropha, OP
Domaine transversal 1 : Diffusion d'informations pertinentes	
Axe 8 : Mise à dispositions d'informations	Tous les acteurs
Domaine transversal 2 : Réponses aux demandes d'appui	
Axe 9 : Réponse aux demandes d'appui	Tous les acteurs

Source : Projet de cadre d'intervention version 2011

Annexe 5

Les 10 programmes majeurs de la Politique Énergétique Commune de l'UEMOA

- 1. Financement du secteur de l'énergie*
- 2. Renforcement du cadre institutionnel du secteur*
- 3. Mise en place d'un système de planification énergétique intégré*
- 4. Accélération de l'interconnexion des réseaux électriques*
- 5. Développement de l'électrification rurale*
- 6. Amélioration de l'approvisionnement en hydrocarbures*
- 7. Utilisation rationnelle de l'énergie*
- 8. Rationalisation de l'utilisation des combustibles ligneux*
- 9. Diversification des ressources énergétiques*
- 10. Promotion des Energies Renouvelables*

Des réactions ou des questions sur ce document ? Prenez contact avec le réseau JatroREF !

Laure Steer, animatrice du réseau JatroREF, l.steer@iram-fr.org



Réseau animé par **iram** en partenariat avec



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



Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité du projet JatroREF et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue de l'Union européenne ni des autres partenaires financiers