



## ORGANISATIONS RÉGIONALES EN AFRIQUE : TRAJECTOIRES ET FACTEURS DE CHANGEMENTS

PEDRO

### **CEDEAO et énergie : Intérêts nationaux, marchés régionaux et accès à l'énergie<sup>1</sup>**

Ce document analyse le positionnement de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de ses parties prenantes au niveau national, dans les domaines spécifiques des marchés régionaux et de l'accès à l'énergie, ainsi que les implications qui en résultent pour les partenaires institutionnels désireux de soutenir cette organisation.<sup>2</sup>

### **Adhésion politique, intérêts des États membres et potentiel d'approfondissement**

La région de la CEDEAO recèle l'un des plus forts potentiels de production énergétique en Afrique, un potentiel qui inclut des sources d'énergie non renouvelables (pétrole, gaz, uranium) et renouvelables (énergie hydroélectrique, énergie solaire, énergie éolienne). En théorie, les pays exportateurs et importateurs nets d'énergie pourraient tirer profit d'une coopération et d'une intégration régionale dans le cadre du Système d'échanges d'énergie électrique ouest-africain (EEEOA). Les pays producteurs d'énergie, tels que le Nigéria, la Côte d'Ivoire et le Ghana pourraient ainsi bénéficier de l'amélioration de la sécurité des chaînes d'approvisionnement en énergie au travers d'investissements additionnels et de la possibilité de vendre leurs surplus ponctuels d'électricité. D'autres membres de la CEDEAO, tels que le Bénin et le Togo, bénéficieraient alors de la mise en place de sources fiables, efficaces et sûres d'importations d'énergie. Les échanges d'électricité pourraient aussi avoir pour effet un accès plus abordable à l'électricité dans des pays enclavés, pauvres en énergie, tels que le Mali, le Burkina Faso et le Niger, et dans les arrière-pays des pays côtiers.

Dans la pratique cependant, ces échanges d'énergie au niveau régional restent limités. A quelques exceptions près, les marchés ouest-africains de l'énergie restent fermés sur eux-mêmes et fortement dépendants de sources fossiles, chères

<sup>1</sup> D'après le document contextuel publié par l'ECDPM en mars 2017, disponible sur : [www.ecdpm.org/pedro/backgroundpapers](http://www.ecdpm.org/pedro/backgroundpapers).

La note d'information et le document contextuel ont été préparés dans le cadre de **PEDRO** (Political Economy Dynamics of Regional Organisations, *Organisations régionales en Afrique : trajectoires et facteurs de changements*), un projet financé par le ministère allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ). Auteur : Karim Karaki ([kka@ecdpm.org](mailto:kka@ecdpm.org)). Chef d'équipe du projet : Bruce Byiers ([bby@ecdpm.org](mailto:bby@ecdpm.org)).

<sup>2</sup> Dans le cadre de PEDRO, quatre autres rapports relatifs à la CEDEAO portent sur les conflits et la sécurité alimentaire, la gouvernance, le commerce et la facilitation des échanges, et l'industrialisation et l'emploi des jeunes.

et importées, pour la production de leur électricité. Le Système d'échanges d'énergie électrique ouest-africain (EEEOA) a généré des investissements visant à dynamiser la production d'énergie et à en faciliter le transport, mais la plupart de ces investissements ont été plusieurs fois reportés et/ou se caractérisent par de forts coûts de transaction. Les quelques échanges d'énergie qui existent à l'heure actuelle entre États membres de la CEDEAO ne sont pas de nature régionale, mais sont surtout basés sur des accords bilatéraux séparés.

La coopération régionale de la CEDEAO dans le domaine de l'énergie est influencée par un certain nombre de facteurs structurels d'une importance non négligeable. Le Nigéria, le Ghana et la Côte d'Ivoire sont depuis les années 70 les trois grands producteurs d'énergie de la région. Aucun de ces trois pays n'est cependant dans une position lui permettant de jouer un rôle de locomotive de l'intégration régionale du marché de l'énergie. Le Nigéria par exemple dispose de suffisamment de ressources en énergie pour assumer ce rôle, mais il est surtout préoccupé par la couverture des besoins en énergie de sa propre population. La prédominance de systèmes électriques de petite échelle, obsolètes et coûteux restreint de plus les possibilités d'échanges au niveau régional. Tout ceci est encore renforcé par le fait que la structure monopolistique des marchés nationaux, dans la plupart des États membres de la CEDEAO, fait par définition obstacle à la participation et aux investissements du secteur privé, ainsi qu'au développement d'un marché régional.

La sécurité de l'approvisionnement en énergie reste une question extrêmement sensible et politique. En périodes de crise, les États membres recherchent rarement des solutions au-delà de leurs frontières. Par exemple, si les périodes de sécheresse ont entraîné de fréquentes interruptions de la production d'électricité dans des pays fortement dépendants de l'énergie hydroélectrique, tels que le Ghana, le Nigéria, le Bénin, le Togo, la Guinée et le Mali, la réaction de ces pays n'a pas été de rechercher des solutions d'importations au niveau régional, mais plutôt de mettre en place des solutions au niveau national, qui étaient parfois d'un coût élevé et orientées vers le court terme. Les pays exportateurs d'énergie accordent, quant à eux, une plus grande priorité aux besoins nationaux, plutôt qu'aux objectifs régionaux. Au Nigéria par exemple, la priorisation des besoins nationaux a conduit ce pays à surseoir à ses exportations vers le Bénin par le biais du Gazoduc de l'Afrique de l'Ouest.

Les intérêts des États membres peuvent évoluer avec le temps et les modifications des relations de pouvoir au sein de la région peuvent à la fois dynamiser ou freiner les projets régionaux d'énergie. Dans le cas du projet d'interconnexion côtière Coastal Transmission Line Backbone par exemple, les pays du littoral ouest-africain étaient parvenus à un accord pour relier leurs réseaux électriques. Néanmoins, lorsque les coûts élevés de ces infrastructures transnationales ont été clarifiés, le Bénin et le Togo se sont retirés de ce projet. Ce retrait a conduit les pays côtiers producteurs d'énergie - le Nigéria, le Ghana et la Côte d'Ivoire - deux options à se recentrer sur leurs marchés nationaux respectifs, ou à rechercher de nouveaux partenaires commerciaux. Le Ghana par exemple est en train de relier son réseau à celui du Burkina Faso.

Compte tenu des capacités limitées des fournisseurs d'énergie au niveau national, la CEDEAO a tenté de manière continue de travailler avec le secteur privé, afin de mobiliser des investissements additionnels. Comme le montre l'exemple du Gazoduc de l'Afrique de l'Ouest, le secteur privé peut jouer un rôle utile pour résoudre un certain nombre de défis politiques et économiques. La participation d'acteurs du secteur privé, qui sont souvent des investisseurs étrangers, peut cependant se révéler problématique en termes de transparence. Des questions se posent aussi quant à la responsabilité et la reddition de comptes des compagnies pétrolières, certaines d'entre elles ne prenant pas en compte les impacts négatifs, environnementaux et socio-économiques, de leurs projets d'investissements.

Les gouvernements ont tendance à prioriser les intérêts nationaux plutôt que les intérêts régionaux. Le secteur privé a tendance quant à lui à prioriser les besoins et les intérêts à court terme, plutôt que les solutions régionales. Par exemple, en l'absence d'accès fiable à l'électricité en raison de pénuries de gaz, le Groupe Dangote, plus grand producteur de ciment du Nigéria, a annoncé récemment son intention de construire une centrale locale à charbon, afin de réduire ses coûts en énergie.

Le secteur de l'énergie est aussi fortement influencé par des facteurs extérieurs. Un grand nombre des projets de l'EEEOA ont été conçus, mis en œuvre et financés par des acteurs extérieurs. Ceci réduit l'appropriation par les États membres, et il semblerait que cette faible appropriation soit l'un des principaux obstacles à la mise en œuvre de l'EEEOA. Ces acteurs extérieurs, tels que les bailleurs de fonds, ont aussi leurs propres programmes, comme le montre l'exemple de l'initiative américaine d'accès à l'électricité Power Africa. Ces initiatives ne vont pas toujours dans le sens des intérêts à long terme de la région. L'on constate également que les investisseurs venant de Chine et d'autres puissances émergentes préfèrent les négociations bilatérales, une évolution qui induit un risque de fragilisation de l'action régionale de la CEDEAO.

Une des missions de la CEDEAO est de créer un marché régional de l'énergie. La réalisation de cet objectif d'échanges régionaux d'électricité se heurte cependant à d'importants obstacles. L'absence de leadership d'un puissant « champion » dans la région, les structures fermées sur elles-mêmes des marchés nationaux d'énergie et les intérêts divergents des États membres se sont traduits par une faible adhésion politique et commerciale, en faveur d'une approche régionale. A ceci s'ajoute le fait que les acteurs du secteur privé et les acteurs extérieurs disposent aussi de leurs propres programmes, qui souvent ne vont pas dans le sens des efforts régionaux, que ce soit à court ou à long terme. Face à ces défis, l'EEEOA a récemment réduit le nombre de ses projets prioritaires afin d'accroître les chances, à la fois au niveau politique et au niveau technique, de réelle mise en œuvre. Cette approche sélective des projets montre bien que dans une certaine mesure, l'EEEOA tente de prendre en compte certaines des dynamiques d'économie politique influant sur ses projets prioritaires. Il reste cependant encore à déterminer quels effets ce changement d'approche aura à l'avenir sur le marché de l'énergie en Afrique de l'Ouest.

## Implications pour les partenaires institutionnels

### **1. L'appui au programme de la CEDEAO dans le domaine de l'énergie doit analyser et prendre en compte les différences et la nature changeante des défis et des intérêts des États membres en termes d'énergie :**

- La sécurité de l'approvisionnement en énergie est une question particulièrement sensible pour les gouvernements, notamment lorsque l'accès à l'énergie est d'un niveau faible. Même si un marché régional de l'énergie serait plus efficace à la fois pour les pays producteurs et pour les pays demandeurs en énergie, en l'absence de réelle confiance et par crainte de parasitisme, les gouvernements nationaux continuent à prioriser les avantages nationaux à court terme plutôt que les investissements à plus long terme pourtant nécessaires.
- Les évolutions des relations dans l'approvisionnement et la consommation en énergie, ainsi que des facteurs externes tels que la sécheresse ou les conflits violents dans les pays producteurs d'énergie, se traduisent par une modification des priorités des États membres. Les programmes et les projets régionaux doivent par conséquent être de nature adaptative et flexible, afin de pouvoir s'adapter aux évolutions de ces contextes changeant.
- L'exemple du Gazoduc de l'Afrique de l'Ouest semble indiquer que la participation du secteur privé peut influencer les incitations des autorités publiques et permettre des avancées dans des projets à condition qu'ils aillent dans le sens des intérêts politiques.

### **2. L'appui apporté à l'EEEOA serait plus efficace s'il était accompagné d'un appui aux marchés et aux projets d'infrastructures nationaux, et d'une meilleure coordination des efforts nationaux et régionaux.**

- Un fossé sépare l'état actuel des réseaux nationaux et les structures et conditions nécessaires pour faire de l'EEEOA un marché régional de l'énergie efficace et moderne - à la fois en termes de financements et de technique. Il convient par conséquent d'accorder la priorité à un appui à des efforts nationaux coordonnés,

sous-tendant la mise en place d'un marché régional de l'énergie. Pour ce faire, il faut que les bailleurs de fonds adaptent leur appui et renforcent la coordination de leurs actions dans les différents pays.

- Les dynamiques d'économie politique entourant le développement des marchés nationaux de l'énergie et les compagnies de distribution d'électricité sont extrêmement complexes, mais absolument déterminantes pour les dynamiques régionales. Ainsi, si les réformes nationales pourraient bénéficier d'apports régionaux et d'une facilitation au niveau technique (optimisation de la compatibilité et réduction des coûts de transaction), les relations de pouvoir, les intérêts et les incitations au niveau des marchés nationaux d'énergie pourraient quant à eux pousser dans d'autres directions. Si l'on veut concevoir des stratégies efficaces d'appui, il convient par conséquent de d'abord bien comprendre et prendre en compte les dynamiques d'économie politique au niveau national, avant d'opter pour des projets régionaux spécifiques, qui risquent de ne pas bénéficier d'une adhésion et d'un soutien suffisant.
- L'EEEOA souffre d'un manque de coordination, et les investissements initiaux de pays individuels ne garantissent souvent pas un éventuel retour sur investissement. L'appui à l'EEEOA doit par conséquent identifier les principaux problèmes, afin de résoudre ces insuffisances de coordination au niveau sous-régional, et centrer son action sur l'accompagnement des éventuels « perdants » d'une approche régionale.

### **3. L'appui à l'EEEOA pourrait être mieux coordonné avec le développement actuellement en cours des énergies renouvelables en Afrique de l'Ouest, au niveau national et avec les organisations de bassin régionales et sous-régionales.**

- Le secteur de l'énergie comprend aussi d'autres acteurs, tels que par exemple les producteurs d'énergie hydroélectriques et les organismes de bassin centrés sur l'énergie (par le biais de leur participation à des organisations telles que l'Autorité du bassin du Niger ou l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal - OMVS). Ces autres acteurs pourraient offrir d'intéressantes opportunités de complémentarité avec les efforts de l'EEEOA, d'harmonisation des perspectives à long terme d'électrification et de production d'électricité, et de partage de l'expertise technique.
- Au fur et à mesure que les capacités de production hydroélectriques augmenteront dans les années à venir, la facilitation de l'EEEOA de projets individuels pourrait gagner en pertinence et en soutien, et conduire éventuellement à un cercle vertueux d'échanges, de transport et d'investissements dans la production d'énergie renouvelable.

Les structures formelles des organisations régionales masquent une réalité complexe, faite de rapports de force et de jeux politiques. Cette complexité est souvent difficile à décrire dans le langage de la coopération au développement et du développement institutionnel. Travailler avec les organisations régionales et leurs agendas implique donc de s'engager dans une dynamique de pouvoirs et d'intérêts complexes et à niveaux multiples.

PEDRO (**P**olitical **E**conomy **D**ynamics of **R**egional **O**rganisations, *Organisations régionales en Afrique : trajectoires et facteurs de changements*) est un projet de l'ECDPM qui étudie les tenants et aboutissants des organisations régionales. Ce projet se penche sur les facteurs structurels, les institutions et les structures incitatives qui conditionnent les modalités d'engagement des pays et des différentes parties prenantes au niveau régional. PEDRO couvre 17 organisations régionales africaines et 11 thématiques transversales. L'ECDPM a analysé chacune d'entre elles sous l'angle de l'économie politique afin de mieux en appréhender les dynamiques et leurs répercussions dans différents régions et domaines politiques.

Les études s'articulent autour de trois questions clés : la première consiste à déterminer dans quelle mesure l'organisation régionale suscite une adhésion politique qui favorise les prises de décisions au niveau régional et qui contribue à leur mise en œuvre. La seconde question est d'analyser quels sont les intérêts des États membres dans l'intégration régionale, en particulier en ce qui concerne les États plus puissants et ayant davantage de ressources (ce que l'on appelle les « États pivots »). La troisième question porte sur les domaines suscitant le plus d'adhésion, là où les intérêts régionaux et nationaux sont le mieux alignés pour produire des avancées au niveau régional.

Ces rapports visent à apporter des éclairages pour aider les parties prenantes régionales et extérieures à éviter les obstacles et à mieux saisir les possibilités de réforme. Plutôt que de formuler des recommandations opérationnelles spécifiques, l'économie politique est une démarche qui incite les praticiens et les réformateurs à discuter des réalités concrètes qui conditionnent les défis régionaux. Un des objectifs est ainsi d'aider les réformateurs et les bailleurs de fonds à adapter leurs ambitions et leurs approches aux circonstances, à identifier des moyens d'appui pour soutenir des champions et des coalitions nationales ou régionales, et faire progresser la coopération et l'intégration régionales.