

ACTION PUBLIQUE ET POLITIQUES DE DIVERSIFICATION DU MIX
ÉNERGÉTIQUE VERS LES ÉNERGIES RENOUVELABLES EN AFRIQUE DE
L'OUEST. FOCUS SUR LE CAS DES AGROCARBURANTS AU BURKINA
FASO

[Charly Djerma Gatete](#), [Marie-Hélène Dabat](#), [Jean-Jacques Gabas](#)

De Boeck Supérieur | « Mondes en développement »

2016/4 n° 176 | pages 43 à 58

ISSN 0302-3052

ISBN 9782807390317

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2016-4-page-43.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Action publique et politiques de diversification du *mix* énergétique vers les énergies renouvelables en Afrique de l'Ouest. Focus sur le cas des agrocarburants au Burkina Faso

Charly DJERMA GATETE¹, Marie-Hélène DABAT²
et Jean-Jacques GABAS³

La diversification du *mix* énergétique vers les énergies renouvelables est un objectif politique majeur au Burkina Faso. Pourtant, cet objectif donne lieu à des politiques, des stratégies ou des programmes sectoriels élaborés sans grandes concertation et cohérence, avec un faible souci de leur mise en œuvre et isolés dans le jeu d'ensemble de l'action publique dans le domaine énergétique.

Mots-clés : action publique, bioénergie, *jatropha curcas*, Afrique de l'Ouest

Classification JEL : H11, O11, Q28, Q48

Public Action and Energy Mix Diversification Policies on Renewable Energies in West Africa. Focus on the Case of Biofuel in Burkina Faso

Diversification of the energy mix in the direction of renewable energy is a key policy objective in Burkina Faso. Still, this objective has given rise to sectoral policies and programs developed without concerted or consistent effort, with little concern for their implementation, and which are isolated in the overall interplay of public actions in the field of energy.

Keywords: Public Policies, Bioenergy, *Jatropha Curcas*, West Africa

¹ Enseignant-chercheur, Laboratoire d'analyse quantitative appliquée au développement du Sahel (LAQADS), Université Ouaga II, Burkina Faso, chercheur associé, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), Laboratoire Acteurs, ressources et territoires dans le développement (ART Dev-CNRS). cdjerma@gmail.com

² Chercheur, CIRAD, ART Dev-CNRS. marie-helene.dabat@cirad.fr

³ Chercheur associé, CIRAD, ART Dev-CNRS. jean-jacques.gabas@cirad.fr

La question des bioénergies, et plus largement des énergies renouvelables, a pris une place importante ces dernières années dans les politiques de diversification de l'approvisionnement énergétique (ou *mix* énergétique) des pays d'Afrique de l'Ouest. Sous l'influence de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), de nombreuses initiatives ont été lancées en vue du développement de l'énergie solaire et des agrocarburants (AC) ou pour améliorer l'efficacité énergétique. Toutefois, l'implication grandissante des acteurs sous-régionaux sur cette question de la diversification énergétique a été mal relayée au niveau des pays, dans lesquels les politiques publiques nationales au sens de Mény et Thoenig (1989, 134) : « tout ce que les acteurs gouvernementaux décident de faire ou de ne pas faire, font effectivement ou ne font pas », restent en grande partie au stade de documents de vision sans prolongement. Aussi, l'action publique, « l'ensemble des relations [jeux d'acteurs] plus ou moins institutionnalisées, des pratiques et des représentations qui concourent à la production politiquement légitimée de modes de régulation des rapports sociaux » (Dubois, 2009, 2), n'aboutit pas à la production concertée de politiques cohérentes de diversification énergétique. Les relations entre acteurs révèlent une action publique timorée et mal coordonnée. Le cas des AC montre l'influence majeure du jeu d'acteurs dans la construction des politiques publiques et dans leur absence de mise en œuvre.

Cet article illustre le jeu d'acteurs dans la construction de l'action publique et des politiques en matière d'énergies renouvelables, en Afrique de l'Ouest et au Burkina Faso en particulier, selon l'idée qu'il ne favorise pas une stratégie de diversification. La première partie présente le cadre théorique et méthodologique adopté dans cette étude. La seconde partie analyse les politiques de diversification du *mix* énergétique à partir des AC en Afrique de l'Ouest, avec une étude de cas au Burkina Faso. Le jeu d'acteurs dans la construction de la politique des AC au Burkina Faso et, spécifiquement celle relative au *jatropha curcas* (JC), est analysé dans une troisième partie.

1. CADRE D'ANALYSE

Les *biocarburants* désignent des combustibles liquides issus de la transformation des matériaux organiques non fossiles provenant de la biomasse (produits ou déchets agricoles, algues et divers végétaux, etc.). Quand la biomasse provient de plantes cultivées, on parlera plus justement d'*agrocarburant*. Les principaux AC sont le bioéthanol, l'huile végétale brute (HVB) et le biodiesel. Le bioéthanol est issu de la fermentation des sucres contenus dans les plantes riches en sucre (betteraves, topinambours, canne à sucre...) ou d'amidon (pomme de terre, maïs, manioc) et peut être utilisé en mélange avec l'essence dans des moteurs à essence. L'HVB est issu du pressage de graines oléagineuses (JC, tournesol, ricin) et le biodiesel est issu de la transestérification de l'HVB. On entend par *bioénergies* les sources d'énergie issues de la conversion de la

biomasse (ensemble de matières organiques qu'elles soient d'origine végétale ou animale : résidus agricoles et forestiers, déchets organiques et cultures énergétiques) en énergie telle que la chaleur, l'électricité et du carburant pour les transports. Le bois-énergie, le biogaz (gaz utilisé pour le chauffage obtenu à partir de la fermentation de matières organiques humaines, animales ou végétales) sont des exemples de bioénergies tout comme les AC.

L'article⁴ cherche à comprendre le niveau de cohérence des politiques publiques dans le domaine des ressources renouvelables et comment les relations entre différents types d'acteurs peuvent être à l'origine de ces politiques dans le domaine des AC en particulier. Il intervient à un double niveau : Afrique de l'Ouest et Burkina Faso où les analyses proposées sont approfondies.

Nous étudions le jeu d'acteurs au Burkina Faso au sein de forums ou d'arènes qui sont compris comme des « producteurs de représentations, d'idées sur la politique qui peuvent être interprétées par référence à l'identité, aux intérêts des acteurs qui les habitent et aux rapports de force qui les opposent, ainsi que, plus fondamentalement, au type de règles du jeu qui les régissent » (Fouilleux, 2000, 278). Chacun de ces forums est marqué à la fois par des modes de gouvernance ou règles du jeu et par des types de relations qui lui sont spécifiques.

L'étude des politiques publiques ou des récits de politiques publiques permet d'étudier la construction et l'évolution des forums. Radaelli (2000) précise que les récits de politiques publiques peuvent être étudiés en se basant sur des sources primaires, comme l'analyse de contenus d'entretiens ou de résultats bruts d'enquêtes. Notre analyse utilise les résultats d'entretiens menés en mars et novembre 2013 auprès de 64 acteurs sur leurs positions, intérêts et trajectoires au sein de la filière des AC burkinabé.

2. FRAGMENTATION ET DÉCALAGE DANS LA CONSTRUCTION DE L'ACTION PUBLIQUE

2.1 *Des politiques de mix énergétique à partir d'énergies renouvelables qui se limitent à des objectifs et à des politiques d'AC en décalage avec les projets*

Les stratégies régionales de diversification du *mix* énergétique en Afrique de l'Ouest se résument à deux initiatives majeures. D'une part, l'Initiative régionale pour l'énergie durable (IREDD) de l'UEMOA, lancée en 2009, a pour objectif la création d'un Fonds de développement énergie (FDE) doté de 500 milliards de FCFA⁵ pour financer le développement énergétique des pays de l'UEMOA et,

⁴ Il s'appuie sur un travail de terrain réalisé dans le cadre d'une thèse (2010-2015) (Gatete, 2015) et d'une expertise du CIRAD sur les politiques bioénergies en Afrique subsaharienne avec l'Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement (IRAM) et le Hub Rural (2013-2014).

⁵ 655.957 FCFA = 1 €

notamment, les énergies renouvelables. D'autre part, la Politique en matière d'énergies renouvelables de la CEDEAO (PERC), adoptée en 2012, prône la diversification du *mix* énergétique sous régional avec des sources d'énergie renouvelable comme le solaire, l'éolien et les AC. Même si la diversification du *mix* énergétique, à travers les bioénergies, en particulier pour les zones rurales, a été proposée dans ces deux initiatives, d'une manière générale et au sein de la CEDEAO, le bilan du *mix* énergétique est très faible (moins de 5% de l'énergie produite) dans les pays. Par ailleurs, il n'existe pas de politiques ou de stratégies précises avec objectifs chiffrés, mesures incitatives, etc. Seuls 10 pays de la CEDEAO ont inclus des objectifs de *mix* énergétique à court et/ou à long terme en matière d'énergie renouvelable dans la composante électricité de leurs politiques nationales de l'énergie (tableau 1). Toutefois, des projets de production d'énergie solaire, éolienne, AC et de petites unités hydroélectriques sont réalisés à des rythmes différents selon les pays.

Tableau 1 : Objectifs de *mix* énergétique avec des énergies renouvelables pour la production d'électricité de 10 pays d'Afrique de l'Ouest

Burkina Faso	Cap-Vert	Côte d'Ivoire	Ghana	Guinée-Bissau
50% en 2025	50% en 2020	15% en 2020 20% en 2030	10% en 2020	15% en 2030
Libéria	Mali	Nigéria	Sénégal	Togo
30% en 2015	10% en 2022 15% en 2025	23% en 2025	20% en 2020	5% en 2015 10% en 2020

Source : IRENA (2013).

En 2013, les projections de l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA, 2013) estiment que la part des énergies renouvelables dans le *mix* énergétique en Afrique de l'Ouest sera croissante d'ici à 2030, avec une utilisation plus intense du solaire (20% de la production d'électricité) et de l'éolien (17%).

Concernant la diversification du *mix* énergétique, la PERC estime que la part d'AC dans la consommation régionale pourrait atteindre 5% et 15% d'ici, respectivement, 2020 et 2030 pour le bioéthanol, 5% et 10% pour le biodiesel. L'atteinte de ces objectifs devrait s'appuyer sur la formulation de plans pour les énergies renouvelables, dont les bioénergies au niveau des pays membres. Toutefois, ces plans n'ont toujours pas été élaborés en 2016.

L'émergence des AC en Afrique de l'Ouest est liée à la flambée du cours du pétrole au début des années 2000 et au discours, au niveau international, légitimant la production d'AC comme pouvant permettre aux pays en développement de saisir de nombreuses opportunités. Dans ce contexte, le Brésil, sous l'impulsion du président Lula, a joué un rôle actif dans la promotion de son modèle de développement des AC, considéré comme potentiellement « transférable » dans les pays d'Afrique subsaharienne. Par la suite, ce discours très optimiste a été nuancé par la crise alimentaire de 2008 qui a déclenché une vive controverse liée au risque d'acquisitions de terres agricoles

pour la production d'AC, de concurrence avec les cultures vivrières et aux impacts éventuels sur une flambée des prix des produits agricoles et, *in fine*, sur la sécurité alimentaire (Dabat, 2011). Ces effets, mais aussi le reflux du prix du baril de pétrole, sapant la rentabilité des AC, ont porté un coup d'arrêt à plusieurs projets. Pourtant, le JC apparaissait pour plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Mali, Sénégal) comme un bon compromis par rapport à d'autres plantes oléagineuses ou amylicées parce qu'il est non alimentaire, connu depuis des décennies par les paysans pour un usage médicinal ou pour la fabrication de savon, adapté aux zones et aux terres peu fertiles, cultivable en culture associée avec du vivrier et que la technologie de transformation des graines en HVB est simple et peut se faire à petite échelle.

Avant l'évolution du contexte économique et social et le changement de paradigme sur les AC, le discours favorable aux AC s'est traduit sur le terrain par le lancement de plusieurs initiatives et projets de production d'AC dans de nombreux pays ouest-africains, sans que des politiques en la matière aient été réellement finalisées. Puis ces politiques et stratégies, élaborées selon les pays entre 2007 et 2011, voire au-delà, se sont développées tandis que les projets ont ralenti leurs activités au sein de la filière à cause de la controverse sur le risque de concurrence des AC avec les cultures alimentaires (Gatete, 2015). Les politiques élaborées ont rarement été mises en œuvre. Elles avaient pour ambition de diversifier les énergies consommées au niveau local ou national avec l'usage de bioéthanol, de biodiesel ou d'HVB. Il y était prévu le plus souvent la production de biodiesel à partir de JC, ainsi que l'utilisation de plusieurs instruments de politiques publiques qui ne sont toujours pas mobilisés en 2016 (tableau 2).

Cette évolution traduit une certaine fragmentation temporelle des politiques d'AC du fait du décalage entre le temps des politiques et celui des projets économiques : les projets se sont développés avant les politiques et quand celles-ci sont arrivées, les projets étaient en perte de vitesse et les politiques se justifiaient moins. Derrière cette fragmentation, il y a des acteurs de natures différentes qui interviennent dans des forums et qui participent à l'élaboration des politiques. Fruit de multiples acteurs, on parlera davantage d'action publique que de politique publique (Dubois, 2009). La grille d'analyse en termes d'action publique sera appliquée dans la troisième partie au cas du Burkina Faso, dont la trajectoire de développement des bioénergies illustre la complexité du jeu d'acteurs et permet de donner de l'intelligence aux faits. Examinons tout d'abord comment le *mix* énergétique a été mis en politique au Burkina Faso, avant d'étudier le cas particulier des AC.

Tableau 2 : Les politiques publiques d'agrocarburants dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest en 2015

	Matières premières ciblées	Instruments de politique	État de mise en œuvre
BÉNIN Stratégie de promotion des filières biocarburants (2011)	Canne à sucre JC Manioc	Incitations fiscales Subventions	Aucune Politique en cours d'élaboration
BURKINA FASO Document-cadre de politique de promotion des biocarburants (2009)	JC Tournesol	Mécanisme de régulation des prix Subventions temporaires	Pas encore adopté Aucune mesure prise
GHANA - Bioenergy Policy Strategy (2010) - National Bioenergy Policy (2005)	Canne à sucre JC Sorgho	Incitations fiscales Prix minimum	En cours
MALI - Cadre réglementaire (2011) - Stratégie nationale de développement des biocarburants (2008)	Canne à sucre JC	Incitations fiscales Normes de l'huile végétale et du biodiesel	Début, mais ralentissement des actions
NIGERIA Biofuels Policy and Incentives (2007)	Canne à sucre JC Sorgho Manioc	Incitations fiscales Mandat d'incorporation de 10% de bioéthanol dans l'essence et de 20% de biodiesel dans le gasoil	En cours
SENEGAL - Politique biocarburant (2008) - Loi d'orientation sur les biocarburants (2011)	Canne à sucre JC Tournesol	Incitations à la production et à l'investissement Subventions	Faible
TOGO Politique énergie (2011) (avec volet biocarburants)	Canne à sucre JC Sorgho	Incitations fiscales	Aucune

Source : Les auteurs.

2.2 *Fragmentation et déconnexion de l'action publique concernant les énergies renouvelables au Burkina Faso*

Au Burkina Faso, l'action publique relative aux bioénergies et aux autres énergies renouvelables s'est certes construite à travers un jeu d'acteurs autour du développement des AC, mais aussi autour d'autres politiques, stratégies et programmes pour la promotion du biogaz, du bois énergie et du solaire. Cependant, les politiques de diversification énergétique à partir de ces trois autres sources sont aussi révélatrices de la faiblesse des incitations publiques et d'une absence de cohérence, d'une part entre ces différentes politiques, et, d'autre part, entre ces politiques et les politiques plus globales de développement.

Le document-cadre de politique des AC, élaboré par le ministère en charge de l'Énergie, est la seule orientation affichée. Néanmoins, il n'a été suivi d'aucune réalisation concrète, ni cadre réglementaire de la part du gouvernement. Si certains instruments économiques sont prévus, ils ne sont pas encore appliqués. Il s'agit, par exemple, d'une exonération de taxes et de droits de douane pour certains équipements de production d'AC ou d'un mécanisme de régulation des prix, afin que tous les acteurs aient des prix rémunérateurs.

Depuis sa rédaction en 2009, le document n'a pas été adopté par le gouvernement et reste à l'état de proposition de politique. Même s'il définit plus clairement la stratégie de diversification des sources d'énergie avec les AC pour un usage dans l'électrification rurale et dans les transports, il n'entre pas dans un cadre plus global de diversification de *mix* énergétique à partir des bioénergies. En effet, en l'absence d'un document formel définissant une politique ou une stratégie de diversification des sources énergétiques, la stratégie gouvernementale est à rechercher dans plusieurs documents de politique publique. Dans la Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD) du Gouvernement burkinabè, la promotion des énergies renouvelables est évoquée sans précisions sur les objectifs et sur la stratégie de mise en œuvre. La Stratégie de développement rural (SDR) exprime aussi la volonté du gouvernement de promouvoir les énergies renouvelables en milieu rural avec les AC, le solaire ou le biogaz afin de contribuer au développement rural. Enfin, la politique sectorielle énergie 2014-2025 évoque la promotion de l'utilisation des énergies renouvelables ou endogènes comme première orientation stratégique. Il y est prévu de porter de 8% en 2012 à 50% à l'horizon 2025 la part des énergies renouvelables dans le *mix* énergétique du Burkina Faso (MEF-Burkina Faso, 2013). S'agissant du *mix* énergétique pour la production d'électricité, la part des énergies renouvelables est encore très faible. Le *mix* énergétique est à 50% d'origine thermique (utilisation d'hydrocarbures dans des centrales thermiques à flamme) ; 42% issus de l'importation de pays voisins et 8% de source hydroélectrique (SONABEL, 2013). Pour améliorer ce *mix* énergétique en faveur des énergies renouvelables, la politique du secteur de l'énergie 2014-2025 propose des actions pouvant conduire à la formalisation d'une loi d'orientation sur les énergies renouvelables et la création d'une Agence nationale des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique (ANEREE). Cette agence, pas encore créée en 2016, serait responsable de la promotion des énergies renouvelables actuellement sous-exploitées. En effet, le Burkina Faso dispose d'un potentiel important. Le gisement solaire s'élève à 5,5KWh/m²/j pendant 3 000 à 3 500 h/an et celui en biomasse-énergie exploitable est estimé à 2515 millions de m³ dont un potentiel valorisable important à base de tiges de coton (Sawadogo, 2012).

Si cette politique du ministère de l'Énergie s'apparente à une stratégie de diversification du *mix* énergétique en proposant l'utilisation du solaire et de la biomasse énergie, elle reste incomplète en termes d'objectifs chiffrés. Par ailleurs, il y est peu fait référence à l'usage du biogaz et du bois énergie et aucun lien n'est établi avec les programmes du ministère de l'Énergie concernant ces

deux sources d'énergie. L'absence de lien et de mise en cohérence avec les objectifs cités dans plusieurs documents de politique sectorielle : la SDR, le document-cadre de politique d'AC ou la stratégie d'énergie domestique (MMCE-Burkina Faso et CILSS, 2005), fait qu'il y a un morcèlement des politiques et des stratégies de diversification des sources d'approvisionnement. Il y a peu de cohérence entre les politiques ou les stratégies qui se construisent en parallèle et non pas en synergie. Cela s'explique d'autant plus qu'il n'y a pas de politique clairement affichée concernant l'énergie solaire et le biogaz, seuls des programmes d'activités reflètent la vision gouvernementale. Concernant le biogaz, la volonté politique a été exprimée en 2009 dans le cadre d'une série d'activités organisées dans le cadre d'un Programme de partenariat de biogaz en Afrique financé par la coopération hollandaise et l'organisation non gouvernementale (ONG) Hivos. La stratégie du gouvernement fut de promouvoir l'installation de 3 500 bio-digesteurs auprès d'éleveurs ruraux afin de produire du biogaz. S'agissant du solaire, de nombreux projets de construction de centrales solaires en vue de produire de l'électricité pour de grandes entreprises et pour la SONABEL sont en cours de réalisation. La stratégie visée est de réduire la consommation de DDO (*Distillate Diesel Oil*) dans les centrales thermiques de la SONABEL pour la production d'électricité, sachant que l'énergie solaire ne peut pas dépasser 25% de la capacité totale du réseau car celle-ci est encore coûteuse.

Le cas burkinabé montre une fragmentation des initiatives liées aux différentes énergies renouvelables et une absence de coordination des politiques. La disjonction de ces initiatives et politiques sectorielles ne permet pas l'émergence d'une politique globale de diversification énergétique prenant en compte les complémentarités et les synergies entre sources et usages énergétiques, au-delà de la volonté affichée dans quelques documents politiques.

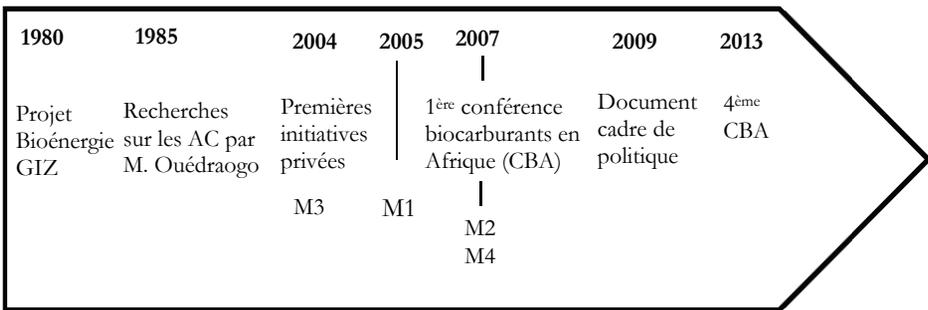
3. DES JEUX D'ACTEURS QUI N'ABOUTISSENT PAS À LA CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE CONCERTÉE SUR LES AGROCARBURANTS AU BURKINA FASO

3.1 De l'émergence des agrocarburants à la diversité économique des modèles de filière

L'émergence des AC au Burkina Faso a été progressive. Elle a débuté dans les années 1980 à travers un projet bioénergie financé par la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) et a connu une accélération au début des années 2000 avec l'engouement au niveau international évoqué précédemment. L'émergence des AC a suivi de multiples canaux de diffusion (Gatete et Dabat, 2014) : celui de la recherche scientifique, des acteurs privés nationaux et étrangers, du politique, des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux ainsi que des organisations régionales ouest-africaines, comme

détaillé dans la figure 1. Cette émergence progressive et par des canaux multiples, stimulée par la variation des prix du pétrole, se traduit par la confrontation d'une multiplicité d'idées, d'intérêts et de stratégies portés par plusieurs acteurs.

Figure 1 : Émergence progressive et par canaux multiples des agrocarburants



Source : Les auteurs.

L'analyse de l'émergence des AC laisse apparaître en filigrane l'importance du rôle joué par les acteurs et de leurs interactions (Favre, 1992). En 2013, la filière a compté 13 acteurs, aussi bien ONG, associations, collectivités territoriales, fondations et entreprises privées. Cette diversité complexifie le jeu d'acteurs et a conduit à la construction de quatre modèles économiques de filière aux logiques différentes : (i) industriel pour la production d'HVB et biodiesel pour les transports et l'électrification au niveau central (M1) ; (ii) circuit court pour la production d'HVB pour vente et usage individuel ou collectif local (M2) ; (iii) circuit court de production d'HVB pour l'électrification locale (M3) ; (iv) modèle agroécologie (M4). Les premiers projets des différents modèles de filière (M1, M2, M3, M4) ont été lancés entre 2004 et 2007. À la suite de la baisse du cours du baril de pétrole, les AC sont devenus moins compétitifs et cela a conduit certains opérateurs économiques à se diversifier ou à suspendre leurs activités dans la filière. Ce jeu d'acteurs est aussi perceptible dans la formulation de la politique publique AC. Elle mobilise une plus grande diversité d'acteurs qui se confrontent au sein d'arènes/forums de discussions.

3.2 Un jeu d'acteurs complexe dans des forums de discussion

Dans l'étude des politiques publiques, Jobert (1992 et 1994) montre que les récits portés par les acteurs varient d'un forum ou d'une arène à l'autre. Ainsi, nous regroupons l'ensemble des acteurs concernés par les AC au Burkina Faso en forums, en nous appuyant sur leurs récits, mais aussi sur leurs trajectoires d'action. En nous inspirant de la typologie des forums de Jobert (1994)

complétée par celle de Fouilleux (2003) et Boussaguet et Muller (2005), nous identifions cinq forums différents (tableau 3).

Tableau 3 : Différents forums et leurs compositions

Forums	Composition et description	Acteurs membres
Forum médiatique	Acteurs autonomes, non impliqués directement dans la filière, qui produisent ou relaient des idées pouvant avoir une grande influence sur les autres forums et sur l'orientation des décisions	ONG SEDELAN ⁶ , Médias télé, audio, écrits, Larlé Naaba ⁷ (chef traditionnel)
Forum politique	Acteurs de partis politiques. C'est le lieu du jeu politique national dans lequel les positions et les actions empreintes d'intérêts politiques influent les choix et les orientations	Partis politiques de la majorité et d'opposition
Forum des politiques publiques	Acteurs qui participent à la définition des contenus et de l'orientation de la politique AC. Ce sont principalement les acteurs du cercle décisionnel gouvernemental qui agissent dans les choix de politiques	Gouvernement, UEMOA/CEDEAO, Coopérations bilatérales et multilatérales, Larlé Naaba (député)
Forum des professionnels	Tous les acteurs privés promoteurs de projets ou impliqués directement dans les activités productives de la filière	Acteurs privés, Société nationale d'électricité, Collectivités territoriales
Forum scientifique ou des experts	Chercheurs, ingénieurs spécialistes des AC pouvant éclairer et orienter le débat sur les AC	Structures de recherche scientifique (CIRAD, INERA, 2iE ⁸ , Université)
Forum de la société civile	Associations et acteurs de la société civile qui prennent position, agissent dans le débat et sur l'orientation des politiques publiques	JatroRef, Confédération paysanne du Faso (CPF), ROPPA ⁹ , Organisations paysannes

Source : Gatete (2015).

Au sein de chaque forum, les actions des acteurs et leurs interactions sont influencées par leurs représentations. Le jeu d'acteurs qui peut être observé dans chaque forum se déroule à la fois au niveau cognitif et au niveau de la

⁶ Service d'édition en langues nationales du Burkina Faso.

⁷ Chef traditionnel, homme politique (député) et promoteur de l'entreprise Belwetbiocarburant.

⁸ Institut international d'ingénierie de l'eau et de l'environnement.

⁹ Réseau des organisations paysannes et des producteurs de l'Afrique de l'Ouest.

quête de leadership. En effet, ces forums, excepté celui des politiques publiques, ont en commun qu'ils sont des lieux de production d'idées et de luttes pour la domination d'un ensemble d'idées et d'une représentation spécifique sur les AC (tableau 4). Le débat autour de ces représentations tend à construire une représentation dominante ou un référentiel central selon Fouilleux (2000). Ce référentiel central permet à la fois de cadrer le débat au sein du forum et permet aux acteurs membres de se positionner. Il aboutit, par ailleurs, à l'émergence d'un groupe d'acteurs ou d'un acteur comme porte-parole. Le référentiel national qui en découle est un compromis, l'aboutissement des échanges entre les différents forums et donc un vecteur de passage des idées et des perceptions d'un forum à l'autre (Callon, 1986). Les échanges interforums assurent l'alimentation des débats et des controverses à l'intérieur du forum des politiques publiques qui servent à la fabrication d'instruments de politiques publiques.

Tableau 4 : Les représentations et portes-paroles des différents forums concernant les agrocarburants

Forum	Représentation dominante	Leader ou porte-parole
Forum médiatique	Les AC conduisent à de nombreuses opportunités pour les pays en développement, mais sont trop risqués au regard de leurs impacts sur les prix agricoles, le foncier et la sécurité alimentaire	Aucun porte-parole désigné
Forum politique	Les AC sont une source de diversification du <i>mix</i> énergétique mais comportent des risques à maîtriser	Aucun porte-parole désigné
Forum des politiques publiques	Les AC peuvent contribuer à la réduction de la dépendance énergétique, à l'équilibre de la balance des paiements et au développement rural à condition de maîtriser leurs risques pour la sécurité alimentaire	Direction générale de l'énergie du ministère de l'Énergie
Forum des professionnels	Les AC sont source de nombreuses opportunités pour les populations rurales et le développement économique du pays à condition d'être rentables	Larlé Naaba
Forum scientifique ou des experts	Les AC peuvent être sources d'opportunités de développement agricole, rural et économique pour les acteurs et le pays sous certaines conditions techniques, sociales et économiques à étudier	2iE
Forum de la société civile	Les AC comportent plus de risques que d'opportunités	CPF

Source : Gatete (2015).

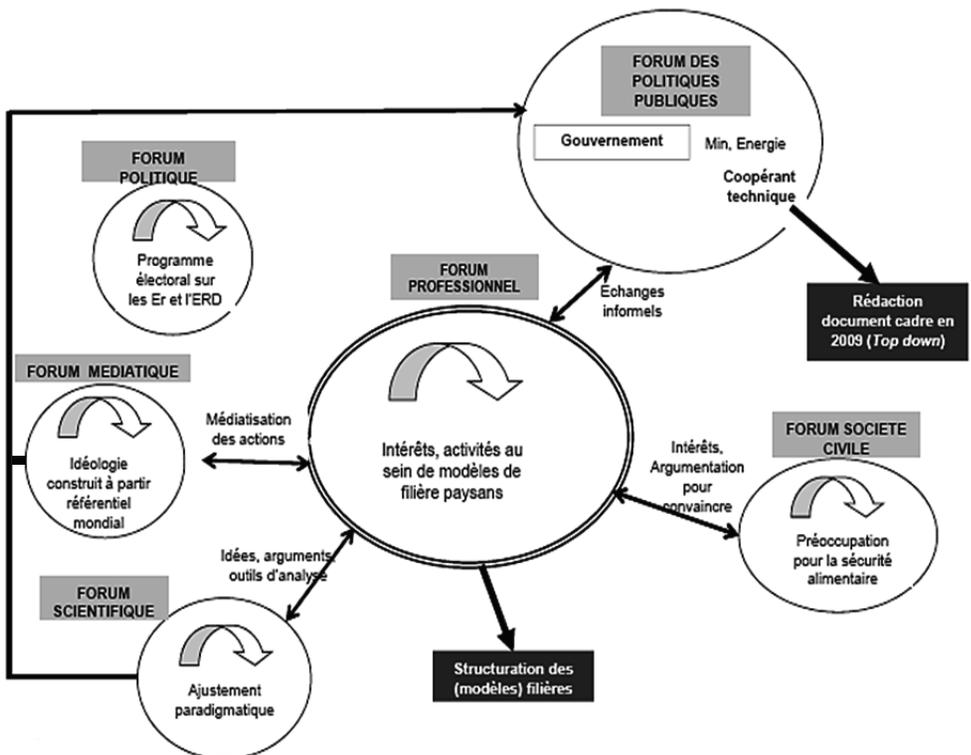
Au Burkina Faso, le débat sur la construction de ce référentiel s'est déroulé au sein du ministère de l'Énergie, leader et porte-parole des acteurs publics sur les AC (tableau 4). Il s'est concentré sur l'opportunité de diversification du *mix* énergétique à travers la production d'AC, même si la vision gouvernementale affichée dans le document-cadre de politique de développement des AC (MMCE, 2009, 14) apparaît beaucoup plus consensuelle : « Pour une réduction des importations d'hydrocarbures par le développement d'une production nationale durable de biocarburants en vue du renforcement de l'économie nationale, la création de revenus pour les agriculteurs, l'amélioration du bien-être du monde rural dans le respect d'une sécurité alimentaire durable et la protection de l'environnement. »

L'absence d'échanges entre forums a nuï à la construction d'un référentiel plus global et intégrateur des différents points de vue. Les AC peuvent selon le gouvernement et des acteurs du forum politique conduire à de nombreuses opportunités. Ces dernières, qui sont aussi pointées par les acteurs privés, consistent en l'amélioration de l'accès à l'énergie, de l'emploi et des revenus en milieu rural. Comme nous l'avons vu précédemment, ces objectifs et cette ambition de diversification du *mix* énergétique sont formulés dans les textes fédérateurs que sont la SCADD et la SDR du Burkina Faso. La construction de ce référentiel de diversification du *mix* énergétique à travers les AC pouvait résulter des échanges entre forums avec un forum des politiques publiques qui théoriquement devait se situer au cœur du système comme le lieu de décodage/recodage et d'arbitrage des différents points de vue exprimés par les acteurs en vue de la formulation de politiques publiques. Cependant, dans le cas Burkinabé, d'une part, le forum des politiques publiques se trouve être à la marge du système avec uniquement des interactions avec le forum des scientifiques et le forum professionnel. C'est le forum professionnel qui se trouve au cœur du système avec des interactions avec tous les autres forums (figure 2). Mais, d'autre part, les échanges d'idées entre ces trois forums n'ont pas influencé l'élaboration du document-cadre de 2009 qui se trouve refléter le seul point de vue du ministère de l'Énergie.

Ce document a été élaboré par le ministère de l'Énergie qui a le leadership sur le dossier AC au Burkina Faso. En effet, le jeu d'influence entre les deux ministères se disputant le leadership sur la question des AC (ministère de l'Agriculture et celui de l'Énergie) avec des perceptions différentes des risques et des opportunités des AC, se traduit par une absence de concertation interministérielle et de coordination des acteurs publics dans l'élaboration de la politique relative aux AC. Cela conduit à une situation contrastée et à une fragmentation des initiatives. D'un côté, les ministères de l'Énergie, du Commerce et de l'Industrie, associés aux promoteurs, dont le Larlé Naaba, sont favorables au développement des AC et en font la promotion (avec l'appui du centre de recherche du 2iE) ; tandis que de l'autre côté, des acteurs plus mesurés ayant une position de réserve ou attentiste (le ministère de l'Agriculture après avoir disputé au ministère de l'énergie le leadership sur les AC) voire

opposés aux AC (CPF, ONG SEDELAN) alertent sur les risques et sont, en conséquence, davantage en retrait. Le ministère de l'Agriculture, de fait très concerné, a toujours gardé une certaine distance et s'est peu impliqué, en raison des diverses controverses associées au JC : concurrence avec la production vivrière, risque d'accaparement des terres par des sociétés étrangères, instabilité du prix du carbone pour financer les projets, questions environnementales,.... En outre, le dysfonctionnement du Comité interministériel, chargé de la Coordination des activités de développement des filières biocarburants au Burkina Faso (CICAFIB) et créé sur proposition du ministère de l'Énergie, n'a pas évité la course au leadership.

Figure 2 : Interactions entre forums de discussion dans la filière agrocarburants burkinabé



Source : les auteurs.

Cette situation est explicative du fait que le document-cadre de politique de développement des AC ait été rédigé au sein du ministère de l'Énergie et plus précisément au sein de la Direction générale de l'énergie (DGE). Le processus d'élaboration a été de type *Top-down* sans approche participative (Gatete et Dabat, 2014), bien que la dimension multisectorielle des AC (énergie,

agriculture, alimentation, environnement, industrie et commerce, etc.) engageait au choix et à la pratique d'une approche beaucoup plus concertée. Par ailleurs, le document a été rédigé au sein de la DGE par un coopérant technique financé par l'Union européenne, ce qui renforce bien l'idée de cette approche *Top-down*, avec une influence extérieure dans l'élaboration du document-cadre de politique qui fait office actuellement de politique AC. En effet, ce coopérant technique a été longtemps conseiller technique principal du ministre de l'Énergie et donc placé au cœur de la prise de décision en matière de politique énergétique du ministère. La définition de la politique ne suit donc pas l'approche participative préconisée depuis 2000 par le gouvernement burkinabé (MEF-Burkina Faso, 2010). Cette situation est d'autant plus particulière qu'on pouvait penser que la diversité des acteurs privés présents dans la filière en 2009 lors de la rédaction du document-cadre et le jeu d'acteurs à l'époque (marqué par une levée de controverses contre les AC) allait conduire à un processus de concertation dans l'élaboration et l'opérationnalisation de la politique AC, alors qu'elle a plutôt incité le ministère de l'Énergie à prendre seul ses décisions.

La morphologie sociale, telle que décrite précédemment, montre bien que ces forums sont des univers plutôt disjoints à l'égard du forum des politiques publiques, lequel a construit sa propre autonomie de décision en donnant au ministère de l'Énergie un rôle central et au sein de ce ministère un pouvoir important à un coopérant technique. Il ressort de cette analyse que le développement des AC, fondamentalement multisectoriel, s'inscrit dans une politique qui est, par la nature même de sa construction fragmentée, isolée dans le jeu d'ensemble de l'action publique. D'où le constat d'une faible cohérence des politiques et des actions menées.

CONCLUSION

Cet article a analysé l'action publique dans la construction de politiques publiques concernant les bioénergies dans le cadre de la stratégie de diversification du *mix* énergétique. L'analyse du cas de la filière AC au Burkina Faso illustre le jeu d'acteurs dans l'élaboration de la politique AC, ainsi que l'influence des représentations d'acteurs au sein des différents forums de discussion. Le choix du JC, très controversé et pouvant déboucher sur des modèles de filières radicalement différents – filière courte à partir d'une agriculture familiale pour l'électrification rurale et les activités villageoises *versus* production de biodiesel à grande échelle – a rendu difficile, voire impossible, la construction d'un consensus entre les acteurs. La non-légitimité de politiques énergétiques sectorielles comme celle des AC (n'émergeant pas d'un réel compromis au sein du forum des politiques publiques qui lui-même n'est pas véritablement en relation avec l'ensemble des autres forums) empêche d'inscrire la politique du *mix* énergétique dans les politiques de développement du Burkina Faso, malgré des objectifs forts exprimés à son sujet dans les textes politiques majeurs. La multiplicité des politiques, des stratégies et des

programmes d'action visant la diversification énergétique vers les énergies renouvelables aboutit à une fragmentation des politiques et à une lenteur dans leur mise en œuvre. On peut conclure au manque de cohérence globale et à l'absence d'une politique clairement établie de diversification du *mix* énergétique dans laquelle les énergies renouvelables pourraient avoir un rôle substantiel. Ce constat dans le contexte burkinabé est révélateur d'un problème plus large de cohérence et de segmentation des politiques publiques, mais aussi de consistance de l'action publique dans l'ensemble du secteur.

BIBLIOGRAPHIE

- BOUSSAGUET L., MULLER P. (2005) L'impact du forum politique sur la formulation des politiques publiques, in *Politiques et management public*, volume 23 Numéro 3, Actes du quatorzième Colloque international, Bordeaux, SciencePo Bordeaux, 41-59.
- CALLON M. (1986) Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc, *L'Année sociologique*, 36, 169-208.
- DABAT M.-H. (2011) Les nouveaux investissements dans les agrocarburants, *Afrique contemporaine*, n° 1, 97-109
- DUBOIS V. (2009). L'action publique, in A. Cohen, B. Lacroix et P. Riutort (dir.) *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte, 311-325.
- FAVRE P. (1992) L'émergence des problèmes dans le champ politique, in *Sida et politique : les premiers affrontements (1981-1987)*, Coll. Dossiers sciences humaines et sociales, Paris, L'Harmattan, 5-37.
- FOUILLEUX E. (2003) *La politique agricole commune et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*, Paris, L'Harmattan, 403 p.
- FOUILLEUX E. (2000) Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la politique agricole commune, *Revue française de science politique*, 50(2), 277-307.
- GATETE C. (2015) *Perceptions et jeu d'acteurs dans la construction de l'action publique et des modes de gouvernance dans la filière agrocarburant et effets structurants potentiels sur le développement au Burkina Faso*, thèse de doctorat en sciences économiques et de gestion, Université Paris Sud 11, Sceaux, 539 p.
- GATETE C., DABAT M.-H. (2014) Développement des agrocarburants en Afrique de l'Ouest. Une analyse institutionnelle comparative, *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, 344, 9-27.
- IRENA (2013) *Pool Énergétique d'Afrique de l'Ouest : Planification et perspectives pour les énergies renouvelables*, Abu Dhabi, United Arab Emirates, Agence internationale pour les énergies renouvelables, 100 p.
- JOBERT B. (1994) *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 328 p.
- JOBERT B. (1992) Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques, *Revue française de science politique*, 42 (2), 219-234.
- MÉNY Y., THOENIG J.-C. (1989) *Politiques Publiques*, Paris, PUF, 391 p.
- MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES (MEF) - BURKINA FASO (2013) *Politique sectorielle de l'énergie 2014-2025*, Ouagadougou, Burkina Faso, 55 p.

- MEF-BURKINA FASO (2010) *Guide méthodologique d'élaboration des politiques sectorielles*, Ouagadougou, Burkina Faso, 155 p.
- MINISTÈRE DES MINES, DES CARRIÈRES ET DE L'ÉNERGIE (MMCE) - BURKINA FASO (2009), Document cadre de Politique de Développement des Biocarburants au Burkina Faso, Ouagadougou, 44 p.
- MMCE-BURKINA FASO, CILSS (2005) *La stratégie énergie domestique au Burkina Faso*, Ouagadougou, Burkina Faso, 128 p.
- RADAELLI C.-M. (2000) Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne, *Revue française de science politique*, 50(2), 255-276.
- SAWADOGO N. (2012) Stratégies et politiques énergétiques du Burkina Faso, in 6ème Forum Germano-Africain sur l'énergie, Hambourg, Allemagne, 29 p.
- SONABEL (2013) *Rapport d'activité 2013*, Ouagadougou, Burkina Faso, 59 p.
