

Les objectifs de la COP 21 et l'inaction effective du Gabon à promouvoir les énergies renouvelables dans le mix électrique (2015-2021)

Dr Stéphane William MEHYONG

Chargé de recherche

Institut de Recherche en Sciences Humaines

Centre National de la Recherche Scientifique et Technologique (Gabon)

mehyongstephane@gmail.com

Introduction

La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), adoptée par 166 États au Sommet de la Terre de Rio en 1992, est un fondement de la COP (Conférence des Parties). Explicitement, la COP est une association de tous les pays ayant ratifié la CCNUCC et fait office d'organe de décision pour déterminer les mesures à prendre et suivre les efforts faits au niveau international pour la préservation de l'environnement. Elle se réunit sous le format d'un sommet international sur le climat qui s'inscrit dans une dynamique politique commencée au début des années 70 avec la prise en compte de l'environnement par l'ONU. La première COP a eu lieu en 1995 et une nouvelle édition est depuis organisée chaque année. Si la COP 21, tenue à Paris du 30 novembre au 15 décembre 2015, est plus souvent citée que d'autres ayant eu lieu avant ou après, c'est qu'elle a donné lieu à l'Accord de Paris sur le climat, premier accord considéré comme universel traitant du changement climatique et proposant des mesures pour ralentir ce phénomène¹. Parmi ses mesures, il y a la modification du *mix* électrique mondial pour voir augmenter la part d'énergies renouvelables et baisser celle d'énergies fossiles. Après avoir ratifié la CCNUCC le 21 janvier 1998 qui justifie son engagement à participer de manière significative à la lutte contre les changements climatiques², le Gabon figure à la COP 21 parmi les 175 signataires devant faire un bilan tous les 5 ans de leurs progrès en matière d'émission de gaz à effet de serre (GES). Cependant, force est de constater qu'à la COP 26 tenue à Glasgow (Écosse) du 31 octobre au 12 novembre 2021, le bilan du pays est complètement inexistant en matière de promotion des énergies renouvelables. Le présent texte tentera en trois angles de saisir cette inaction, consécutive à une crise des finances

publiques et à la méfiance des investisseurs privés à partir de 2015 qui ont paralysé les marges de manœuvre de l'État. Le premier fera état des objectifs de la COP 21 et du principe de liberté dans les engagements pris par les États à ce sommet. Quant au deuxième, il examinera la contribution cohérente du Gabon à la COP 21 et son choix de promouvoir l'hydroélectricité. Enfin, on fera ressortir l'absence de réalisation des engagements pris par le pays à la COP 21 et ses nouveaux engagements à la COP 26.

1. Les objectifs de la COP 21 et le principe de liberté dans les engagements des États

1.1. Promouvoir les énergies renouvelables face aux changements climatiques

Les pays prenant part à la COP 21 reconnaissent que les changements climatiques représentent une menace immédiate et potentiellement irréversible pour les sociétés humaines et la planète. Ces changements nécessitent donc la coopération la plus large possible de tous les pays, ainsi que leur participation dans le cadre d'une riposte internationale efficace, en vue d'accélérer la réduction des émissions mondiales de GES. À la COP 21, il est convenu de réduire les émissions mondiales pour atteindre un objectif ultime : contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels³. Cet objectif va un peu plus loin que la COP 15 à Copenhague en décembre 2009 qui avait seulement énoncé la nécessité de 2 °C⁴; de fait il appelle à des mesures ambitieuses et précoces ayant des effets bénéfiques durables de la part des États. Parmi ces mesures, il y a la promotion de l'accès universel à l'énergie durable, en particulier en Afrique, en renforçant le déploiement d'énergies renouvelables⁵. Le solaire, l'éolien, la biomasse, la géothermie, l'hydraulique et l'hydrogène renouvelable sont les sources d'énergie renouvelables préconisées. Ces sources ont des avantages sur le plan écologique. Par exemple, l'électricité produite à partir d'elles émet très peu de CO₂ notamment lorsqu'on la compare aux énergies fossiles comme le charbon et le pétrole. Étant donné que le gaz émet davantage moins de gaz à effet de serre que les autres énergies fossiles, il est dans une certaine mesure admis

1. «L'Accord de Paris. Qu'est-ce que l'Accord de Paris? », <https://unfccc.int/fr> (consulté le 2 juillet 2023).

2 République gabonaise, Vice-primature, Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature, de la Recherche et de la Technologie, Direction générale de l'Environnement et de la Protection de la Nature, *Bilan de situation en matière des capacités relatif à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 1998, p. 5.

3. Organisation des Nations Unies (ONU), CCNUCC, rapport FCCC/CP/2015/10/Add.1, *Conférence des Parties Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingt et unième session, tenue à Paris du 30 novembre au 13 décembre 2015. Additif Deuxième partie : Mesures prises par la Conférence des Parties à sa vingt et unième session*, 29 janvier 2016, p. 2-3/40.

4. ONU, Commission économique pour l'Afrique, *Forum des entreprises africaines 2020 Sur l'objectif de développement durable 7 (ODD7). L'initiative ODD7 pour l'Afrique : Accélérer les investissements dans les énergies propres pour tous et répondre à l'ambition climatique en Afrique*, 2020, p. 8.

5. ONU, CCNUCC, rapport FCCC/CP/2015/10/Add.1, *op. cit.*, p. 2-3/40.

pour atteindre l'objectif ultime de la COP 21. En filigrane, une des solutions les plus directes contre les changements climatiques est d'opter pour une offre d'électricité verte⁶.

1.2. Le principe de liberté dans les engagements pris par les États

L'Accord de Paris sur le climat est fondé sur une approche volontaire qui exige de toutes les parties à la CCNUCC qu'elles élaborent, communiquent, mettent en œuvre, surveillent et signalent les contributions volontaires, mais ambitieuses à l'action climatique déterminées au niveau national (CDN) en fonction de leur contexte local, de leurs priorités de développement, de leurs capacités et de leur situation⁷. Avant la COP 21, il y a eu deux phases préparatoires durant lesquelles toutes les parties se sont rencontrées. Le 31 mars 2015, les pays ont été invités à communiquer à la CCNUCC, leur contribution intentionnelle déterminée au niveau national (INDC, Intense Nationally Determined Contribution). Par ailleurs, le 1^{er} octobre 2015 a constitué un second rendez-vous important pour que les dernières contributions communiquées puissent être agrégées dans un rapport de synthèse réalisé par le secrétariat de la CCNUCC le 1^{er} novembre 2015. À ce stade, une INDC traduit pleinement une intention, et non pas un engagement, et elle est déterminée par chaque pays sans contrainte extérieure⁸. Une INDC devient une CDN lors de la ratification de l'Accord de Paris si aucune nouvelle INDC n'a été soumise⁹. Elle correspond alors à un engagement national déposé par chaque pays, en mentionnant également les besoins pour y parvenir. *In fine*, l'Accord de Paris n'est pas juridiquement contraignant, l'objectif étant d'agir concrètement pour la planète avec de l'énergie verte¹⁰. C'est dans cet élan que le Gabon a librement élaboré sa contribution pour l'exposer solennellement devant le secrétariat de la CCNUCC.

2. La contribution cohérente du Gabon à la COP 21 et le choix de l'hydroélectricité

2.1. Une contribution, synthèse des enjeux nationaux et internationaux

Le Gabon a été le premier pays d'Afrique à publier sa INDC¹¹. La plupart des autres pays du continent ont préparé les leurs en toute hâte, présentant ainsi un manque de cohérence sectorielle ou d'alignement sur les plans de développement nationaux¹². Ces errements n'ont pas prévalu pour le Gabon qui s'est appuyé tant sur les décisions 1/CP.19 et 1/CP.20 respectivement des COP 19 et 20 de Varsovie en

novembre 2013 et de Lima en décembre 2014, relatives aux moyens de poursuivre la mise en œuvre de la plate-forme de Durban¹³; que sur les ambitions de sa politique nationale. En effet, 51 % des 346 mégawatts (MW) installés¹⁴ en 2004 y sont d'origine thermique et sont coûteux à l'exploitation. Cette situation qui provoque une détérioration de l'offre de l'électricité et une hausse du prix du kilowattheure (kWh) lamine les marges du concessionnaire. L'État s'est alors substitué au concessionnaire dès novembre 2006 par des investissements structurants : l'option a été de développer l'hydroélectricité pour progressivement abandonner les centrales thermiques à gazoil ou fuel. Le pays dispose d'un riche potentiel hydroélectrique (6000 MW) seulement exploité à hauteur de 2 %. Le signe marquant de cette nouvelle politique est le lancement du chantier du barrage du Grand Pucara (160 MW) en 2008. Le « Plan électricité du plan stratégique Gabon Émergent » mis en place dès 2009 s'inscrit dans ce sillon et prévoit qu'à l'horizon 2020, l'ensemble des besoins énergétiques seront couverts par une offre compétitive, durable et créatrice d'emplois¹⁵. La mise en service du Grand Pucara en 2013 fait passer la part de l'hydraulique à 65 % de la puissance installée. Les autres projets structurants de ce type sont *in extenso* repris dans la INDC de 2015.

2.2. Le programme d'actions de la INDC valorisant l'hydroélectricité

Le Gabon s'est engagé à la COP 21 à atteindre au moins 50 % de réduction par rapport à un scénario de développement non maîtrisé d'ici à 2025¹⁶. Les émissions liées à la combustion locale d'énergies fossiles y représentent le troisième poste d'émissions à hauteur de 9 %, réparties équitablement entre l'électricité, l'industrie pétrolière et les transports. La maîtrise des émissions de GES liées à l'électricité dépend principalement de deux types de mesures : une efficacité énergétique accrue de l'économie et le développement de moyens de production décarbonés. Une analyse historique sur la période 2000-2010 a montré que l'efficacité énergétique de l'économie gabonaise s'est améliorée en moyenne de 3,8 % par an. Le Gabon projette donc de poursuivre sur

13. ONU, CCNUCC, rapport FCCC/CP/2013/10/Add.1, *Rapport de la Conférence des Parties sur sa dix-neuvième session, tenue à Varsovie du 11 au 23 novembre 2013. Additif Deuxième partie : Mesures prises par la Conférence des Parties à sa dix-neuvième session*, 31 janvier 2014, p. 3-6.

ONU, CCNUCC, rapport FCCC/CP/2014/10/Add.1, *Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingtième session, tenue à Lima du 1^{er} au 12 décembre 2014. Additif Deuxième partie : Mesures prises par la Conférence des Parties à sa vingtième session*, 13 décembre 2014, p. 3.

République gabonaise, *Contribution prévue déterminée au niveau national – Conférence des Parties 21*, 31 mars 2015, p. 31.

14. République gabonaise, Ministère des Mines, de l'Énergie, du Pétrole et des Ressources hydrauliques, Direction générale de l'Énergie et des Ressources hydrauliques, *Situation énergétique du Gabon*, 2004, p. 14.

15. République gabonaise, Conseil National Climat, *Plan National Climat Gabon*, 2010, p. 52, 58.

16. « Appui à la préparation de la deuxième Contribution Déterminée Nationale (CDN) 2020-2025 du Gabon », *op. cit.*

6. « L'Accord de Paris. Qu'est-ce que l'Accord de Paris ? », *op. cit.*

7. ONU, Commission économique pour l'Afrique, *op. cit.*, p. 8.

8. *Ibid.*

9. *Id.*, p. 9.

10. « L'Accord de Paris. Qu'est-ce que l'Accord de Paris ? », *op. cit.*

11. « Appui à la préparation de la deuxième Contribution Déterminée Nationale (CDN) 2020-2025 du Gabon », <https://terea.net> (consulté le 02 juillet 2023).

12. ONU, Commission économique pour l'Afrique, *op. cit.*, p. 9.

cette lancée et continuer à améliorer l'efficacité énergétique sur cette base, avec une cible d'environ 4000 GWh consommés à horizon 2025. Pour cela, le pays a établi un plan ambitieux de développement de l'hydroélectricité, énergie renouvelable et décarbonée la plus stable dans les flux importants de production d'électricité pour garantir la croissance économique, et facilement modulable en fonction de la demande; l'objectif est d'assurer à l'horizon 2025 un mix électrique basé à 80 % sur l'hydroélectricité et 20 % sur le gaz, l'énergie fossile la moins polluante. De 2018 jusqu'en 2025, sont prévues la construction et la livraison de 4 centrales hydroélectriques (Fe II, Impératrices, Dibwangui et Ngoulmendjim). Sur cette base, ce plan doit permettre de réduire les émissions de GES de 9 000 GgCO₂ sur 2010-2025, soit 31 % par rapport au scénario tendanciel (48 % en 2025). Ces capacités de production, exploitées dans le cadre des partenariats publics privés (PPP), doivent également permettre d'exporter 5 000 gigawattheures (GWh) sur la période 2010-2025. Enfin, le Gabon a prévu un plan d'électrification solaire des villages isolés¹⁷. Au-delà, l'objectif est d'exporter en 3 000 MW, soit la moitié du potentiel hydroélectrique du pays¹⁸. Dans les faits, le Gabon a-t-il respecté ces engagements?

3. Des engagements non réalisés de la COP 21 et de nouveaux engagements à la COP 26

3.1. Cinq années sans bilan dans l'exécution de la INDC de la COP 21

À la veille de la COP 26, le bilan du Gabon est aux antipodes des engagements pris à la COP 21 : aucun projet n'est réalisé, en dépit de la pose de la première pierre des chantiers des centrales FE II et des chutes de l'Impératrice depuis 2010. La cause principale est à trouver dans la gouvernance économique et financière du pays. L'économie nationale reste tributaire des ressources pétrolières, représentant 26 % du PIB et 29 % des recettes publiques en 2014. À partir de cette date, elle subit les soubresauts de la baisse des cours du pétrole. Des contractions majeures dans les secteurs non pétroliers s'enchaînent. La croissance économique ralentit à 2,1 % en 2016, contre 6 % en moyenne sur la période 2010-2014 et 3,9 % en 2015. Par ailleurs, avec le repli des recettes publiques, le solde budgétaire passe d'un excédent de 2,3 % du PIB en 2014 à un déficit de 4 % en 2015 et 6,6 % en 2016, financé par le recours à l'emprunt¹⁹. En conséquence, l'État n'arrive plus à honorer ses engagements dans les PPP à l'instar des projets de centrales hydroélectriques. En parallèle, d'autres maux croissants minent la sérénité des investisseurs privés (corruption, dégradation du climat des

affaires). Cela s'illustre avec le projet de centrale de FE II initialement confié à la Compagnie de développement des énergies renouvelables (CODER). Rien ne s'est passé comme prévu entre le gouvernement gabonais et CODER qui s'accusent mutuellement de ne pas avoir tenu les engagements dans le cadre de la réalisation du projet. Le chantier est alors retiré à la CODER en 2013, et refait surface en mars 2016 avec l'apparition d'un partenaire idéal, le Groupe China Gezhouba Group Company Limited. Mais quelques mois après le lancement des travaux, le projet a marqué un nouvel arrêt. La question de l'argent se pose à nouveau. L'État, qui s'était engagé à le financer à hauteur de 15 %, reconnaît un an plus tard n'avoir pas honoré ses engagements (M. Ndong, 2017).

3.2. La COP 26 et les nouveaux engagements pris par le Gabon

L'inaction du Gabon durant les 5 ans suivants, la COP 21, n'a pas empêché le pays de prendre de nouveaux engagements à la COP 26 en 2021. Conformément à l'Accord de Paris, les pays doivent réviser leurs engagements tous les 5 ans. Pour cela, l'accent est à nouveau mis sur le développement de l'énergie hydraulique, avec un objectif de 260 mégawatts (MW) de capacité installée à l'horizon 2030 et 630 MW à l'horizon 2050. Le développement du solaire photovoltaïque, avec l'appui des bailleurs internationaux, est pleinement incité. La mesure vise à la fois le développement d'une centrale solaire raccordée au réseau avec une capacité de 115 MW à l'horizon 2030, ainsi que l'installation de mini-réseau hybride (solaire/diesel) et de 330 000 chauffe-eaux solaires. Dans un autre registre, l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le transport, des ménages et de l'industrie (installation de lampadaires solaires et LED, etc.) est envisagée pour un impact significatif sur la réduction des émissions. Une réglementation à venir doit pouvoir limiter l'importation des lampes à incandescence au profit des lampes à LED et fluo compactes (LFC). 9 millions de lampes basse consommation (LBC) doivent ainsi être fournies aux ménages, ainsi que 35 000 climatiseurs compacts. En parallèle, une amélioration de l'efficacité énergétique dans les services et l'industrie (installation de lampadaires solaires et LED, etc.) doit être de mise. Enfin, un nouveau Code de l'Électricité en projet doit permettre de fixer un cadre juridique plus clair pour les mesures d'efficacité énergétique²⁰. À la lumière de ces nouveaux engagements pris à la COP 26 et des programmes de réformes structurelles sous l'égide du FMI depuis 2017, où le Gabon va-t-il trouver des financements pour une mise en exécution?

17. République gabonaise, *Contribution prévue...*, *op. cit.*, p. 8-9.

18. République gabonaise, Conseil National Climat, *op. cit.*, p. 52, 58.

19. Fonds Monétaire International, Département des Finances Publiques, *Rapport sur la performance de la gestion des finances publiques – Gabon PEFA 2016*, mai 2017, p. 19-20.

20. République Gabonaise, Conseil National Climat, *Seconde Contribution Déterminée au Niveau National (2nde CDN) 2020–2025*, p. 22.

Conclusion

Les engagements pris par les États d'accroître la part des énergies renouvelables dans leur mix électrique, pour réduire les émissions de GES et par conséquent lutter contre les changements climatiques, ont reflété les objectifs de la COP 21. Dans cette dynamique, le Gabon a été parmi les rares pays d'Afrique à avoir présenté une contribution à la fois ambitieuse et cohérente, en y intégrant sa politique publique qui promeut grandement l'hydroélectricité. Cette promotion s'est inscrite dans le cadre des PPP. Cette feuille de route, élaborée en toute liberté comme l'exigent les fondements de la COP, était donc censée représenter un canevas réalisable à l'échelle des possibilités du pays. Cependant, durant les cinq années ayant suivi la COP 21, le riche potentiel hydroélectrique du Gabon n'a pas été mis en valeur comme prévu. Autrement dit, les quatre projets de centrales hydroélectriques n'ont pas été réalisés. Cette inaction effective puise ses origines dans les errements de la gouvernance économique et financière du pays, caractérisée à partir de 2015 par une crise des finances publiques due à la baisse des cours du pétrole, matière première constituant le socle majeur du PIB et des revenus de l'État. À court de moyens, l'État n'a pas pu tenir ses engagements dans les PPP. À cela, s'est ajoutée une méfiance des investisseurs privés à la lumière de la dégradation de certains indicateurs (climat des affaires et corruption). L'échec de la réalisation des projets de centrales a été ainsi un condensé de ces freins. Malgré tout, au cours de la COP 26, le Gabon s'est illustré en prenant de nouveaux engagements afin de promouvoir les énergies renouvelables, alors que ses marges de financement sont restreintes par des programmes d'assainissement de ses finances publiques sous l'égide du FMI et que la méfiance des investisseurs demeure. On peut légitimement s'attendre au prolongement de l'inaction du pays à promouvoir les énergies renouvelables.

Sources

«Appui à la préparation de la deuxième Contribution Déterminée Nationale (CDN) 2020-2025 du Gabon», <https://terea.net> (consulté le 2 juillet 2023).

Fonds Monétaire International, Département des Finances Publiques, *Rapport sur la performance de la gestion des finances publiques – Gabon PEFA 2016*, mai 2017.

«L'Accord de Paris. Qu'est-ce que l'Accord de Paris?», <https://unfccc.int.fr> (consulté le 2 juillet 2023).

ONU, CCNUCC, rapport FCCC/CP/2013/10/Add.1, *Rapport de la Conférence des Parties sur sa dix-neuvième session, tenue à Varsovie du 11 au 23 novembre 2013. Additif Deuxième partie : Mesures prises par la Conférence des Parties à sa dix-neuvième session*, 31 janvier 2014.

ONU, CCNUCC, rapport FCCC/CP/2014/10/Add.1, *Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingtième session, tenue à Lima du 1^{er} au 12 décembre 2014. Additif Deuxième partie :*

Mesures prises par la Conférence des Parties à sa vingtième session, 13 décembre 2014.

ONU, CCNUCC, rapport FCCC/CP/2015/10/Add.1, *Conférence des Parties Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingt et unième session, tenue à Paris du 30 novembre au 13 décembre 2015 Additif Deuxième partie : Mesures prises par la Conférence des Parties à sa vingt et unième session*, 29 janvier 2016.

ONU, Commission économique pour l'Afrique, *Forum des entreprises africaines 2020 sur l'objectif de développement durable 7 (ODD7). L'initiative ODD7 pour l'Afrique : Accélérer les investissements dans les énergies propres pour tous et répondre à l'ambition climatique en Afrique*, 2020.

République gabonaise, Ministère des Mines, de l'Énergie, du Pétrole et des Ressources hydrauliques, Direction générale de l'Énergie et des Ressources hydrauliques, *Situation énergétique du Gabon*, 2004.

République gabonaise, Vice-primature, Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature, de la Recherche et de la Technologie, Direction générale de l'Environnement et de la Protection de la Nature, *Bilan de situation en matière des capacités relatif à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 1998.

République gabonaise, Conseil National Climat, *Plan National Climat Gabon*, 2010.

République gabonaise, *Contribution prévue déterminée au niveau national – Conférence des Parties 21*, 31 mars 2015.

République gabonaise, Conseil National Climat, *Seconde Contribution Déterminée au Niveau National (2^{de} CDN) 2020–2025*.

Bibliographie

NDONG Michel, 2017, «Okano : FE 2, un projet abandonné?», <https://www.gabonreview.com> (consulté le 2 juillet 2023).