



NOTE D'ANALYSE

SUJET :

**La construction du marché ouest africain de l'électricité
Réflexions et suggestions sur le rôle du Bénin**

AUTEUR(S) :

Guillaume de Rubericy
Docteur en Droit
Avocat à la Cour

SOMMAIRE

1	LES PREREQUIS AU RAYONNEMENT SOUS REGIONAL DU BENIN DANS LE SECTEUR DE L'ELECTRICITE	3
1.1	LA MISE EN PLACE D'UNE AUTORITE DE REGULATION OPERANTE ET INDEPENDANTE	3
1.2	LA CREATION D'UNE ECOLE DE FORMATION PERFORMANTE	4
1.3	LE REDRESSEMENT DE LA SBEE ET DE LA CEB	5
1.4	LA COHERENCE DU CADRE REGLEMENTAIRE	6
2	LES PROJETS PERMETTANT DE PLACER LE BENIN AU CŒUR DE LA CONSTRUCTION DU MARCHÉ COMMUN DE L'ELECTRICITE	6
2.1	LE BENIN, SIEGE INSTITUTIONNEL DE LA CEDEAO.	6
2.1.1	LE DEPLACEMENT DU SIEGE DE L'ARREC A COTONOU	7
2.1.2	LA CREATION D'UN « CODIR » DES TRANSPORTEURS DE LA SOUS-REGION	7
2.2	LE RENFORCEMENT DU ROLE DE LA CEB	8
2.3	LE ROLE PRECURSEUR DU BENIN DANS LE DOMAINE DES ENERGIES RENOUVELABLES	8
	REFERENCES ET SOURCES	9

Le nouveau contexte politique au Bénin avec l'élection d'un nouveau Président de la République en 2016 incite à s'interroger sur le rôle et la place que doit occuper le Bénin dans la construction d'un marché régional de l'électricité en Afrique de l'Ouest. Avant toute réflexion sur les projets envisageables (II.) le Bénin devra préalablement remplir d'importants prérequis (I.).

1 Les prérequis au rayonnement sous régional du Bénin dans le secteur de l'électricité

Le Bénin devra faire preuve d'exemplarité dans le fonctionnement de ses institutions et structures intervenant dans le secteur de l'électricité. Aussi devra-t-il veiller à mettre en place dans les meilleurs délais une autorité de régulation dans le secteur de l'électricité, indépendante et parfaitement efficiente (1.), créer un système de formation opérationnel pour les personnels de ces institutions (2.), assurer le redressement financier de la Société Béninoise d'Énergie Électrique (SBEE) et de la Communauté Électrique du Bénin (CEB) (3.) et enfin assurer la cohérence de son cadre normatif (4.).

1.1 La mise en place d'une autorité de régulation opérante et indépendante

- La loi n° 2006-16 du 27 mars 2007 portant Code de l'électricité en République du Bénin a prévu la création d'une autorité de régulation du secteur de l'énergie électriqueⁱ, permettant de donner l'indépendance nécessaire à l'exercice de cette fonction, aujourd'hui prise en charge par le Ministère en charge de l'énergie, des recherches pétrolières et minières, de l'eau et du développement des énergies renouvelables (MERPMEDER). En application de cette loi, un décret a été adopté le 13 mai 2009 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation de l'électricitéⁱⁱ.
- Cependant, cette autorité n'est pas encore créée du fait notamment de l'absence de signature du texte portant nomination de ses membresⁱⁱⁱ.
- Il convient alors de mettre rapidement en place cette autorité dans la mesure où sa création est maintenant prévue depuis neuf ans.
- Une fois créée, cette autorité devra démontrer sa légitimité en étant efficace et réactive dès les premiers mois de fonctionnement. Pour cela, elle devra notamment être attentive aux compétences des personnes recrutées à cette fin^{iv}. Un départ manqué nuirait fortement à l'image de cette nouvelle autorité tant attendue.

1.2 La création d'une école de formation performante

Le manque de formation et de personnels disposant d'une formation adéquate est une difficulté récurrente des institutions intervenant dans le secteur de l'électricité, aussi bien au niveau national que régional.

- Un constat d'échec peut être dressé à l'encontre de l'Ecole Supérieure Interafricaine d'Electricité (ESIE). Créée en 1986, elle a contribué à former plus d'une centaine d'ingénieur jusqu'au début des années 2000. Elle a néanmoins cessé de fonctionner peu de temps après sa cession par l'UPDEA à la Côte d'Ivoire.
- L'école est cependant en cours de réhabilitation. En effet, « conscient de la nécessité d'augmenter le personnel qualifié dans le secteur de l'énergie pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'exploitation des ouvrages affectés à l'énergie », le Conseil des ministres de la CEDEAO a adopté un Règlement visant à la reprise des activités de cette école^v. L'école ne semble toujours en activité à ce jour.
- Cette situation est d'autant plus préjudiciable que bien qu'il existe des écoles d'ingénieurs dans les différents pays d'Afrique de l'Ouest, dans lesquelles les étudiants peuvent choisir de se spécialiser dans le génie électrique, il n'existe pas d'autres écoles consacrées au secteur de l'électricité autres que les écoles de formation des sociétés d'électricité dédiées à leur personnel^{vi}. A cet égard, la Communauté électrique du Bénin a créée en 1968 le Centre de formation professionnel et de perfectionnement de la CEB (CFPP/CEB).
- Eu égard à cette situation, le Bénin pourrait transformer ce centre de formation en véritable université dédiée au secteur de l'électricité, assurant à la fois la formation d'ingénieurs et de techniciens, en formation initiale post-bac comme en formation continue. Cette hypothèse apparaît d'autant plus envisageable que le centre dispose déjà de nombreux moyens modernes^{vii} permettant d'assurer une formation de qualité auprès d'étudiants. Une telle structure contribuerait au rayonnement du Bénin et apparaîtrait comme un préalable opportun pour satisfaire aux besoins de formation du secteur^{viii}. Elle serait également au service d'un renforcement des liens entre le Bénin et le secrétariat général de l'EEEOA^{ix}, ce dernier ayant également exprimé des besoins en termes de formation^x.

1.3 Le redressement de la SBEE et de la CEB

- La SBEE^{xi} et la CEB connaissent de sérieuses difficultés financières et organisationnelles, les soucis de la première engendrant ceux de la seconde dans la mesure où la CEB est confrontée aux difficultés de paiement de la SBEE.
- Le Bénin et le Togo ont eu dès 1968 une conception très ambitieuse de leur relation bilatérale en confiant d'importantes prérogatives et missions à la CEB. Le manque de moyens de cette dernière a notamment conduit à une révision de leurs ambitions par une modification du traité bilatérale en 2003, afin de redonner à chacun des Etats l'essentiel de leurs prérogatives en matière de politique sectorielle, de régulation du secteur et de gestion du service public.
- Il semblerait par ailleurs que le Togo et le Bénin aient des difficultés à déterminer la place qu'ils souhaitent voir occuper par la CEB, aussi bien au niveau bilatéral que sous régional.
- Pour autant, l'abandon de la CEB et le retour à un système national ne devrait pas être envisagé. La CEB, même confrontée à des difficultés financières et organisationnelles demeure en effet un acteur important dont l'expérience doit servir de socle à son propre déploiement.
- Afin d'améliorer son fonctionnement, il conviendrait notamment de :
 - Repenser les attributions de la CEB en séparant ses activités de producteur et de transporteur/acheteur unique pour faire de la CEB un véritable opérateur, ce qui induirait une nouvelle révision du traité bilatéral.
 - Procéder à un assainissement financier de la SBEE afin d'assurer sa solvabilité auprès de la CEB. A cet égard, il est intéressant de noter que la présence d'un régulateur national serait de nature à améliorer la situation financière de la SBEE, les tarifs de l'électricité devant, sous réserve du décret n° 2009-182, être élaborés sur avis de l'autorité de régulation.
 - Entretien et développer le réseau électrique, source de nombreux dysfonctionnements.
- Il pourrait être imaginé, le cas échéant, la création d'un distributeur unique entre le Togo et le Bénin en fusionnant la SBEE et la CEET afin d'assurer la péréquation sur ces deux territoires.

1.4 La cohérence du cadre réglementaire

- Le Bénin est un Etat membre de la CEDEAO et doit à ce titre intégrer et transposer en droit interne les dispositions issues du droit régional^{xii}.
- Or, il semblerait que les dispositions issues du Protocole 1/P4/03 n'aient pas encore été toutes transposées en droit interne. A titre d'illustration, la législation béninoise ne prévoit pas encore de dispositions relatives aux incitations aux investissements qui prennent en compte la spécificité du secteur de l'électricité^{xiii}.
- En outre, le droit béninois ne semble pas avoir transposé la directive adoptée le 21 juin 2013 par le Conseil des ministres de la CEDEAO^{xiv}, dont l'un des objectifs poursuivis est l'harmonisation contractuelle à l'échelle sous régionale pour les échanges transfrontaliers d'énergie électrique. Cette directive met à la charge des Etats membres de réaliser la transposition au plus tard en juin 2015.
- Or, si le Bénin entend s'ériger comme modèle au sein de la CEDEAO afin d'exercer une influence déterminante dans la construction du marché commun de l'électricité en Afrique de l'Ouest, il se doit de transposer dans les délais impartis le droit élaboré par les autorités régionales.
- Le Bénin devra également adopter au plan national la partie réglementaire du Code de l'électricité pour garantir la mise en œuvre de ses dispositions^{xv}.

2 Les projets permettant de placer le Bénin au cœur de la construction du marché commun de l'électricité

Une fois doté d'une autorité de régulation opérationnelle et indépendante, d'un système de formation performant, de structures financièrement saines et d'un cadre normatif cohérent, le Bénin pourra prétendre à devenir un Etat moteur dans la construction du marché commun de l'électricité et ainsi attirer les investisseurs privés. Ce rayonnement béninois pourrait notamment passer par la concentration des institutions de la CEDEAO sur son territoire (1.), par le renforcement du rôle de la CEB (2.) ou encore par l'acquisition d'une expertise particulière en matière d'énergies renouvelables (3.).

2.1 Le Bénin, siège institutionnel de la CEDEAO.

A l'image de Bruxelles, le Bénin pourrait devenir le territoire d'élection des institutions de la CEDEAO, contribuant ainsi au rayonnement de son rôle d'Etat moteur dans le développement du marché commun de l'électricité. Cela pourrait passer d'une part par le déplacement du

siège de l'ARREC à Cotonou (a) et par la création d'un « Codir » des gestionnaires de réseau de transport d'électricité (b).

2.1.1 Le déplacement du siège de l'ARREC à Cotonou

L'ARREC^{xvi} est aujourd'hui en panne. Le transfert de son siège à Cotonou permettrait un renouveau de cette institution.

- L'ARREC, créée en 2008, n'a toujours pas démontré sa légitimité. Depuis cette date, elle n'a pas su élaborer de textes normatifs opérants^{xvii} et ce malgré les très nombreuses réunions et sommets auxquels elle participe. En outre, l'ARREC connaît également d'importants problèmes de financement et de formation de son personnel^{xviii}. Ses fonctions auprès des régulateurs nationaux ne sont par ailleurs pas bien définies. L'on remarque également un problème de cohérence au sein des tâches confiées à l'ARREC, particulièrement sur l'aspect technique de la gestion des réseaux^{xix}. Enfin, la lenteur et l'inadéquation des procédures internes entravent et retardent l'élaboration et la mise en œuvre des décisions et donc le développement des différentes stratégies régionales^{xx}. *In fine*, cette autorité, pourtant investie d'un rôle fondamental, ne fonctionne aujourd'hui que de manière superficielle et peu efficiente.
- Le déplacement du siège de l'ARREC pourrait être un moyen de la réformer en profondeur. Or, dès lors que le Bénin sera en capacité de témoigner de son équilibre et de sa performance dans le secteur de l'électricité, Cotonou pourrait être envisagé comme nouveau siège de l'ARREC.
- Pour cela, le Bénin devra se montrer force de proposition dans ce processus :
 - Recentrage de l'ARREC sur ses missions naturelles de coordination et d'assistance des régulateurs nationaux des Etats membres sur le modèle de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER)^{xxi} ;
 - Adoption d'un mécanisme contraignant de financement de cette structure ;
 - Modification des règles de fonctionnement interne afin de permettre une plus grande célérité dans la prise de décision.

2.1.2 La création d'un « Codir » des transporteurs de la sous-région

- La création de ce type de structure aurait pour objectif de prendre en charge les fonctions techniques actuellement attribuées à l'ARREC, sur le modèle du REGRT-E^{xxii} dont les principales missions consistent à élaborer des codes de réseau, à assurer la coordination entre les gestionnaires de réseau de transport (GRT) et à encourager le développement des

réseaux de transport. Cette structure aurait vocation à travailler en étroite collaboration avec l'ARREC.

- Ce « Codir » éviterait par ailleurs la création d'une nouvelle structure *ad hoc* dans le cadre d'un paysage institutionnel régional déjà complexe.
- En tout état de cause, cette nouvelle organisation serait de nature à mettre un terme à la confusion des tâches que l'on constate aujourd'hui au sein de l'ARREC. Elle serait également un puissant vecteur en termes d'image pour le Bénin.

2.2 Le renforcement du rôle de la CEB

- La CEB, en sa qualité de transporteur d'électricité, a vocation à jouer un rôle important dans le développement du marché commun. Il conviendrait alors de lui attribuer le rôle qui lui revient eu égard à cette qualité :
 - Gestion des capacités (gestion du marché, allocation, etc.) ;
 - Rôle moteur dans l'organisation d'un éventuel « Codir » des gestionnaires de réseau de transport ;
 - Séparation du rôle de producteur et de transporteur/acheteur unique pour en faire un opérateur à part entière.

2.3 Le rôle précurseur du Bénin dans le domaine des énergies renouvelables

- Les énergies renouvelables représentent un réel marché économique nécessitant de l'anticiper sur le long terme ; le Bénin pourrait ainsi songer à devenir l'Etat de référence en la matière. Cela serait d'autant plus opportun que ce pays dispose de peu de ressources fossiles et d'un potentiel d'énergies renouvelables. A cet égard, le Bénin dispose de structures susceptibles de jouer ce rôle (ex : l'Agence Béninoise d'Electrification rurale et de Maîtrise d'Énergie).
- Le Bénin devra préalablement effectuer un état des lieux du secteur, élaborer une stratégie d'investissement sérieuse (les coûts de développement de ces technologies étant supérieurs à ceux des énergies fossiles) tout en affichant une volonté politique forte de développement. L'élaboration d'une loi sur le sujet apparaîtrait comme un vecteur adapté.

Références et sources

- ⁱ Article 8 : « (...) l'activité de régulation du secteur de l'énergie électrique est confiée à une institution indépendante et autonome dénommée autorité de régulation, dont les attributions, l'organisation et le fonctionnement sont fixés par décret pris en Conseil des ministres ».
- ⁱⁱ Décret n° 2009-182 du 13 mai 2009, sous réserve de l'accès à son contenu. Il convient de signaler qu'un projet de décret modificatif semble avoir été adopté par le Conseil des Ministres, comme en témoigne le communiqué de ce conseil réuni en séances successives les 14, 16, 21 et 22 janvier 2015.
- ⁱⁱⁱ Rapport final du Comité de Réflexion, p. 83.
- ^{iv} « Il conviendra que les agents du ministère et de l'autorité de régulation soient en mesure d'instruire rapidement les dossiers en toute transparence et bénéficient, pour ce faire, de formations adaptées et d'un plan de carrière attractif » Rapport final du Comité de réflexion, p. 87.
- ^v Règlement C/REG9/06/13 en date du 21 juin 2013.
- ^{vi} http://www.energy-for-africa.fr/files/file/2009-acces-energies/th6_n2_rene-masse-besoins-de-formation-metiers-electricite.pdf
- ^{vii} www.cebnet.org
- ^{viii} « Le secteur de l'énergie électrique étant particulièrement sinistré, il n'attire plus les jeunes talents désireux, comme par le passé, de faire carrière à la pointe de la technologie » (Extrait du rapport final du Comité de Réflexion).
- ^{ix} Dont le siège se situe à Cotonou.
- ^x Rapport d'activité pour l'année 2012 du secrétariat général de l'EEEOA.
- ^{xi} La situation de la SBEE a été jugée préoccupante par le Comité de Réflexion. Ces difficultés résultent, selon le rapport final de ce comité, d'une multiplicité de facteurs. Ceux-ci sont d'abord d'ordre politique, avec les tarifs de l'électricité fixés par le gouvernement qui ne prennent pas en compte l'évolution des coûts de production et d'achat. Ces facteurs sont également de nature organisationnelle dans la mesure où le taux de facturation et de recouvrement est faible et la vétusté du réseau induit un taux de coupure élevé et des pannes de plus en plus fréquentes. Enfin, la SBEE souffre d'une lenteur administrative dans les procédures de passation des marchés, « engendrant une mauvaise qualité de service offert par cette entreprise ».
- ^{xii} Article 147 de la Constitution béninoise : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ».
- ^{xiii} Rapport final du Comité de Réflexion.
- ^{xiv} Directive C/DIR/06/13 sur l'organisation du marché régional de l'électricité.
- ^{xv} Rapport final du Comité de Réflexion, p. 85.
- ^{xvi} Créée par acte additionnel A/SA.2/08. Cette autorité est en charge d'assurer en toute indépendance, la régulation des échanges transfrontaliers d'électricité. Son siège se trouve actuellement à Accra (République du Ghana).
- ^{xvii} A titre d'illustration, la directive du 21 juin 2013 précitée, adoptée par le Conseil des ministres et la CEDEAO, prévoyait notamment la mise en place de contrats-type d'échange transfrontalier d'électricité dont la rédaction revenait à l'ARREC. Il semble cependant qu'aucun contrat n'ait été à ce jour et à notre connaissance élaboré alors que cette tâche relève précisément de la mission de l'ARREC.
- ^{xviii} Rapport d'activité 2012-2013 de l'ARREC.
- ^{xix} Article 18.2 du Règlement C/REG.27/12/07 portant composition, organisation, attributions et fonctionnement de l'autorité régionale du secteur de l'électricité de la CEDEAO.

^{xx} Extrait de l'étude réalisée par le Groupe d'études africaines de l'Université autonome de Madrid, avec le soutien de l'AECID – juin 2014.

^{xxi} L'ACER a notamment pour mission la coordination des travaux des autorités nationales de régulation. Elle aide également à déterminer les règles régissant les réseaux européens. L'ACER peut par ailleurs prendre des décisions individuelles contraignantes. Elle tient aussi un rôle de conseil auprès des institutions européennes sur les questions touchant au gaz et à l'électricité.

^{xxii} Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport d'électricité.