



BURKINA FASO
Unité-Progrès-Justice

PARTAGE D'EXPERIENCE DE L'ARSE EN MATIERE DE MONITORING ET DE REGULATION DU SERVICE PUBLIC DE L'ELECTRICITE EN MILIEU RURAL

Communication à l'atelier international sur le monitoring et la régulation
du service public de l'eau potable en milieu rural.

Hôtel Lancaster, Ouaga 2000
Novembre 2024

Préparé et animé par :

OUOBA Damba

DAJC de l'ARSE

Tél. : (+226) 70 20 97 03 / 70 22 59 11

Email : damba.ouoba@arse.bf

INTRODUCTION

La disponibilité de l'électricité et son accès sont des invariants des conditions préalables nécessaires pour impulser un développement économique et social solide, car l'énergie électrique « éclaire » tous les aspects de la société. Au Burkina Faso, si les centres urbains sont nantis en termes d'accès à l'électricité grâce aux investissements de la SONABEL, il n'en n'est pas de même du milieu rural où les investissements de l'Etat, dans la distribution notamment, sont faibles et que les collectivités territoriales, responsables du service public de l'électricité, ne disposent pas de moyens financiers et techniques pour développer les infrastructures et gérer le service.

Les limites des moyens appellent la mise en place de systèmes de monitoring et de régulation pour suivre, contrôler et mesurer la performance des efforts qui sont déjà consentis sur le terrain en termes d'infrastructures et de délégation de gestion du service public de l'électricité. Ainsi, les défis liés à l'électrification du milieu rural et les conditions de succès et de performance des modes de gestion adoptés comme stratégies gagnantes ont toujours été au centre des préoccupations des décideurs. Il s'agit en l'occurrence des mécanismes de monitoring et de régulation du service public de l'électricité en milieu rural.

Pour en parler, la présente communication va aborder trois points principaux, à savoir, les réformes concernant l'électrification du milieu rural (I), le cadre institutionnel de contrôle et de suivi de la performance du service public de l'électricité en milieu rural (II) et les outils de monitoring et de régulation (III).

I. LES REFORMES DU SERVICE PUBLIC DE L'ELECTRICITE EN MILIEU RURAL AU BURKINA FASO

Au Burkina Faso, les réformes dans le domaine de l'approvisionnement de l'électricité en milieu rural se sont succédées depuis 1998 et ont touché

substantiellement au marché, à la responsabilité du service public et à la régulation.

1. Le marché

La première grande réforme du secteur de l'électricité a été actée par la loi n°060/98/AN du 17 décembre 1998 portant réglementation de l'approvisionnement du Burkina Faso en énergie électrique. Cette loi a ouvert la production à des producteurs indépendants. De même, la distribution a été ouverte à la concurrence pour les localités non encore électrifiées par la Société nationale d'électricité du Burkina (SONABEL). Ces localités concernaient essentiellement le milieu rural. Il faut noter que la SONABEL éprouvait déjà des difficultés à couvrir ses coûts réels et à assurer avec satisfaction le financement de son programme d'investissement. Par ailleurs, les tarifs étant uniformes sur l'ensemble du territoire, l'éloignement des localités rurales du réseau, rendait l'électrification de ces localités non rentables aussi bien pour la SONABEL que pour les investisseurs privés. De ce fait, le champ d'action de la SONABEL était essentiellement les grands centres urbains et parfois périurbains. L'électrification rurale (ER) est alors restée en marge et très peu développée. Ainsi, nonobstant les dispositions de la loi qui prévoyaient que le service public de l'électricité est assuré par l'Etat et les concessionnaires, le secteur est resté quasi-monopolistique de la SONABEL.

La loi n°016-2005/AN du 12 mai 2005 portant réglementation générale de l'approvisionnement du Burkina Faso en énergie électrique, issue des grandes orientations de la Lettre de politique de développement du secteur de l'énergie (LPDSE) a été prise du 30 décembre 2000, a consacré la segmentation nationale du marché de l'électricité en Premier segment et Second segment, le Premier segment étant dévolu à la SONABEL avec monopôle du transport et de la distribution et le Second segment étant en réalité celui du milieu rural. Ce « cloisonnement géographique » des domaines d'intervention de la SONABEL

et du privé était censé permettre l'attrait d'investissements conséquents par le privé pour électrifier le milieu rural. Les réformes successives de 2007 et 2012 par les lois n° Loi n°027-2007/AN du 20 novembre 2007 et n°053-2012/AN du 17 décembre 2012 portant toutes deux réglementation générale du sous-secteur de l'électricité ont maintenu cette segmentation du sous-secteur de l'électricité, mais les résultats en termes d'investissements en milieu rural n'ont toujours pas été au rendez-vous. C'est alors qu'elle a été supprimée par la loi en vigueur n°014-2017/AN du 20 avril 2017 portant réglementation générale du secteur de l'énergie.

2. Les infrastructures et la gestion du service public

C'est véritablement la Lettre de politique de développement du secteur de l'énergie (LPDSE) adoptée en décembre 2000 qui a mis en exergue l'électrification rurale comme élément de la stratégie du développement du secteur de l'électricité. En effet, dans la perspective d'une nouvelle réforme, il est annoncé des mesures fortes pour favoriser le développement de l'électrification rurale. Les plus saillantes de ces mesures sont : (i) la mise en place de procédures de régulation simplifiées pour les petits opérateurs de l'électrification rurale ; (ii) la mise en place d'une tarification adaptée au contexte local pour permettre aux opérateurs privés et communautaires de couvrir entièrement leurs coûts ; (iii) la création d'un fonds de développement de l'électrification rurale ; (iiii) la création d'une agence d'électrification rurale pour soutenir et permettre la réalisation harmonieuse des différentes initiatives d'électrification rurale.

Cette nouvelle orientation du Gouvernement en matière d'électrification rurale a été concrétisée, d'une part, par la création en 2003 du Fonds de développement de l'électrification (FDE), auquel il a été confié également les attributions de l'agence d'électrification rurale annoncée et, d'autre part, par l'électrification, entre 2003 et 2005, des premières localités mises sous gestion de coopératives

d'électricité (COOPEL). Depuis lors, avec l'accompagnement de plusieurs partenaires techniques et financiers (PTF), le FDE (devenu ABER), a construit plusieurs infrastructures électriques et mis en place des COOPEL pour leur gestion. En effet, depuis 2003 environ 200 COOPEL ont été créées sur l'ensemble du territoire. Ces COOPEL, bénéficient de concession d'électrification rurale délivrées par le ministère en charge de l'énergie.

Puis, la loi n°055/2004/AN portant Code général des collectivités territoriales du 21 décembre 2004 et son décret d'application n° N°2014-932 du 10 octobre 2014 ont transféré les compétences et les ressources en matière d'électricité aux collectivités territoriales dans leurs ressorts territoriaux. Prenant en compte cette nouvelle donne, la réforme du secteur de l'électricité opérée en 2017 et concrétisée par la loi 014-2017/AN du 20 avril 2017 portant réglementation du secteur de l'énergie, a repris à son compte cette compétence des collectivités avec expressément la compétence d'autorités déléguées et donc la compétence de déléguer la gestion du service public de l'électricité en milieu rural, par la délivrance de concessions et autorisations.

3. La régulation

L'adoption et la mise en œuvre des réformes sont vaines si elles ne sont pas assorties de mécanismes de suivi et d'évaluation de la performance et de régulation pour arbitrer entre les intérêts en présence, à l'occurrence dans un domaine de service public marchand comme celui de l'électricité.

Ainsi, l'idée de régulation par un organe indépendant est apparue dans la loi 060/1998/AN de 1998 avant que l'Organe de régulation du sous-secteur de l'électricité fût créé à partir de 2005 par la loi n°016-2005. Depuis cette loi, la régulation est restée en bonne place dans les réformes successives. Elle est un élément central pour une offre de service public de qualité dans un secteur ouvert à la concurrence et à l'intervention du privé. Son rôle principal est de mettre à disposition des acteurs, y compris les décideurs politiques, l'information

juste dans le secteur et d'arbitrer les comportements des intervenants sur le marché.

II. CADRE INSTITUTIONNEL DU MONITORING ET DE LA REGULATION DU SERVICE PUBLIC DE L'ELECTRICITE AU BURKINA FASO

Le Ministère en charge de l'énergie, chargé de définir les politiques et stratégies nationales, la planification stratégique et la réglementation en matière d'électricité, mais aussi du « contrôle des infrastructures électriques » (Art. 7 loi 014-2007 et art. 54 Décret 0255-2023 portant organisation du MEMC).

Les collectivités territoriales : l'Etat a transféré les compétences en matière d'électricité aux régions et aux communes dans leurs ressorts territoriaux (CGCT et textes d'application). Les dispositions sont reprises par la loi 014-2017 qui reconnaît aux collectivités territoriales les compétences notamment de créer et gérer des infrastructures électriques et l'éclairage public et, aux régions, de délivrer les actes de délégation de service public de l'électricité en milieu rural.

Ainsi, les collectivités territoriales, en tant que structures responsables de l'approvisionnement de l'électricité en milieu rural et donc, autorités déléguées du service public (maîtres d'ouvrages), ont un droit, voire un devoir de suivi, de contrôle et de régulation de la gestion de ce service par les délégataires (le cas échéant).

L'Agence burkinabè d'électrification rurale (ABER) : Elle est chargée d'assurer le suivi-évaluation de la performance des gestionnaires des systèmes électriques en milieu rural. Plus précisément, les statuts de l'ABER (art. 3 du Décret modificatif 2021-0462) lui assignent de :

- superviser les activités d'électrification rurale et d'utilisation de l'énergie électrique en milieu rural entreprises par les acteurs délégataires du service public dans les périmètres objets de leurs concessions ;

- veiller à la mise en pratique et contribuer à l'amélioration des règles et procédures comptables, ainsi que des règles de la régulation technique et financière fixées dans l'exploitation des services ou activités de service public de l'électricité concédés, affermés ou autorisés dans les localités rurales ;
- assurer la maîtrise d'ouvrage déléguée, à la demande expresse des localités rurales concédantes ou de l'Etat, dans les limites fixées par les textes ;
- assurer le suivi évaluation sur le territoire national des activités et projets d'électrification rurale.

L'Autorité de régulation du secteur de l'énergie (ARSE) : en matière d'électrification rurale, le régulateur est chargé du suivi et du contrôle des activités des opérateurs. Notamment, il émet un avis simple sur leurs programmes d'investissements, un avis conforme sur l'attribution et le retrait des délégations de service public, contrôle la qualité du service, l'application des tarifs, le respect de la réglementation et règle les litiges qui s'élèvent entre opérateurs ou entre ceux-ci et les consommateurs.

III. LES OUTILS DE MONITORING ET DE REGULATION

Pour le suivi des activités des opérateurs de gestion du service public de l'électricité, l'ARSE exploite des outils juridiques et des outils pratiques opérationnels.

1. Les outils juridiques de monitoring et de régulation

Il s'agit, d'une part, du potentiel de pouvoirs et de prérogatives reconnus à l'ARSE par la réglementation en tant que régulateur indépendant du sous-secteur de l'électricité et, d'autre part, des indicateurs de performance et les

mécanismes de redevabilité des acteurs, y compris les opérateurs (exploitants, délégataires), prévus dans les contrats et les cahiers des charges applicables.

a. Les pouvoirs et prérogatives du régulateur

La réglementation a doté l'ARSE de certains pouvoirs et prérogatives qui lui permettent de connaître la situation des gestionnaires du service public de l'électricité, du point de vue de leurs obligations d'atteindre certains résultats en termes de qualité du service et de reddition de compte (redevabilité).

Il s'agit essentiellement des pouvoirs d'enquête, d'information, d'autosaisine, de prise de mesures utiles ou conservatoires et de règlement des différends.

Les pouvoirs d'enquête et d'information permettent à l'ARSE de requérir des informations et données de toute nature aux acteurs afin de se faire une opinion exacte de la situation du requis relative à une question donnée.

L'ARSE peut également, sur saisine ou autosaisine, prendre toute mesure utile dans l'intérêt du service public de l'électricité.

Enfin, le règlement des litiges entre acteurs (utilisateurs-opérateurs, délégants-délégataires, opérateurs-opérateurs) est un outil important de contrôle et de suivi des obligations des parties prenantes dans la gestion du service public de l'électricité.

b. Les contrats et les cahiers des charges

Outre les textes législatifs et réglementaires, les droits et obligations des gestionnaires du service public de l'électricité, notamment les délégataires de ce service par les autorités compétentes, sont précisés dans les conventions de délégation auxquelles sont annexées des cahiers des charges. Dans le

domaine du service public de l'électricité en milieu rural, l'essentiel des délégataires sont des coopératives d'électricité (COOPEL) mises en place au cours du processus d'électrification des localités concernées et auxquelles il est délivré des « *concession d'électrification rurale décentralisée* » qui décrivent leurs droits et obligations généraux dans la gestion déléguée du service.

Les contrats de délégation sont complétés par des cahiers des charges. Il existe un cahier des charges applicable aux producteurs et un cahier des charges applicable aux concessionnaires de distribution d'électricité. Ces cahiers des charges, de nature réglementaire (décret 2017-1013 et décret 2018-0569) fixent les obligations spécifiques, techniques et économiques, quantitatives et qualitatives. Les obligations techniques sont relatives aux normes de qualité du service, notamment les normes de qualité des installations, de l'électricité livrée aux consommateurs, des prestations au profit des clients (raccordement, délais, devis, interventions curatives, etc.). Quant aux obligations économiques, elles concernent le volume des investissements, les obligations fiscales, les conditions tarifaires et de compensation, etc.

2. Les outils opérationnels

Sur le plan empirique et pour mettre en œuvre les outils juridiques de régulation et de monitoring, l'ARSE utilise le contrôle sur place et sur pièce, le traitement des plaintes, la concertation et la consultation.

Le contrôle sur place permet de constater de visu l'état physique du service et d'échanger de vive voix avec les gestionnaires du service sur certains sujets.

Le contrôle sur pièce est le plus usité. Il s'agit notamment de requête d'information (des canevas de collectes sont implémentés à cet effet), transmission de documents tels que les rapports, programmes (de maintenance, d'activités), etc.

Les plaintes des consommateurs ou les dénonciations de dysfonctionnement constituent une source importante d'informations sur divers aspects de la fourniture du service.

Enfin, la concertation et la consultation des parties prenantes sont des outils de choix de l'ARSE. Elles consistent à des rencontres physiques (ou virtuelles) avec les délégataires, les délégants et les bénéficiaires du service, sur des thématiques de fonctionnement du service.

CONCLUSION

La création des infrastructures de service public et la mise en place de mécanismes de leur gestion constituent un défi, le suivi-évaluation de la performance du service par la mise en place d'outils de monitoring et de régulation en constitue un autre. Dans le secteur de l'électricité, en dépit de l'existence d'un régulateur indépendant, l'accès à l'information par des données fiables au niveau des acteurs n'est pas aisée, ce qui rend difficile l'appréciation de la performance des acteurs chargés de la gestion du service public. Des outils et techniques de suivi sont élaborés et mis en œuvre, mais se révèlent insuffisants. Pourtant, la mesure de la performance est indispensable pour l'amélioration du service et, à cette fin, elle doit être poursuivie par des outils de monitoring et de régulation de plus en plus innovants et adaptés.