



Analyse du cadre politique et réglementaire du secteur de l'électricité au Cameroun :

attirer les investissements du secteur privé



Droits d'auteur ©2023

Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
Fondation RES4Africa

Illustration de couverture par emirsimsek/ Getty Images

Tous droits réservés.

Le contenu de cette publication peut être librement cité ou réimprimé. Une reconnaissance est requise, ainsi qu'un exemplaire de la publication. Ce travail a été réalisé par le personnel de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et de la Fondation RES4Africa avec des contributions externes. Les résultats, interprétations et conclusions exprimés dans ce travail sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions des Nations Unies, des pays membres de la CEA ou des organisations membres de RES4Africa. La CEA et la Fondation RES4Africa ne garantissent pas l'exactitude des données incluses dans ce travail et ni la CEA ni la Fondation RES4Africa ne font de déclaration ou de garantie, expresse ou implicite, concernant le contenu de la publication (y compris son exhaustivité ou son exactitude) et ne seront pas responsables de l'utilisation de la publication ou de la confiance qui lui est accordée.

Cette analyse est basée sur les politiques, lois et règlements adoptés jusqu'en avril 2022. Par conséquent, les résultats ne prendront pas en compte et/ou ne refléteront pas l'impact des changements politiques et réglementaires adoptés par la suite.

La désignation ou la référence à un territoire ou à une zone géographique particulière, ou l'utilisation du terme "pays" dans cette publication relèvent de la responsabilité des auteurs et n'impliquent l'expression d'aucune opinion de la part des Nations Unies, de ses fonctionnaires ou de ses États membres, ni de la Fondation RES4Africa concernant le statut juridique de tout pays, territoire, ville ou zone, ou de ses autorités, ou concernant la délimitation de ses frontières ou limites.

Les appellations employées dans cet ouvrage et la présentation des données sur les cartes n'impliquent de la part des Nations Unies et de la Fondation RES4Africa aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Remerciements

L'analyse réglementaire du marché de l'électricité du Cameroun est le résultat d'une initiative continentale visant à favoriser la participation du secteur privé dans le marché africain de l'électricité, en collaboration avec les États membres, dans ce cas la République du Cameroun. Ce processus d'analyse a bénéficié de la coopération du Ministère de l'Eau et de l'Energie, qui a été très fructueuse. L'initiative est le résultat d'un partenariat entre la Commission économique pour l'Afrique (CEA) des Nations unies, par le biais de son initiative de financement ODD 7 sous la direction de M. Antonio Pedro, Secrétaire exécutif par intérim de la CEA, et la Fondation RES4Africa, par le biais de son initiative Missing Link, dirigée par M. Roberto Vigotti, Secrétaire général de la Fondation RES4Africa. Le projet a été dirigé, sous la direction et la contribution technique de M. Robert Lisinge, Chef de la Section de l'énergie, des infrastructures et des services de la CEA (EISS), par M. Yohannes G. Hailu, expert en politique énergétique à l'EISS de la CEA, et par M. Andrea Renzulli, expert politique énergétique à RES4Africa. Les contributions techniques et analytiques ont été apportées par M. Jean-Baptiste Decoppet, Mme. Lauren Guiducci, Cristiana Lisi, Larina Ciceu de RES4Africa. De même, Mme Sissay Tadesse a fourni un soutien logistique important qui a été précieux pour la mise en œuvre efficace de l'initiative.

Les données politiques et réglementaires nationales nécessaires à un travail d'analyse objectif, ainsi que l'ébauche du contexte économique, du secteur de l'énergie et de la réglementation du pays, ont été habilement élaborées par le consultant national, M. Blaise Bignom. L'analyse s'est appuyée sur une vaste base de données nationale sur la politique et la réglementation, qui a été validée par des experts du ministère de l'Eau et de l'Énergie, de l'Agence de Régulation du Secteur de l'Électricité, de l'Agence d'électrification rurale, de la Société de développement de l'électricité, de la Société nationale de transport de l'électricité Société, et d'autres institutions pertinentes dans le secteur de l'énergie : M. Lawrence Bibaya ; M. Ahmadou Bouba Oumarou ; M. Rodrigue Mayo ; M. Armand Batha ; M. Charles Fotso Kangmogne ; M. Serge Madola ; M. Ramses Rene Meyong ; Mme Joelle Yollo ; M. Paul Bertrand Ambassa ; M. Etutu Shalman ; M. Jean Didier Begoumenie ; M. Joseph Nonga ; M. Marcel Mbella ; M. Tatsinkou Naecisse ; M. Jacques Flaubert Tientcheu Nitcheu ; M. Maurice Watat ; Mme Leonie Essama ; M. Bertrand Kuimo ; M. Jean Georges Bouesseki ; M. Eugène Njanfa ; M. Philippe Mbele ; M. Jean Pascal Nkou ; M. Njoya Njikam ; M. Serge Elong ; M. Fabrice Ohandja ; M. Georges Franklin Oniassen ; Mme Gladice Mengue ; et M. Willsman Tatangwa. Nous exprimons notre gratitude au soutien total reçu de M. Charles Fotso Kangmogne dans la facilitation des consultations nationales et l'organisation de la réunion nationale de validation avec les principales institutions du secteur de l'énergie qui ont été très précieuses.

L'initiative a reçu le soutien, y compris la logistique de publication, du Bureau sous-régional de la CEA pour l'Afrique de l'Est. Le travail de conception technique et graphique effectué par Epsilon Publishers Ltd, qui a amélioré la qualité de cette publication, est reconnu.

Illustration de couverture par emirsimsek/ Getty Images.

Analyse de la politique du marché de l'électricité et cadre réglementaire

Ce rapport fournit une analyse des politiques, des lois et des réglementations du secteur de l'électricité du Cameroun, en relation avec l'incitation à la participation du secteur privé dans le développement de l'infrastructure électrique nationale. Le rapport fait partie du programme conjoint de la Commission économique pour l'Afrique des Nations unies et de la Fondation RES4Africa *Analyse du cadre politique et réglementaire du secteur de l'électricité : attirer les investissements du secteur privé.*

Le Cameroun est la première économie de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale, représentant 40 pour cent du PIB de la région. Le pays a connu une croissance soutenue de 3,9 pour cent en moyenne au cours de la dernière décennie, malgré une forte baisse de la croissance du PIB en 2020. Les objectifs de développement socio-économique du Cameroun font partie de sa stratégie Vision 2035 qui est encadrée par deux stratégies : le Document de stratégie pour la croissance et l'emploi pour la période 2010-2020 et la Stratégie nationale de développement 2030 (SND30) pour la période 2020-2030. Ces stratégies visent à faire du Cameroun un pays émergent à l'horizon 2035, notamment en réduisant significativement l'indice de pauvreté, en consolidant le processus démocratique, en renforçant la croissance économique et en portant la part du secteur secondaire dans le PIB à 25 pour cent. Pour atteindre ce dernier objectif les documents prévoient également une forte croissance de la production électrique.

En effet, la stratégie socio-économique du Cameroun identifie certaines infrastructures de production, de transport et de distribution, essentielles à son développement et fixe des objectifs de production électrique. Cependant, si le Cameroun a effectivement connu une croissance presque ininterrompue de sa production d'électricité lors de la précédente décennie, l'augmentation a été plus faible que celle de la population résultant en une consommation par habitant en légère baisse sur la période 2010-2020. Néanmoins, les réformes du secteur de l'électricité entreprises depuis 2011 et maintenues durant la décennie ont permis l'entrée graduelle de nouveaux acteurs qui pourraient à terme aider le pays à atteindre ses objectifs ambitieux de capacité de production d'électricité. Ces réglementations visent notamment à réformer la gouvernance du secteur afin d'encourager l'entrée du secteur privé et de tirer parti du très fort potentiel du pays en matière d'énergies renouvelable, notamment l'hydroélectricité. Avec la séparation des sociétés de transport et de distribution et la mise en service prochaine des centrales hydroélectriques et solaires détenues par des PIE, le Cameroun obtient les premiers succès de ces réformes. Néanmoins, le pays doit maintenant construire sur ses acquis pour faire intervenir d'avantage d'acteurs privés afin de réussir à développer l'infrastructure de production nécessaire pour atteindre les objectifs de la SND30.

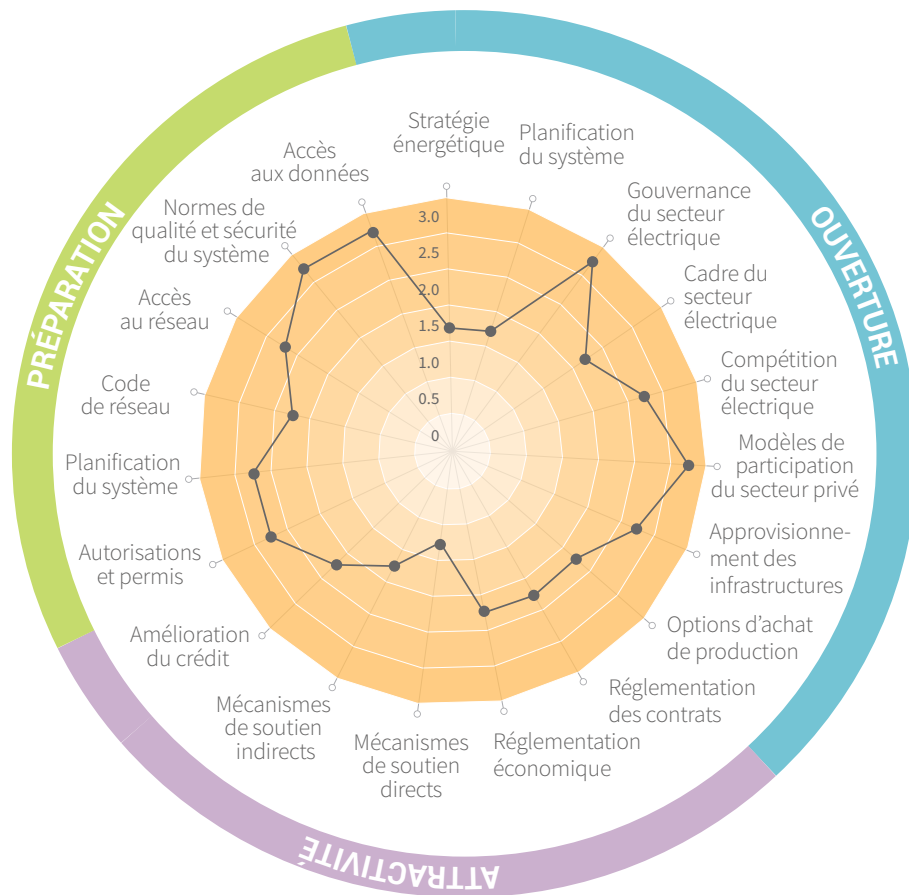
L'objectif de cette analyse réglementaire est de mettre en évidence les principales forces et faiblesses du cadre politique et réglementaire actuellement en vigueur concernant la participation du secteur privé à l'ensemble du marché de l'électricité. Il vise également à offrir des recommandations concrètes pour améliorer le cadre politique et réglementaire en vue d'atteindre un marché de l'électricité compétitif, résilient et durable.

L'analyse est basée sur une méthodologie complète définie par la CEA et RES4Africa, qui a été développée avec le support d'experts africains et internationaux en matière de réglementation. L'approche méthodologique développée est construite autour de trois Dimensions censées couvrir les aspects fondamentaux pour la participation du secteur privé au développement des infrastructures électriques : le degré d'*Ouverture* du marché de l'électricité au secteur privé, basé sur l'évaluation de la structure et de la gouvernance du secteur de l'électricité ; l'*Attractivité* du marché basée sur l'évaluation de la *réglementation économique* du secteur, des éléments garantissant une concurrence équitable et des incitations économiques aux opérateurs du secteur ; et le degré de *Préparation* du marché à intégrer des nouvelles infrastructures, basé sur l'évaluation des réglementations techniques.

Principales conclusions relatives au segment de la Production

La législation actuelle du secteur de l'électricité offre un degré d'*ouverture* satisfaisant du marché de la production. La réglementation fournit un cadre clair pour l'octroi de concessions ou de licences, offrant aux investisseurs privés de plusieurs options pour entrer sur le marché. Elle établit également un marché public plus coordonné et plus efficace pour les projets d'infrastructure, ainsi que des opportunités de PPP. Dans l'ensemble, le cadre réglementaire relatif à l'attractivité du segment de la production est modérément satisfaisant. Le Cameroun bénéficie notamment d'une très bonne réglementation encadrant la participation du secteur privé à travers différents régimes juridiques spécifiques à chaque activité dans le secteur électrique. En outre, le cadre réglementaire et les documents stratégiques ont permis une bonne *planification du système* et ont fourni un cadre exhaustif pour les *normes de qualité et de sécurité du système*. Cependant, l'examen du segment de la production a permis d'identifier plusieurs pistes d'amélioration de la réglementation dans les trois Dimensions. En générale, les documents de planification et de développement stratégique manquent de procédure formelle d'évaluation et de mise à jour. De plus, le faible nombre d'appels d'offres concurrentiels pour l'obtention d'un régime juridique d'exploitation d'infrastructure limite l'entrée du secteur privé sur le marché. En outre, l'*attractivité* du secteur est limitée par l'absence de *mécanismes de soutien directs et indirects*. Ceci concerne notamment l'absence de cadre d'application des conditions et obligations de rachat de la production d'EnR prévu dans la loi de 2011 mais jamais mis en œuvre.

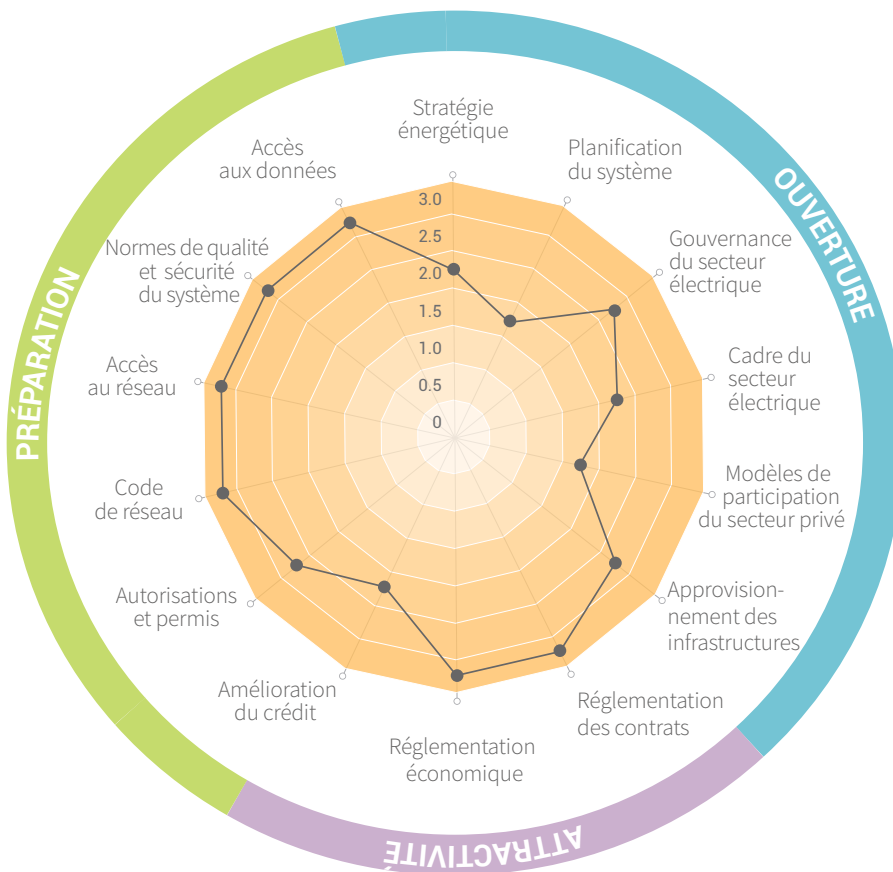
Figure 1 : Aperçu du segment de la production



Principales conclusions relatives au segment du Transport

Malgré le processus de filiation de la société public d'électricité, à l'époque AES SONEL, entamé en 2011, le segment du transport est le dernier secteur pour lequel la loi de 2011 prévoit encore explicitement une concession nationale pour un acteur unique. Le monopole de la SONATREL (Société nationale de transport de l'électricité) limite donc mécaniquement l'*ouverture* du segment du transport pour le secteur privé. Néanmoins, un décret de 2020 a ouvert la porte à plus de participation en autorisant sur le papier l'actionariat dans la SONATREL aux investisseurs privés. En revanche, le cadre réglementaire définissant l'*attractivité* du secteur du transport est dans l'ensemble très satisfaisant. En effet, en 2019, le Cameroun a adopté plusieurs arrêtés encadrant la *réglementation des contrats* avec des modèles standards, les CART, et la *réglementation économique* avec une méthodologie de tarification des services de transport. De plus, le Cameroun profite d'un bon degré de *préparation* grâce à l'adoption des arrêtés de 2019 portant sur le code de marché et le code de raccordement au réseau.

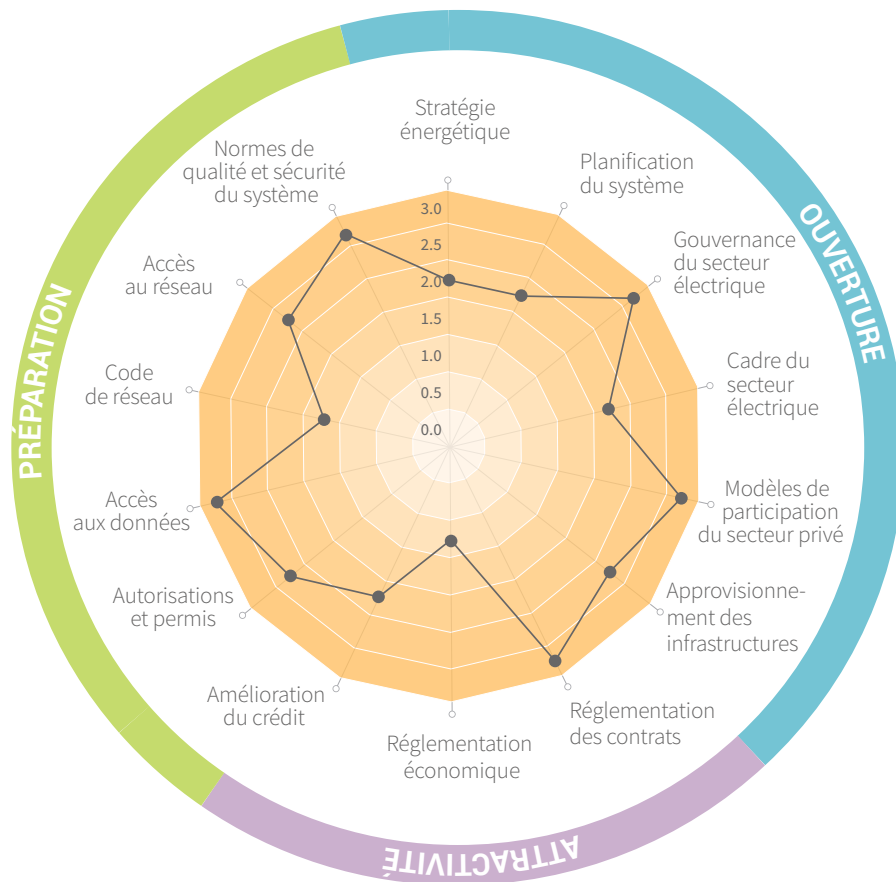
Figure 2 : Aperçu du segment du transport



Principales conclusions relatives au segment de la Distribution

La réglementation concernant l'*ouverture* du marché de l'électricité donne un cadre législatif adéquat pour la participation du secteur privé. Elle prévoit notamment un contexte clair pour l'obtention de concession par appel d'offres ou d'autorisation pour les installations de distribution de 100 kW en zone urbaine et de 1 MW en zone rurale. De plus, la législation permet un bon *modèle de participation du secteur privé* en rendant possible l'actionnariat dans les opérateurs de distribution. Même ENEO, le concessionnaire de service public de la distribution est majoritairement tenu par le groupe privé Actis. Le cadre législatif concernant les Dimensions de *l'attractivité* et de la *préparation* est dans l'ensemble très similaire à celui du transport et couvre donc de manière satisfaisante les conditions de raccordement et de tarification. Cependant, l'arrêté concernant la gestion du réseau de distribution date de 2009 et ne concerne que le fonctionnement du concessionnaire principal de distribution AES SONEL, devenu ENEO depuis. Si dans la pratique la situation de la société ENEO permet à l'arrêté de couvrir la majorité des enjeux liés au réseau de distribution actuel, l'absence d'une législation plus récente et encadrant la pratique de potentiels autres distributeurs est un frein important à l'implication du secteur privé. De manière générale, la large concession accordée à ENEO ainsi que l'absence des décrets d'application de réglementations prévues dans la loi de 2011 réduisent les possibilités pour les acteurs privés d'entrer sur le marché.

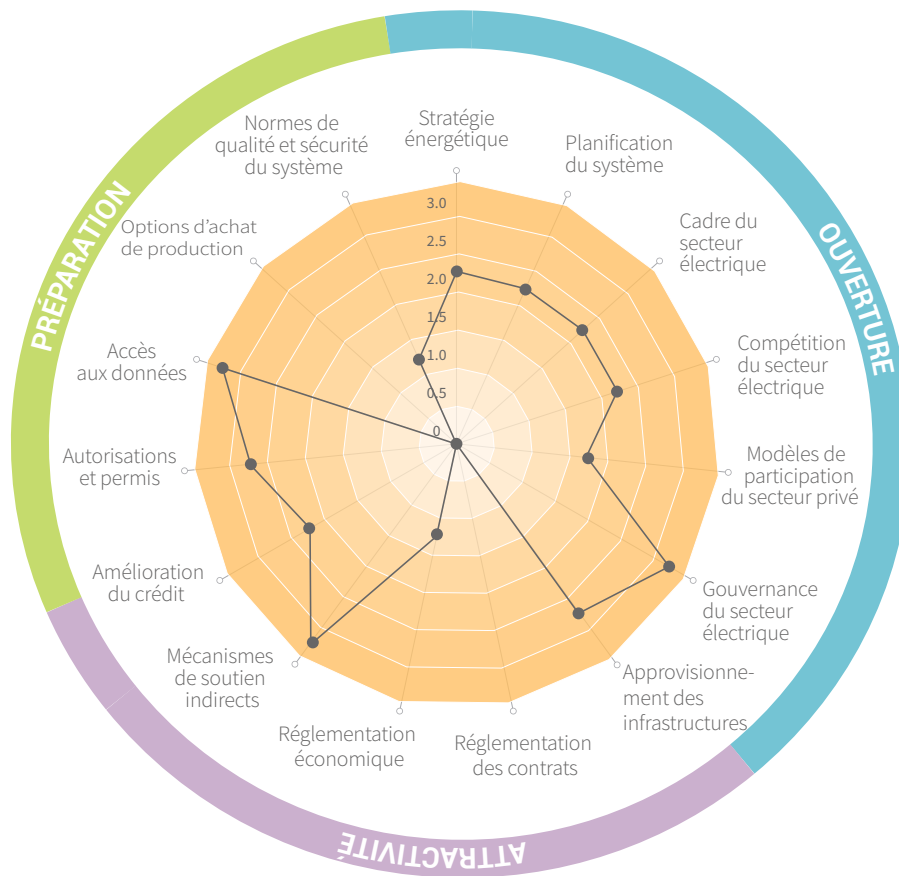
Figure 3 : Aperçu du segment de la distribution



Principales conclusions relatives au segment du Hors réseau

La réglementation en matière de développement d'installation hors réseau permet une *ouverture* modérée de ce segment du secteur de l'électricité. L'un des points forts de la législation est la possibilité d'obtenir un régime juridique spécial, l'autorisation, ne nécessitant pas d'appel d'offres pour les systèmes d'électrification rurale de puissance modérée ; 5 MW pour la production et 1 MW pour la distribution. De plus, le Plan directeur d'électrification rurale semble avoir fait ses preuves en atteignant ses objectifs pour la période 2016-2020, notamment grâce à un PPP pour l'approvisionnement d'infrastructures sur un modèle ingénierie, d'approvisionnement et de gestion de la construction (IAC). Par ailleurs, l'*attractivité* du segment profite des *mécanismes de soutien indirects* prévus pour les produits servant à la production d'énergie à base de sources renouvelables. Ces mécanismes prennent la forme d'exonération d'impôt, réduction de frais de douane et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Cependant, la réglementation spécifique aux systèmes hors réseau présente encore certaines lacunes, à commencer par l'absence de cadre réglementaire pour l'intégration des systèmes hors réseau au réseau principal. Cette réglementation devrait définir les options commerciales, les droits et obligations des opérateurs de mini-réseaux en cas d'arrivée du réseau principal dans des zones d'exploitation active des systèmes hors réseau. En outre, elle devrait être accompagnée de *normes de qualité et de sécurité du système* essentielles pour garantir une potentielle intégration au réseau principal. Finalement, le segment hors réseau du Cameroun bénéficierait de l'élaboration d'un cadre pour la *réglementation des contrats*.

Figure 4 : Aperçu du segment du hors réseau



Recommandations



Renforcer l'Ouverture du marché de l'électricité



Stratégie énergétique

- ⚡ Définir un mandat clair pour les autorités concernées ainsi qu'un calendrier pour actualiser et réviser les documents de stratégie énergétique nationale et de planification du système et les accompagner d'un système formel de suivi et d'évaluation lié à la mise en œuvre des objectifs définis.



Planification du système

- ⚡ Assurer la transparence du processus de planification des besoins du système par l'introduction de processus consultatifs inclusifs et un partage public des documents de planification.



Gouvernance du secteur électrique

- ⚡ S'assurer de la mise en œuvre formelle et complète des dispositions de la loi de 2011 régissant le secteur de l'électricité (loi n°2011/022), avec l'adoption des décrets d'implémentation.



Cadre du secteur électrique

- ⚡ Avancer avec le dégroupage des activités de distribution et de commercialisation afin de simplifier une possible ouverture à la concurrence du service de commercialisation au détail.



Modèles de participation du secteur privé

- ⚡ Evaluer le potentiel des modèles émergents, tels que les opérateurs de transport indépendants, permettant au secteur privé de financer, construire et exploiter des actifs de transport sous le contrôle d'un opérateur de réseau national.



Approvisionnement des infrastructures

- ⚡ Définir des calendriers de marchés publics identifiant les infrastructures prioritaires et détaillant le pipeline de projets à développer par les entités mandatées.



Renforcer l'Attractivité du marché de l'électricité



Réglementation des contrats

- ⚡ Adopter un modèle standard pour les contrats d'achat d'électricité (CAE) entre l'acheteur public et les producteurs indépendants d'électricité (PIE).
- ⚡ Mettre en place des contrats d'achats standards pour les opérateurs hors réseau et définir des règles de comptage et de facturation hors réseau.



Réglementation économique

- ⚡ Finaliser la méthodologie de tarif actuellement sous étude pour séparer les composantes de production, de transport et de distribution.



Mécanismes de soutien directs

- ⚡ Définir le cadre réglementaire fixant les modalités d'achats, de volume et de prix des énergies renouvelables prévu par la loi n°2011/022 mais n'ayant pas été mis en œuvre.
- ⚡ Mettre en place un processus concurrentiel pour le développement de la capacité d'EnR, incluant notamment un calendrier d'appels d'offres.



Amélioration du crédit

- ⚡ Évaluer l'extension de mécanismes de soutien au crédit, tels que des garanties multilatérales et gouvernementales, des assurances et des financements concessionnels.
- ⚡ Clarifier les conditions d'accès aux mécanismes de soutien et d'amélioration du crédit pour le secteur privé afin de renforcer sa participation au développement des infrastructures.



Renforcer la *Préparation* du marché de l'électricité



Code de réseau

- ⚡ Adopter un cadre réglementaire pour l'application de l'intégration et de l'exploitation des actifs de production renouvelable prévu dans la loi n°2011/022.
- ⚡ Finaliser la mise à jour du Contrat de service de distribution (arrêté n°00000013/MINEE du 26 janvier 2009), nécessaire pour le rendre conforme aux modifications établies dans la loi n°2011/022, en adoptant un code de réseau de distribution définissant les règles techniques, opérationnelles et d'accès au réseau de distribution et couvrir le rôle et les obligations de potentiels futurs opérateurs de distribution.



Intégration des systèmes hors réseau

- ⚡ Établir une réglementation spécifique concernant le développement des mini-réseaux afin de définir :
 - Des règles techniques et des normes claires à respecter par les développeurs d'actifs de mini-réseau afin de garantir l'intégration future et en minimiser les coûts.
 - Des garanties et des mécanismes explicites de compensation pour les actifs hors réseau en cas d'intégration au réseau principal et pour éviter qu'ils deviennent des actifs échoués.

Alors que le Cameroun entame un parcours de réforme du cadre politique et réglementaire du secteur électrique, la Commission économique pour l'Afrique des Nations unies et la Fondation RES4Africa sont prêtes à travailler en partenariat avec le Cameroun afin d'agir au niveau des enjeux réglementaires et politiques identifiés. Ils s'engagent également à soutenir le développement des capacités des institutions dédiées au suivi des affaires réglementaires du secteur, ainsi qu'à travailler en partenariat avec celles-ci sur tout domaine de réforme d'intérêt particulier du Cameroun vers une plus grande Ouverture, Attractivité et Préparation du marché de l'électricité.



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique

Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
Menelik II Avenue
P.O. Box 3001, Addis Ababa, Ethiopia
Telephone: +251 11 544 5000
www.uneca.org
Twitter: @ECA_OFFICIAL



Fondation RES4Africa
Via Ticino 14, Rome, Italy
Telephone: +39 06 8552236
info@res4africa.org
www.res4africa.org
Twitter: @RES4Africa