

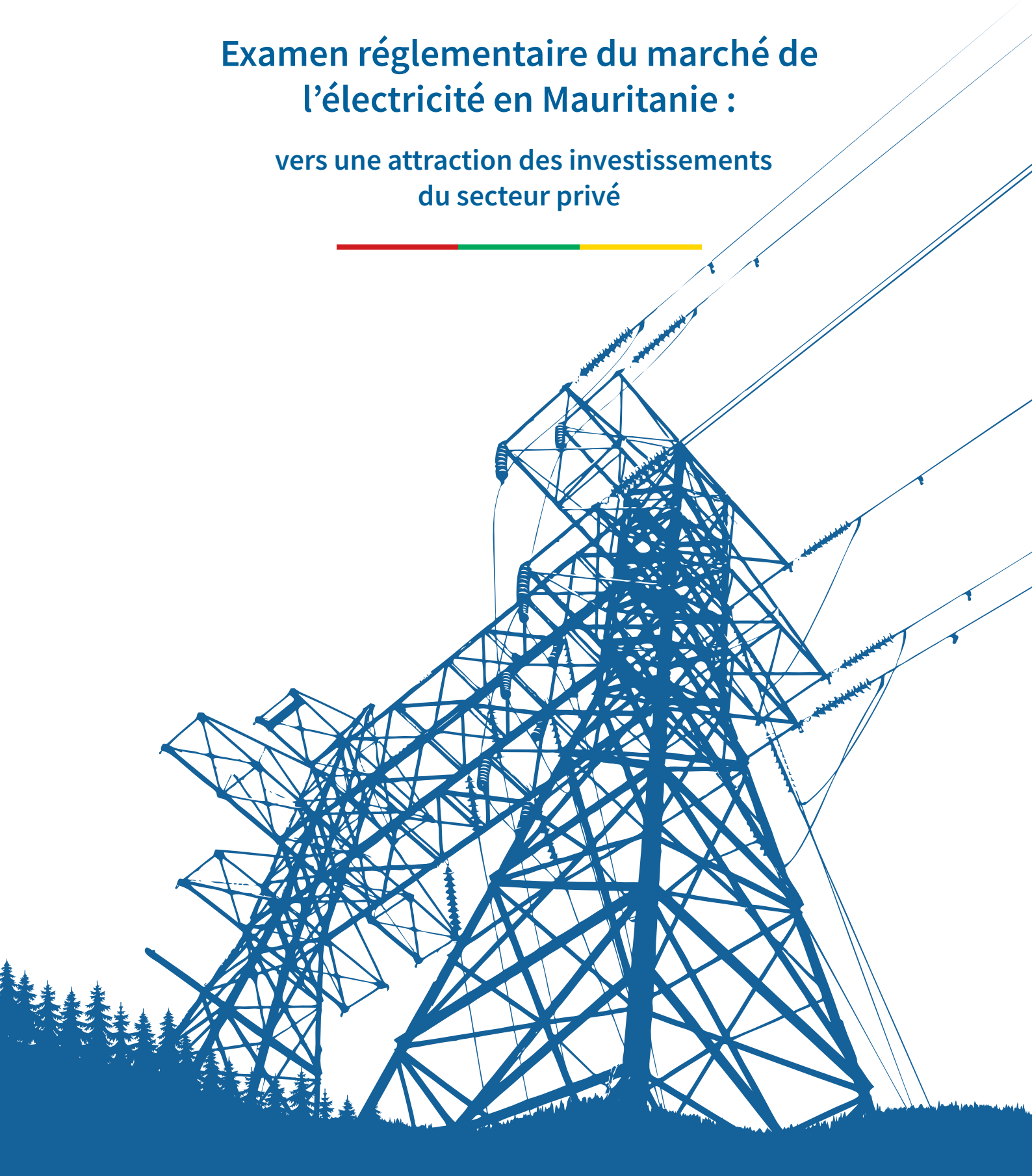


Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique



Examen réglementaire du marché de l'électricité en Mauritanie :

vers une attraction des investissements
du secteur privé



Copyright ©2022

Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
Fondation RES4Africa

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 de la Mauritanie 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 Islamique de Mauritanie. Ce processus d'analyse a bénéficié de la coopération du Ministère du Pétrole, des Mines et de l'Énergie, qui a été très fructueuse. L'initiative est le fruit d'un partenariat entre la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), 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 les conseils 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, avec les contributions techniques et analytiques de Mme Cristiana Lisi, Lauren Guiducci, Larina Ciceu, et de M. Jean-Baptiste Decoppet de RES4Africa. Les contributions de M. Anthony Monganeli et de Soteri Gatera d'EISS sont très appréciées. De même, Mme Sissay Tadesse a fourni un soutien complet 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. Dah Sidi Bouna. 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 du Pétrole, des Mines et de l'Énergie : Mamadou Amadou Kane, chargé de Mission, et Brahim Bah Abdallahi, Directeur de l'Électricité et de la Maîtrise de l'Énergie, de l'Autorité de Régulation : Abdallahi Zeidane, Directeur de l'Eau et de l'Électricité, et de la Somelec : Oumkelthoum Moustapha, Directrice Générale adjointe.

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. Nous remercions le directeur Mama Keita, M. Bernard Bamin et Mme Alphonsine Nyiransabimana pour leur soutien. 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, lois et réglementations du secteur de l'électricité de la Mauritanie, en relation avec l'incitation à la participation du secteur privé dans le développement de l'infrastructure électrique nationale. Le rapport fait partie d'un programme conjoint de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique et de la Fondation RES4Africa *visant à aborder les barrières politiques et réglementaires du marché de l'électricité afin d'attirer les investissements du secteur privé.*

En tant qu'économie émergente et en développement, la Mauritanie a des besoins considérables en matière de développement, notamment la diversification de sa dépendance à l'égard des exportations de matières premières. L'insuffisance des infrastructures freine sa productivité et sa croissance. La dépendance à l'égard des exportations de matières premières (par exemple, le minerai de fer, l'or, le poisson) entraîne des cycles d'expansion-récession. En 2019, l'environnement économique international a été globalement favorable pour la Mauritanie. La croissance du PIB a accéléré jusqu'à atteindre près de 6 pour cent en 2019, portée par le dynamisme de l'activité dans les secteurs extractifs et non extractif et par les termes de l'échange favorables. Toutefois, la situation a radicalement changé avec la détérioration de l'économie mondiale due à la pandémie Covid-19, ainsi que par le ralentissement économique mondial actuel dû à la guerre en cours entre la Russie et l'Ukraine.

Le secteur énergétique nationale a connu des évolutions importantes ces dernières années, en ligne avec la dynamique de la demande intérieure et les changements dans le paysage énergétique mondial. La Mauritanie a connu une hausse de la consommation d'électricité au cours de la dernière décennie. Par ailleurs, les investissements importants dans la capacité de production ont permis à la société publique SOMELEC de couvrir la demande et de lancer en parallèle des programmes d'électrification urbaine qui ont permis de tripler le nombre d'abonnés en une décennie. En conséquence, le taux d'électrification est passé de 34,9 pour cent en 2009 à 47 pour cent en 2020, bien que le taux d'électrification en milieu rural n'ait pas beaucoup varié sur la même période.

Le secteur de l'électricité en Mauritanie est régi par trois lois qui définissent les principes de fonctionnement du système et organisent les relations entre les différents institutions et acteurs du marché. La loi n°2001-19 portant sur le Code de l'électricité, d'inspiration libérale et la loi n°2001-18 portant sur la création de l'autorité de régulation coexistent avec un contrat-programme signé entre SOMELEC, l'opérateur public et verticalement intégré, et l'État. Ce contrat-programme, reconduit depuis l'échec de la privatisation de SOMELEC en 2002, prime sur les dispositions du Code de l'électricité. Il confère en effet à la SOMELEC le monopole de la production, du transport, de la distribution, de l'achat et de la vente d'électricité dans les zones urbaines et périurbaines de tout le pays. Cela fait que les activités de la SOMELEC sur l'étendue de son périmètre ne sont actuellement pas régulées et ne rentrent pas dans le périmètre de compétences de l'Autorité de régulation de Mauritanie (ARE).

En parallèle, l'expansion du service électrique dans les zones rurales, et en dehors de la couverture du réseau national interconnecté, s'est faite via le modèle de délégation de service public et l'ouverture aux opérateurs privés. La mise en œuvre partielle des réformes de libéralisation de 2001 a résulté en une structure hybride du marché de l'électricité en Mauritanie garantissant un monopole à la SOMELEC sur le réseau principal et une grande ouverture aux acteurs privés sur les réseaux auxiliaires par le biais des délégations de service public.

Par ailleurs, le pays est encore confronté à plusieurs défis, principalement la réalisation de l'accès universel à l'électricité, l'amélioration des performances de la SOMELEC et le développement de l'infrastructure du réseau et de l'interconnexion avec les pays voisins. L'atteinte de ces objectifs et la

possibilité pour la Mauritanie de développer son important potentiel énergétique, tant renouvelable que conventionnel grâce aux récentes découvertes de gisements de gaz naturel, nécessitent des investissements importants. Par conséquent, le secteur de l'énergie pourrait bénéficier d'une participation accrue du secteur privé. Actuellement, le rôle du secteur privé dans le développement du secteur électrique national reste marginal, souvent reléguée aux systèmes isolés.

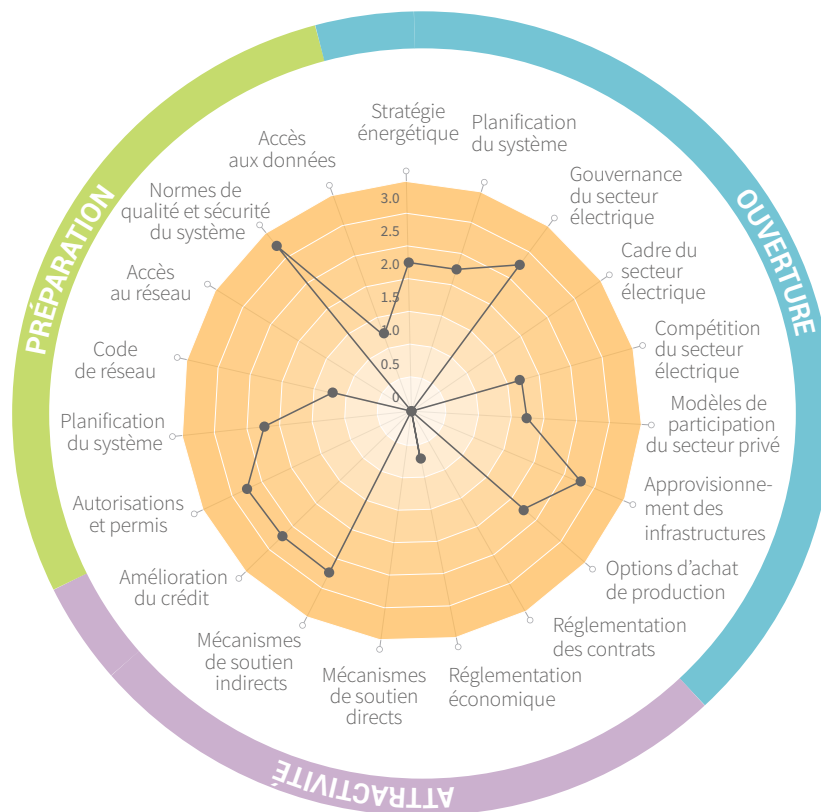
L'objectif de cette revue réglementaire est de mettre en évidence les principales forces et faiblesses du cadre politique et réglementaire actuel pour la participation du secteur privé dans la chaîne de valeur du marché de l'électricité. Il vise également à offrir des recommandations concrètes pour améliorer le cadre politique et réglementaire de la Mauritanie en vue de développer un marché national 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

L'examen de la réglementation montre des progrès en termes de capacité du cadre politique et réglementaire à encourager les investisseurs privés potentiels sur le marché de la production. À cet égard, la *gouvernance du secteur électrique*, l'*approvisionnement des infrastructures*, sont des points forts du cadre réglementaire. Les normes réglementaires présentes fournissent un cadre conceptuel clair pour l'octroi de licences et garantissent une passation de marchés publics plus coordonnée et plus efficace pour les projets d'infrastructure, en tirant également parti des possibilités de partenariats public-privé (PPP). L'élaboration d'une *stratégie énergétique* et le cadre de *planification du système* sont des éléments qui demandent encore des améliorations. D'autre part, le *cadre du marché*, la *concurrence dans le secteur de l'électricité* et les *modèles de participation du secteur privé* restent des domaines clés d'amélioration de la réglementation pour renforcer l'*ouverture* du marché de la production au secteur privé. Ces aspects réglementaires sont affectés par la structure verticalement intégrée de la SOMELEC et par la continuation du contrat programme. En ce qui concerne la réglementation qui affecte l'*attractivité* du marché de la production, on observe des lacunes importantes liées au manque de producteurs indépendants d'électricité (PEI) dans le marché, ce qui a limité le développement d'une *réglementation des contrats*, comme pour l'administration des contrats d'achat d'électricité (CAE), et liées au manque de *réglementation économique* claire et transparente concernant les tarifs d'électricité. Bien qu'il n'y ait pas de *mécanisme de soutien direct* à la disposition des investisseurs potentiels dans le secteur de la production, notamment aux développeurs de projets renouvelables, les investisseurs pourraient bénéficier de la présence de *mécanismes de soutien indirects* définis dans le Code des investissements. Un bon degré de développement réglementaire est observé en ce qui concerne l'*accès aux autorisations et permis*, ainsi que dans la présence de *normes de qualité et de sécurité du système* et d'un plan directeur qui détaille les scénarios de développement des infrastructures. Cependant, l'absence d'un *code de réseau* et d'un droit d'*accès au réseau*, ainsi que d'un cadre contractuel pour la connexion au réseau restent des obstacles réglementaires clés qui nécessitent une attention particulière.

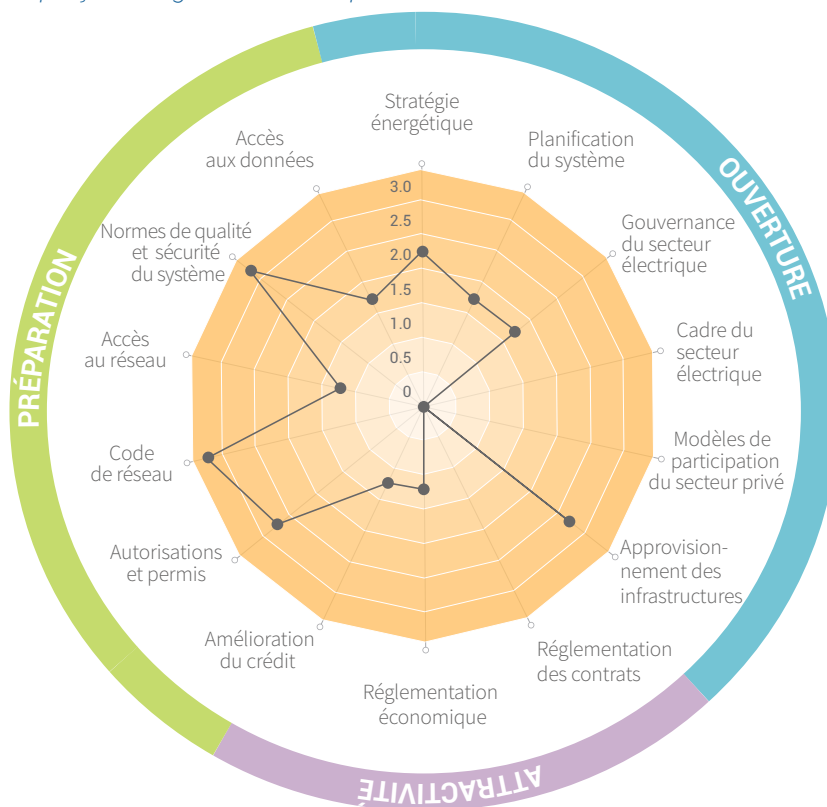
Figure 1 : Aperçu du segment de la production



Principales conclusions relatives au segment du Transport

En ce qui concerne le segment du transport, la revue réglementaire montre que le pays bénéficie d'instruments de gouvernance du service électrique en raison de l'existence du Code de l'électricité qui donne théoriquement accès aux licences de transport aux entités privées. Cependant, les entreprises privées bénéficient généralement d'un faible degré d'*ouverture* du marché. En outre, les dispositions du Code de l'électricité n'ont actuellement pas été mises en pratique et aucun *modèle de participation du secteur privé* n'est réellement accessible, sauf pour des lignes marchandes gérées par des auto-producteurs. Le plan directeur de la SOMELEC donne un aperçu des besoins en investissements sur le réseau de transport ; toutefois, un cadre réglementaire pour la *planification du système* reste à développer. En ce qui concerne la réglementation affectant l'*attractivité* du segment du transport, le cadre réglementaire mauritanien reste mitigé. Le contrat programme de la SOMELEC définit les droits et obligations que l'opérateur est tenu de respecter en tant que gestionnaire de réseau de transport (GRT). En matière de *réglementation économique*, l'absence de règles spécifiques concernant la définition du tarif de transport signale un axe d'amélioration. La présence d'*instruments d'amélioration du crédit*, sous la forme de garanties souveraines et multilatérales, est disponible pour l'opérateur public ; cependant, leur accessibilité pour les investisseurs privés potentiels reste à prouver. En ce qui concerne la réglementation définissant l'état de *préparation* du marché du transport, la clarté des règles d'accès aux *autorisations et aux permis* contraste avec les obstacles majeurs identifiés dans l'*accès au réseau* et l'absence d'un *code de réseau* définissant les règles de fonctionnement et d'intégration du système.

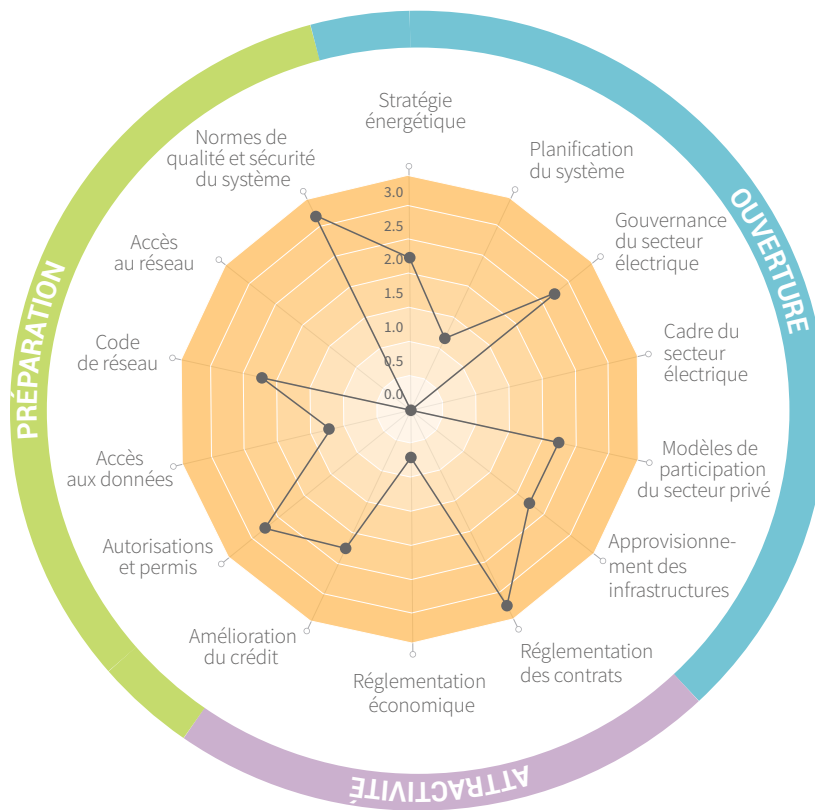
Figure 2 : Aperçu du segment du transport



Principales conclusions relatives au segment de la Distribution

La législation en vigueur concernant le segment de la distribution garantit un degré modéré d'*ouverture* du marché. La participation du secteur privé est autorisée et les concessions de distribution sont accessibles aux entités privées en raison de la présence de délégations de service public. La *gouvernance du secteur de l'électricité* et les *modèles de participation du secteur privé* sont des domaines où la réglementation progresse. L'*approvisionnement d'infrastructures* est favorisé par la présence d'un régime juridique et d'un cadre institutionnel définis pour les partenariats public-privé (PPP), ainsi que par le cadre de passation des marchés publics. Le manque d'un cadre réglementaire transparent pour la *planification du système*, malgré la présence du Plan Directeur de la SOMELEC, reste un élément à améliorer. Malgré le manque de règles standardisées pour l'administration des contrats de concessions, la revue confirme la capacité de la Mauritanie à définir une *réglementation des contrats*. En effet, ces contrats contiennent l'ensemble des dispositions fixant les droits et les obligations des opérateurs vis-à-vis des clients et les conditions nécessaires pour garantir la viabilité économique des investissements des concessionnaires. En ce qui concerne la *réglementation économique*, l'absence de règles spécifiques pour le calcul et la gestion des tarifs de distribution reste un domaine à améliorer. Comme le segment du transport, la distribution a des règles claires pour l'accès aux *autorisations et permis* ainsi qu'un bon *accès aux données* du secteur. Cependant, la Mauritanie ne dispose actuellement pas d'un *code de réseau*. Des règles de raccordement sont présentes pour les consommateurs finaux ainsi que les gestionnaires de services de distribution (GRD), car il existe une procédure normalisée pour le raccordement des clients finaux de basse et moyenne tension (MT et BT) aux réseaux interconnectés ou isolés. Toutefois, l'accès au réseau reste un obstacle majeur car il n'y a pas de dispositions normatives garantissant l'accès des tiers ou définissant des règles pour la répartition des coûts de connexion.

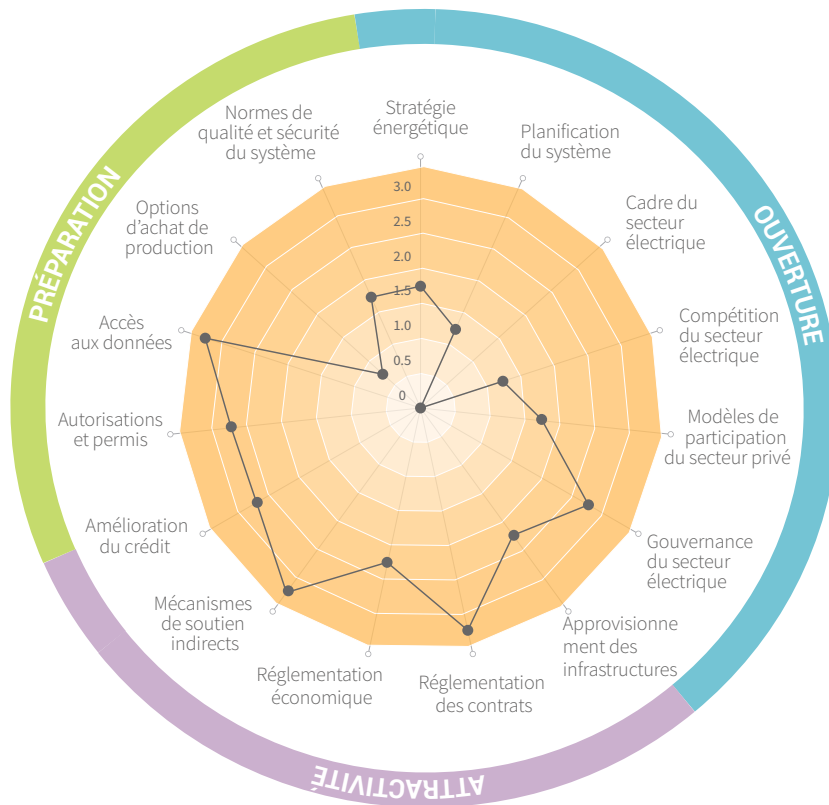
Figure 3 : Aperçu du segment de la distribution



Principales conclusions relatives au segment du Hors réseau

L'examen du segment de marché hors réseau indique que la participation du secteur privé est autorisée et que les parties privées, dans le cadre des délégations de service public, ont la possibilité d'entrer sur le marché par le biais de concessions, ou par le modèle ingénierie, approvisionnement et construction (IAC). Ce segment de marché est également soutenu par une bonne *gouvernance du secteur électrique*, la présence d'Agence de développement de l'électrification rurale (ADER) et bénéficie d'une procédure claire pour l'obtention des licences. D'autres améliorations sont nécessaires dans les domaines de l'élaboration de la *stratégie énergétique* en termes d'orientation du secteur hors réseau, de l'activation du système de délégation de service public et du développement d'initiative marchandes qui permettraient un développement accru du marché hors réseau. L'*attractivité* de ce segment de marché pour les investisseurs privés est améliorée par une bonne *réglementation des contrats* et *réglementation économique* grâce au rôle de l'ARE, qui valide les termes généraux des contrats de vente au détail et les tarifs pour les clients des systèmes isolés. De plus, des instruments d'*amélioration de crédit* sont accessibles aux opérateurs via les institutions nationales et internationales. Cependant, le cadre normatif définissant le niveau de *préparation* du marché hors réseau aux investissements privés présente d'importantes lacunes réglementaires. Il n'existe pas de réglementation spécifique concernant l'*intégration des systèmes hors réseau*. Cette réglementation devrait définir les règles d'*intégration des systèmes hors réseau* au réseau principal, ainsi que les options commerciales, les droits et obligations des opérateurs de mini-réseaux en cas d'arrivée du réseau principal. D'autre part, il n'existe pas de certifications nationales concernant les produits hors réseau.

Figure 4 : Aperçu du segment du hors réseau



Recommandations



Renforcer l'Ouverture du marché de l'électricité



Stratégie énergétique

- ⚡ Veiller à la mise à jour des objectifs de la politique énergétique et poursuivre leur mise en œuvre par l'adoption d'une législation spécifique pour renforcer l'applicabilité des objectifs.



Gouvernance du secteur électrique

- ⚡ Évaluer l'extension des pouvoirs de l'ARE pour inclure les compétences concernant la réglementation économique et technique du marché de l'électricité.
- ⚡ Étendre le mandat de l'autorité de régulation, l'ARE, pour couvrir la supervision de l'ensemble des acteurs de marché, y compris la SOMELEC, et assurer le suivi des normes définies par le Code de l'électricité.
- ⚡ Amender le Code de l'électricité afin d'établir un cadre normatif clair et transparent pour le service électrique, comprenant le réseau interconnecté et les systèmes isolés.



Compétition du secteur électrique

- ⚡ Adopter les normes nécessaires à ouvrir à la concurrence le marché de l'électricité pour profiter des possibilités de réduction des coûts et d'accroître l'accessibilité financière de l'approvisionnement en électricité en :
 - Élaborant et adoptant les normes pour permettre aux consommateurs de gros et de détail d'acheter de l'électricité auprès de plusieurs fournisseurs.



Cadre du secteur électrique

- ⚡ Entreprendre une évaluation technique sur la faisabilité du dégroupage des fonctions de production et de distribution de SOMELEC, afin d'accroître la participation du secteur privé dans les deux segments du marché, ainsi que dans le commerce et la vente au détail de l'électricité.
- ⚡ Évaluer la faisabilité des options de restructuration de la SOMELEC pour créer une entité distincte chargée de la gestion des actifs de transmission et de l'exploitation du système.



Modèles de participation du secteur privé

- ⚡ Évaluer et encourager une plus grande participation du secteur privé au financement et à l'exploitation des actifs électriques en ouvrant les options d'accès au marché telles que les modèles commerciaux et marchands, les modèles concessionnaires de PEI et les opérateurs de transport indépendants.



Approvisionnement des infrastructures

- ⚡ Évaluer l'élargissement des modèles de PPP pour une application dans le développement des infrastructures de transport, y compris les interconnexions transfrontalières.



Renforcer l'Attractivité du marché de l'électricité



Réglementation des contrats

- ⚡ Adopter des lignes directrices ou des modèles standards pour les contrats clés du secteur (CAE, accords de service et concessions).



Réglementation économique

- ⚡ Élaborer et adopter une réglementation économique transparente pour les tarifs du service électrique qui comprend :
 - Des méthodologies détaillant les coûts sous-jacents utilisés pour calculer les tarifs des services électriques (production, transport et distribution).
 - Une disposition légale pour la révision périodique des tarifs.



Mécanismes de soutien directs

- ⚡ Introduire des mécanismes financiers pour soutenir la mise en œuvre des objectifs d'énergie durable, et envisager une approche basée sur le marché pour la conception et l'allocation des instruments de soutien financier.
- ⚡ Élaborer un plan d'approvisionnement pour les besoins énergétiques à moyen terme, y compris les énergies renouvelables.



Amélioration du crédit

- ⚡ Évaluer et mettre en place des options réalisables pour avoir accès aux instruments d'amélioration du crédit, tels que des garanties publiques et multilatérales, afin de mobiliser les investissements du secteur privé dans le développement des infrastructures électriques.



Renforcer la *Préparation* du marché de l'électricité



Autorisations et permis

- ⚡ Instituer un guichet unique pour la demande et la délivrance de l'ensemble des autorisations et/ou permis requis pour la construction des infrastructures électriques afin de simplifier le processus d'investissements et réduire les charges administratives.



Planification du système

- ⚡ Institutionnaliser la planification du système et garantir l'accessibilité des plans aux opérateurs du marché et aux parties prenantes concernées.
- ⚡ Introduire des dispositions spécifiques pour l'examen en temps utile des plans de production et d'expansion du réseau, et établir des procédures formelles pour leur approbation en consultant avec les acteurs du marché et les institutions concernées.



Code de réseau

- ⚡ Adopter une réglementation transparente (code de réseau) concernant les règles de fonctionnement et d'intégration du système qui inclut :
 - Un ensemble de sous-codes comprenant des codes de connexion, les codes d'exploitation et les codes de planification.



Accès au réseau

- ⚡ Établir une obligation claire dans la loi pour un gestionnaire de réseau de fournir un accès non discriminatoire à son réseau aux tiers.
- ⚡ Rationaliser le processus de connexion en introduisant des règles claires.



Accès aux données

- ⚡ Augmenter la transparence du marché en publiant et en mettant régulièrement à jour les données pertinentes du marché, ainsi que les informations pertinentes sur les performances des services publics.



Intégration des systèmes hors réseau

- ⚡ Élaborer une réglementation spécifique concernant l'intégration des systèmes isolés au réseau interconnecté afin de définir les règles techniques à respecter par les systèmes isolés et garantir leur intégration future.
- ⚡ Introduire des garanties ou des mécanismes explicites et/ou de compensations pour les opérateurs de systèmes isolés qui se trouvent à être intégré dans le réseau interconnecté.
- ⚡ Établir des normes nationales de qualité et de comptabilité pour les systèmes hors réseau.

Alors que la Mauritanie entame un parcours de réforme du cadre politique et réglementaire du secteur de l'électricité, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique et la Fondation RES4Africa sont prêtes à travailler en partenariat avec la Mauritanie afin d'agir au niveau des enjeux réglementaires et politiques identifiés. Elles 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 de la Mauritanie 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