

AXENNE



**DEFINITION D'UNE POLITIQUE DE L'ENERGIE ET
D'UN NOUVEAU CADRE STRATEGIQUE, LEGAL ET
INSTITUTIONNEL POUR L'ELECTRIFICATION
RURALE EN RDC**

**RAPPORT : CREATION DE L'AGENCE
D'ELECTRIFICATION RURALE**

Ministère de l'Énergie (RDC)



Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development

gtz

Préparé par:

MERCADOS – ENERGY MARKETS INTERNATIONAL

Avec:

AXENNE

JUIN 2009

CREATION DE L' AGENCE D'ELECTRIFICATION RURALE

TABLE DES MATIERES

| | | |
|---|---|----|
| 1 | AVERTISSEMENT | 3 |
| 2 | La mission de la CER et ses activités principales | 4 |
| 3 | Les aspects juridiques | 5 |
| 4 | Relations de la CER avec les autres parties prenantes | 11 |
| 5 | Besoins organisationnels et financiers de l'agence..... | 13 |

1 AVERTISSEMENT

Conformément à ses attributions et particulièrement à l'Article 1^{er} de l'Ordonnance n° 07/018 de mai 2007 fixant les attributions des Ministères, le Ministère de l'Energie a entre autre comme mission l'élaboration de la Politique et Stratégies de développement du secteur de l'Energie Electrique.

Le consultant a donc comme rôle de l'assister dans ce processus de formulation et d'établissement d'une politique énergétique et d'un nouveau cadre institutionnel et réglementaire qui permettra un accès plus rapide aux services énergétiques pour l'ensemble de la population en milieu rural, tout en minimisant le coût économique de l'approvisionnement et en préservant au mieux l'environnement local et mondial, en cohérence avec les objectifs que s'est fixé le Gouvernement en 2006.

Le consultant a déjà traité trois des quatre tâches de ce projet consistant en la définition du « Document de Politique Energétique », du « Code de l'Electricité » et de la « Stratégie d'électrification rurale ».

Il est important de noter que lors du séminaire de validation du Document de Politique ainsi que du Code de l'électricité, qui s'est tenu en mai 2009 sous la haute autorité du Ministre de l'Energie, l'option retenue est la création d'une Agence d'Electrification Nationale (ANEL).

La création d'une telle institution dépasse le cadre de la mission qui avait été assignée au Consultant et qui consiste en l'élaboration des différents documents afférents à la création d'une Agence d'Electrification Rurale.

Cependant, pour rester en cohérence avec les choix politiques et afin de proposer un cadre spécifique à l'électrification rurale, ce qui pour le Consultant représente un point fondamental de la stratégie d'électrification rurale nationale, ce dernier s'est attaché à définir les différents éléments fondateurs d'un cellule de l'électrification rurale (CER) en charge des questions spécifiques liées au sous secteur de l'électrification rurale.

Cette « cellule » logée au sein de l'Agence Nationale d'Electrification interviendra ainsi sur l'ensemble des questions d'électrification rurale et ce dans le cadre des points développés dans le présent rapport.

2 La mission de la CER et ses activités principales

La mission principale de la CER consiste à définir des programmes d'électrification rurale et à assister la diffusion de l'électrification rurale en proposant une aide technique et financière aux entreprises et organismes privés ou publics souhaitant s'investir dans le sous-secteur de l'électrification rurale.

Les principaux objectifs de la CER sont :

- la promotion de l'Electrification Rurale (sensibilisation et information auprès d'opérateurs privés ou tous autres acteurs intéressés par le secteur) ;
- la mise en œuvre et le management du Programme d'Electrification Rurale (planification, suivi des activités, etc.) ;
- l'appui technique aux autorités concédantes (enquêtes et études préalables à l'attribution d'une concession, assistance technique, etc.) ;
- la gestion du Fonds National d'Electricité (FONEL), uniquement pour la partie du Fonds allouée à des programmes spécifiques d'électrification rurale ;
- le contrôle et la régulation des différents acteurs de l'électrification rurale en coordination avec l'Autorité de Régulation du Secteur de l'Electricité (ARE).

Intervenant comme assistant technique auprès de l'Agence Nationale de l'Electrification la CER doit assurer la définition, le suivi et le contrôle de l'exécution du Programme d'électrification rurale.

Concernant cette mission technique, la CER sera en charge de:

- o La définition des options technologiques
- o L'élaboration de normes techniques
- o L'analyse et la validation technique et financière des projets d'électrification rurale
- o L'audit technique et financier des projets mis en place
- o La définition de sanctions possibles en cas de non-respect des normes et procédures.

Trois organes sont rattachés au Ministère de l'Energie (la CNE, la CATE et la Division d'électrification rurale du Secrétariat Général à l'Energie). A cela s'ajoute trois autres structures dont les responsabilités sont proches :

- La *Cellule d'Electrification Rurale (CER)* au sein de la SNEL est en charge de coordonner l'exécution de l'actuel programme d'électrification rurale. Son mandat inclut également l'élaboration d'études, la stratégie, la régulation et la réalisation des projets.
- Le *Service National des Energies Nouvelles (SENEN)* au sein du Ministère de Développement Rural s'occupe de l'exécution de projets d'énergies nouvelles et renouvelables.
- Le *Ministère de la Santé Publique* a entrepris l'installation de systèmes énergétiques à travers son programme de santé rurale (SANRU).

Le Ministère de l'Energie étant en charge de la politique du secteur, il devra prendre une décision pour éviter tout empiètement des activités d'un acteur sur celles d'un autre. C'est une raison majeure pour créer une « Cellule d'Electrification Rurale ».

Sa mission vise donc à regrouper l'ensemble des compétences relatives à l'Electrification Rurale pour pallier cette dispersion institutionnelle. L'atteinte d'une plus grande clarté institutionnelle sera un gage de plus grande crédibilité vis-à-vis notamment des investisseurs privés et des bailleurs de fonds.

3 Les aspects juridiques

Le consultant propose ci-après une approche statutaire concernant uniquement la Cellule d'Electrification Rurale. Cette proposition statutaire sera ainsi intégrée à l'élaboration des statuts de l'ANEL.

Il est créé sous la tutelle du Ministère ayant l'électricité dans ses attributions, un établissement public dénommé Agence d'Electrification Nationale « ANEL ».

L'organisation et le fonctionnement de l'Agence d'Electrification Nationale sont fixés par décret du Premier Ministre sur proposition du Ministre ayant l'électricité dans ses attributions.

Article 1 : *L'Agence d'Electrification Nationale est un établissement public placé sous la tutelle du ministère ayant l'électricité dans ses attributions. A ce titre, l'Agence est notamment chargée de :*

1. *promouvoir l'électrification nationale à travers un soutien aux initiatives publiques ou privées au niveau national pour développer les programmes d'électrification arrêtés sur la base du plan d'électrification défini par le ministre.*
2. *informer le plus largement possible tous ses partenaires potentiels, publics et privés, sur les possibilités de développement de l'électrification en République Démocratique du Congo en vue de stimuler la demande et l'offre de services d'électrification ;*
3. *contribuer au développement et au renforcement de l'offre de services techniques et financiers adaptés ;*
4. *contribuer à la recherche et au développement de solutions novatrices à moindre coût ;*
5. *proposer à l'attention du ministre ayant l'électricité dans ses attributions, le plan de développement à court, moyen et long termes de l'électrification avec tous les justificatifs nécessaires ;*
6. *établir les dossiers d'appel d'offres pour l'octroi de nouvelles concessions de distribution et de procéder aux passations des marchés desdits appels ;*
7. *appuyer le montage de projets d'électrification nationale à travers la stimulation de l'initiative locale, l'appui conceptuel et technique, la mobilisation des financements pour les projets et la prestation de services divers ;*
8. *gérer les financements pour l'électrification nationale, les relations avec les bailleurs de fonds et l'instruction des requêtes de financement en collaboration avec les services concernés des ministères ayant l'électricité et les finances dans leurs attributions.*
9. *veiller à l'exécution des conventions conclues notamment au respect par les adjudicataires des obligations souscrites;*
10. *s'assurer que les opérateurs prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer la sécurité requise en matière électrique, conformément aux normes en vigueur ;*
11. *recommander toute mesure nécessaire pour une promotion efficiente de l'électrification nationale.*

Article 2 : *Les ressources de l'Agence d'Electrification Nationale proviennent notamment :*

1. *des recettes réalisées par le Fonds National d'Electricité ;*
2. *d'une dotation budgétaire annuelle allouée par l'Etat;*
3. *des subventions, dons, legs et autres libéralités.*

TITRE II : DE L'ÉLECTRIFICATION RURALE

Article 3: *Il est créé au sein de l'Agence une cellule de l'électrification rurale (CER) en charge des questions spécifiques liées au sous secteur de l'électrification rurale.*

Article 4: *attributions et organisation de la CER*

La CER est chargée de promouvoir et de coordonner l'électrification en milieu rurale sur toute l'étendue du territoire. A cette fin, en oeuvrant sous l'angle multisectoriel de l'énergie dans l'optique d'accroître l'impact socioéconomique de l'électrification rurale, la CER est chargée de :

- l'élaboration et le suivi de la mise en oeuvre des politiques, stratégies, plans et programmes nationaux de promotion de l'électrification rurale;*
- l'instruction des dossiers soumis au Ministre ayant l'électricité dans ses attributions relatifs à l'électrification rurale;*
- la promotion de l'organisation institutionnelle la plus adéquate favorisant l'accès à l'électricité en milieu rural et la structuration des interventions des acteurs privés du domaine de l'électrification rurale afin de rendre plus efficaces leurs rôles respectifs;*
- la contribution à l'élaboration des textes législatifs et réglementaires de promotion de l'électrification rurale et veiller à leur application;*
- l'élaboration et/ou la coordination et l'analyse des études relatives au développement de l'électrification rurale;*
- la coordination de l'élaboration des propositions à soumettre au Ministre ayant l'électricité dans ses attributions en matière des tarifs d'électricité applicables à l'intérieur des périmètres concernés par l'électrification rurale;*
- l'élaboration ou la conduite de l'élaboration des documents et supports nécessaires à la diffusion, auprès de la Communauté nationale, du rôle l'électrification rurale dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, particulièrement dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ;*

- *la coordination de toutes les actions relatives à l'électrification rurale développées au niveau national et assurer leur suivi évaluation;*
- *la gestion des relations avec les institutions internationales oeuvrant dans le domaine de l'électrification rurale.*

Article 5 : *La CER est organisée ainsi qu'il suit :*

- *une Direction opérationnelle*
- *un secrétariat;*
- *un Service des Etudes (SE);*
- *un Service des Opérations*
- *un Service de la Programmation et du Suivi des Projets (SPSP).*

Article 6 : *Les missions de la CER sont les suivantes :*

Dans le domaine de l'expertise technique :

Réaliser des enquêtes et des études débouchant sur des solutions techniques et économiquement applicables en milieu rural, dans le respect des standards et normes homologués ;

Elaborer des dossiers techniques en liaison avec les administrations concernées, pour le compte des communautés rurales, les opérateurs du secteur, en vue du financement de l'électrification rurale ;

Dans le domaine financier :

Négocier auprès des bailleurs de fonds, en liaison avec les administrations compétentes, les financements nécessaires à l'électrification rurale ;

Assister les opérateurs, en tant que de besoin, et en matière d'électrification rurale, dans la préparation des dossiers relatifs à la production, notamment des centrales hydroélectriques de faible puissance, au transport, à la distribution et la vente d'électricité dans les conditions fixées par la législation et la réglementation en vigueur ;

Accorder aux opérateurs et aux communautés villageoises une assistance financière dans les conditions fixées par arrêtés conjoint du Ministre chargé de l'électricité et du Ministre chargé des finances ;

Dans le domaine de l'appui technique :

Elaborer les mécanismes de gestion communautaire et de maintenance des installations d'électrification en milieu rural ;

Encadrer les communautés rurales bénéficiaires des installations d'électrification en milieu rural dans la gestion et la maintenance de celles-ci ;

Exercer toutes missions d'intérêt général que pourrait lui confier le gouvernement dans le secteur de l'électrification rurale.

Article 7 : *Les méthodes d'intervention de la CER sont les suivantes :*

La méthodologie est basée sur trois approches à l'issue desquelles une Autorisation d'Electrification Rurale sera délivrée conformément aux dispositions du code de l'électricité.

1. *Les Appels d'Offres : les dossiers d'appel d'offres sont élaborés par la CER pour le choix des opérateurs autorisés dans la réalisation et l'exploitation de concessions d'Electrification Rurale;*
2. *Les Projets de Candidatures Spontanées : basés sur la délivrance de permis préliminaire à partir de manifestation d'intérêts d'opérateurs, personnes physiques ou morales, des ONG, GIE, Associations, Coopératives et ou des collectivités. La CER réceptionne et analyse les documents nécessaires à l'obtention du permis préliminaire et d'une déclaration d'opérateur. Ce permis ou cette déclaration donne droit à l'octroi d'une autorisation à partir d'un appel à concurrence entre les demandeurs six mois à compter de la délivrance du premier permis ou un mois à partir de l'octroi de déclaration d'opérateur.*
3. *Les appels à propositions: La CER propose des conditions pour l'électrification et l'exploitation des localités défavorisées aux opérateurs avec un niveau de subvention, un nombre d'abonnés et des tarifs pour les différents services. Elle attribue une autorisation d'Electrification Rurale au candidat ayant proposé la meilleure offre.*

Article 8: *Le Directeur de la CER est responsable de toutes les actions de la Cellule.*

A ce titre, il est chargé de :

- *assurer l'organisation, l'animation, la coordination et la bonne marche des activités de la Cellule;*
- *coordonner l'élaboration du programme d'activités et du rapport annuels de la CER;*
- *assurer la gestion administrative de la CER ;*
- *contribuer à l'élaboration des plans de perfectionnement et de formation du personnel de la CER*
- *élaborer les prévisions budgétaires de la CER ;*
- *coordonner toutes les actions dans le domaine de l'électrification rurale développées au niveau national;*
- *élaborer et mettre en oeuvre les actions de communication nécessaires à la promotion de l'électrification rurale;*
- *assurer la gestion des relations avec les institutions internationales intervenant dans le sous secteur.*

Il exprime les besoins de la Cellule auprès de la Direction de l'Agence et gère les fournitures et matériels mis à sa disposition.

Il propose les chefs de services nommés par décision de la Direction de l'Agence.

Il fixe par note de service les attributions des chefs de services.

Article 9: *Les programmes annuels et pluriannuels d'électrification rurale sont approuvés par la Direction de l'Agence et exécutés par la CER.*

Ils sont élaborés de manière à assurer la convergence du taux d'électrification entre les différentes régions du pays.

Article 10: *La délimitation des périmètres d'électrification rurale s'harmonisera avec le plan issu de la politique d'aménagement du territoire.*

Toute collectivité territoriale, toute personne physique ou morale de droit privé désirant entreprendre l'Electrification Rurale d'une zone donnée en dehors des programmes établis par la CER devra faire à ses frais l'étude nécessaire pour déterminer le mode d'électrification approprié.

Elle doit, pour la réalisation de l'électrification rurale, solliciter tous droits et autorisations requis conformément à la loi portant code de l'électricité. Elle exécutera son projet conformément à la loi et au règlement sous le suivi et le contrôle de la CER.

Lorsque l'Électrification Rurale d'une zone est réalisée par extension de réseaux électriques existants exploités par le concessionnaire du service public de production, transport et distribution de l'énergie électrique, cette zone peut être intégrée par avenant au périmètre de la concession suivant les conditions de la convention de concession. En cas d'intégration de la zone électrifiée par la CER dans le périmètre de la concession, le concessionnaire est tenu de respecter tous les engagements précédemment pris.

Article 11: *L'électrification d'une localité ou d'un ensemble de localités peut faire l'objet de délégation sous forme de concession, d'affermage ou de régie intéressée ou toute autre forme de délégation. La CER définit, en concertation avec les collectivités et les populations concernées, le mode de gestion approprié.*

Le Ministre ayant l'électricité dans ses attributions signe le contrat de délégation de l'électrification rurale.

Article 12: *L'attribution et l'exécution des marchés de travaux d'électrification rurale se feront conformément au code des marchés publics si le financement est entièrement national. Dans le cas contraire, il sera tenu compte des conditions des bailleurs de fonds dans tout le processus.*

Article 13: *En cas de manquement constaté dans l'exploitation et la maintenance des équipements de l'électrification, la CER pourra engager la saisine pour y remédier conformément aux dispositions de la loi portant code de l'électricité et aux dispositions contractuelles.*

4 Relations de la CER avec les autres parties prenantes

4.1 Les Autorités Locales

Conformément aux dispositions de la Loi portant Code de l'Électricité, les Administrations provinciales pourraient se voir déléguer certaines responsabilités de la part du Ministère de l'Énergie et de l'Administration centrale du secteur telles que l'accord d'autorisation et la gestion des déclarations.

Ainsi, pour tous les projets d'électrification portés par des initiatives locales la CER assurera une mission d'assistance technique portant sur les points suivants:

- Dimensionnement technique du projet
- Analyse économique et financière du projet
- Evaluation de la viabilité économique du projet
- Identification et évaluation des acteurs de la mise en œuvre du projet
- Définition des cahiers des charges
- Elaboration du dossier technico-économique et financier à porter auprès du FONEL pour demande de financement
- Suivi de la mise en œuvre et du fonctionnement du projet.

4.2 Les Porteurs de Projet

Les porteurs de projet ont un rôle primordial à jouer dans le lancement d'activités d'électrification rurale. Les entreprises privées ou publiques, ONGs, autorités locales et communautés seront probablement les premiers initiateurs de projets.

Le soutien des communautés locales est également reconnu par les entrepreneurs privés comme un élément clé. Ces derniers reconnaissent que l'implication des communautés dans ce processus permet de maintenir de bonnes relations avec celles-ci et aide à prévenir toutes causes de conflits, comme par exemple des augmentations tarifaires.

Ainsi la CER assistera les porteurs de projet pour la définition d'un statut légal reconnu (comme une coopérative ou une compagnie) afin d'être éligible aux financements du FONEL.

La CER assistera les porteurs de projets dans les dimensions techniques économiques et financières des projets à mettre en œuvre.

4.3 La Senelec

La CER, lors de l'élaboration du Programme d'Electrification Rurale, issu du schéma directeur ER, harmonisera ses conclusions en étroite collaboration avec la Senelec. Ainsi les zones de distribution électrique non couvertes par Senelec et faisant l'objet d'un projet d'électrification porté par un porteur de projet pourront, dans la cadre d'une extension de réseau de distribution, être réalisées de la manière suivante:

Le réseau MT (15 ou 30 kV) de SENELEC peut être une source d'énergie électrique pour un opérateur détenteur d'une autorisation. Dans le cas où un permissionnaire s'approvisionne à partir du réseau de SENELEC, il devient un abonné MT de SENELEC qui lui

vend l'énergie au tarif MT en vigueur. Ce tarif est unique sur la concession de SENELEC, que l'alimentation se fasse par le réseau interconnecté MT ou par le réseau MT d'un centre isolé alimenté par une centrale de génération d'électricité. L'interface entre le réseau MT de SENELEC et le réseau BT du permissionnaire est constituée du poste « permissionnaire ».

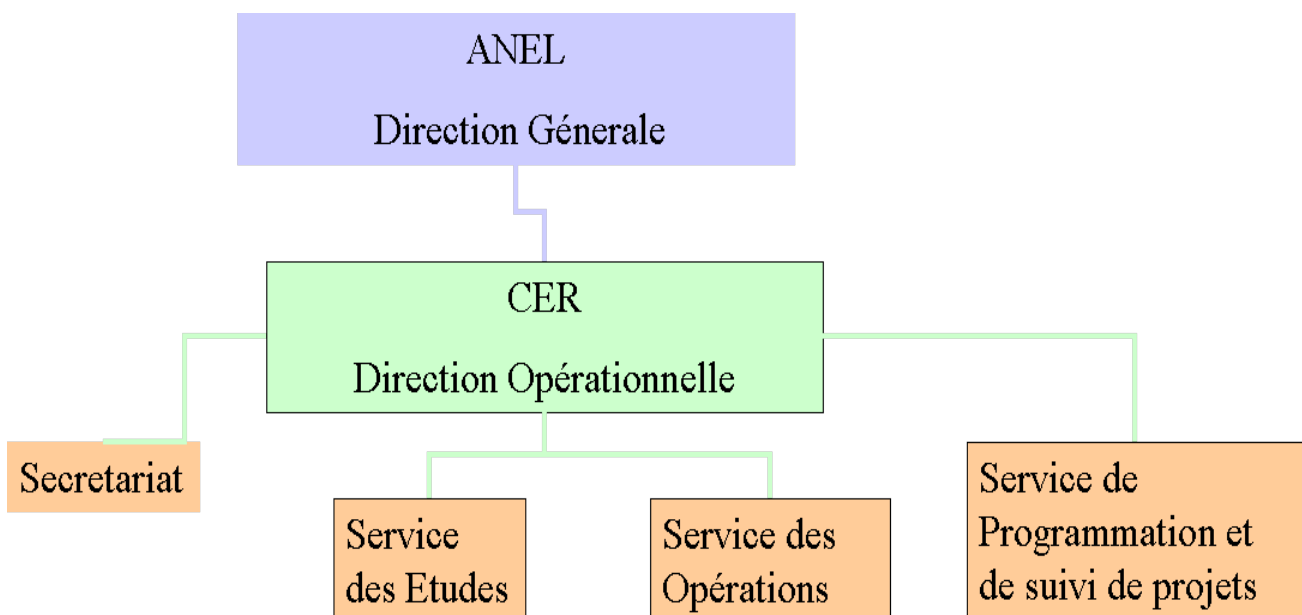
Le permissionnaire n'a aucune obligation d'achat d'électricité auprès de SENELEC, de même qu'il n'a de façon générale aucune obligation dans le choix de ses fournisseurs.

5 Besoins organisationnels et financiers de l'agence

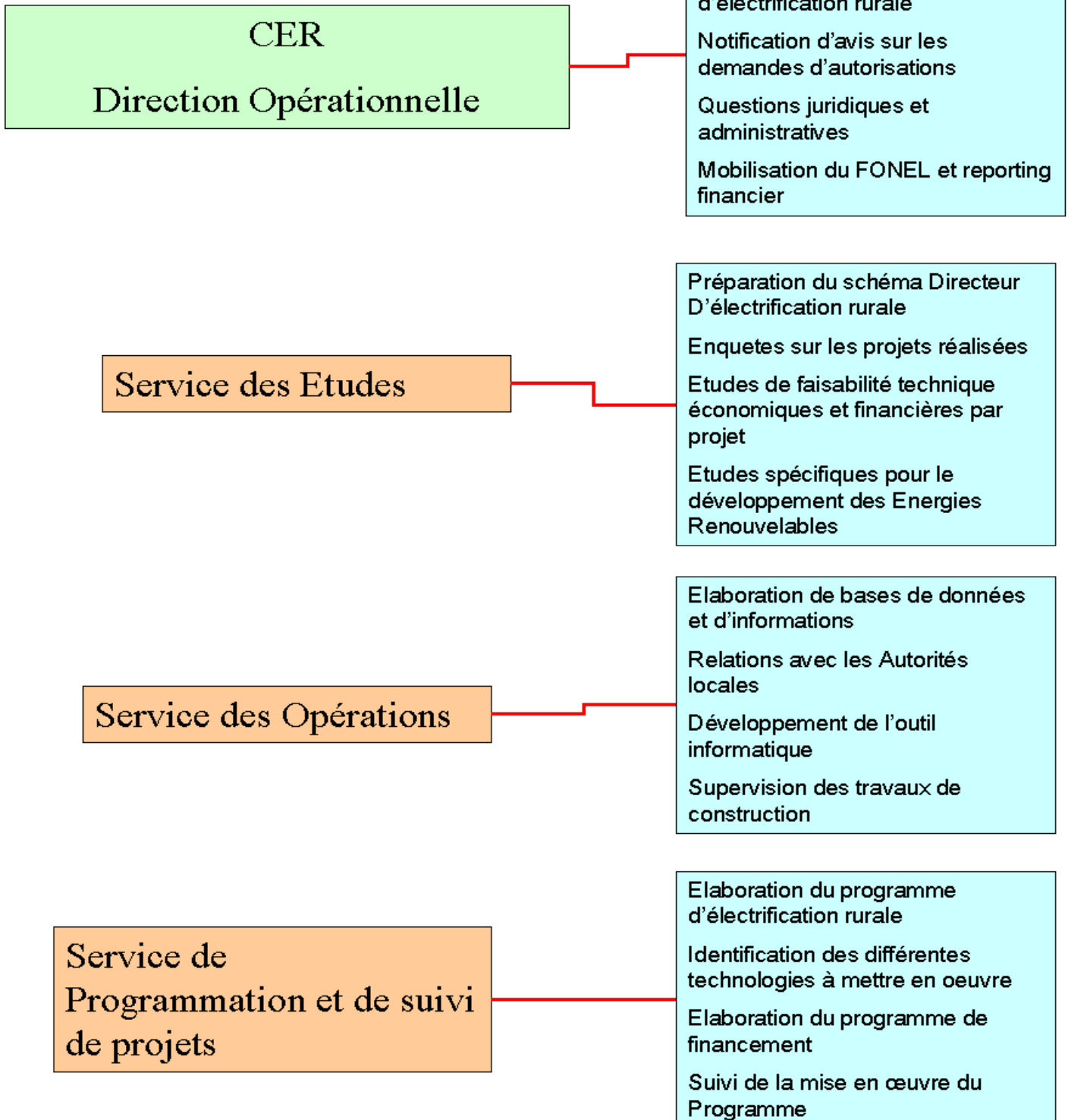
Le Consultant propose ci-après une identification précise des besoins organisationnels ainsi que des besoins financiers de la CER. Ces définitions sont réalisées dans le cadre d'un plan de travail défini pour les deux premières années opérationnelles de la CER.

5.1 Besoins Organisationnels

Afin de mettre en lumière les besoins organisationnels le Consultant propose l'organigramme suivant dans lequel sont également mentionnées les fonctions et tâches de chaque département de la CER.



Fonctions et taches



Plan d'actions de la CER pour les deux premières années

| ACTION | DELIVRABLES | SERVICE RESPONSABLE | BUDGET (estimé) |
|--|--|----------------------------|------------------------|
| Elaboration du Schéma Directeur d'Electrification Rurale | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Définition de zones de concesssions ➤ Définition technologique ➤ Analyses technico-économiques | Etudes | 700 000 euros |
| Elaboration du programme d'électrification rurale | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Hiérarchisation temporelle du programme ➤ Hiérarchisation financière et budgétaire ➤ Définition de sous-programmes (ENR,MDE) | Programmation et planning | 500 000 euros |
| Elaboration de procédures | Guide de procédure d'analyse économique et financière | Programmation et planning | 200 000 euros |
| Elaboration de procédures techniques | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Guide de normes et standard techniques | Programmation et planning | 200 000 euros |
| Elaboration des documents d'Appel d'Offres | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Guide de procédures administratives et réglementaires | Programmation et planning | 100 000 euros |
| Identification de projets pilotes (réseau) | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Faisabilité technico-économique et | Etudes | 80 000 euros |

| | | | |
|--|--|------------|---------------|
| non interconnecté) | socio-économique | | |
| Mise en œuvre de 2 projets pilotes | ➤ 2 petites centrales hydroélectriques | Opérations | 700 000 euros |
| Identification de projets pilotes (solaire décentralisé) | ➤ Faisabilité technico-économique et socio-économique | Etudes | 80 000 euros |
| Mise en œuvre de projets solaires décentralisés | ➤ 100 batiments publics (écoles, dispensaires, etc..) solarisés | Opérations | 700 000 euros |
| Identification de projets biomasse | ➤ Incitations financières pour le développement de la génération électrique par utilisation de la biomasse | Etudes | 500 000 euros |
| Développement des outils informatiques | Elaboration d'une charte Informatique et communication | Opérations | 100 000 euros |
| Campagne de sensibilisation et d'information | Identification et Promotion des porteurs de projets potentiels | Direction | 100 000 euros |
| Marché carbone | Etude du potentiel de négociation sur le | Etudes | 50 000 euros |

| | | | |
|--|--|-----------|---------------|
| | marché Carbone | | |
| Benchmarking des programmes d'électrification rurale | Identification des meilleures pratiques dans le domaine de l'ER | Etudes | 50 000 euros |
| Développement des partenariats public/ privé | Cadre administratif et réglementaire pour la mise en place de partenariats entre secteur privé, communautés, administrations locales, institutions | Direction | 80 000 euros |
| Formation du personnel de la CER | Renforcement du « building capacity » | Direction | 100 000 euros |