



L'ÉVALUATION DE LA
REGULATION DE
L'ÉLECTRICITÉ EN
AFRIQUE : UN OUTIL
POUR MENER À BIEN LES
REFORMES

Mémoire de fin d'étude en vue de l'obtention du diplôme de Bilan des Aptitudes Délivré par les Grandes Ecoles (BADGE) en Régulation de l'Electricité

Sous l'encadrement académique de **Dr. Yannick PEREZ**

Présenté et préparé par Mme

MVENG AMOUGOU, FRANCINE K. Epse MBOCK

Octobre 2018

Sommaire

Sommaire	1
Dédicace.....	3
Remerciements	4
Liste des figures.....	5
Liste des tableaux.....	5
Liste des abréviations	6
Résumé exécutif.....	7
Introduction	8
1. Evaluer les réformes des systèmes électriques de régulation : les méthodes existantes	10
1.1 Les méthodes ex-ante	16
1.1.1 Le principe	16
1.1.2 La méthodologie	17
1.2 Les méthodes ex-post	19
1.2.1 Les méthodes d'analyse statistiques entre les pays.....	19
1.2.2 La méthode d'analyse descriptives entre pays	20
1.2.3 Les études de cas structurées sur un seul pays.....	21
2. Evaluer les systèmes de régulation Africains : avantages et inconvénients des pratiques actuelles	22
2.1. Description de la pratique actuelle.....	22
2.2. Les avantages.....	23
2.3. Les inconvénients.....	23
2.3.1. La crédibilité et transparence	23
2.3.2. Le coût	24
2.3.3. Le simplisme.....	24
2.3.4. La durée de réalisation de l'évaluation et la périodicité.....	24
2.3.5. La traçabilité	24
2.3.6. Tableau récapitulatif de l'analyse comparative.....	25
3. Améliorer l'évaluation des réformes en Afrique : suggestions.....	26
3.1. Phase 1 : Mener des analyses descriptives entre pays couplées à des RIA simplifiées par pays tous les 03 ans.....	27
3.1.1. Le principe.....	27
3.1.2. Les avantages et inconvénients.....	30
3.2. Phase 2 : mener des évaluations structurées couplées par pays à un RIA complet par pays tous les 05 ans	31
3.2.1. Le principe.....	32

3.2.2. Les avantages et inconvénients.....	34
3.3. La mise en œuvre concrète de la solution proposée.....	35
3.3.1. L'implication des institutions continentales et sous régionales.....	36
3.3.2. L'implication des Etats et Gouvernements.....	36
3.3.3. L'implication des Régulateurs.....	36
3.3.4. L'implication des banques de développement sous régionales, des bailleurs de fonds internationaux.....	36
Conclusion.....	37
4. Bibliographie.....	38
5. Annexes.....	39
5.1. Annexe 1 Boîte à outils pour la réalisation d'une évaluation RIA : les questions à inclure dans les questionnaires [5].....	39
5.2. Annexe 2 Boîte à outils pour la réalisation d'une évaluation RIA : L'évaluation des coûts et des bénéfices [5].....	40
5.3. Annexe 3 Boîte à outils pour la réalisation d'une évaluation RIA : Aspects à prendre en compte pour l'élaboration d'un questionnaire RIA.....	41

Dédicace

*Je dédie ce mémoire de fin de formation
A ma mère et mon père source d'inspiration constante,
A mon époux source de soutien indéfectible,*

.

Remerciements

La construction de ce mémoire n'aurait été possible sans l'intervention de certaines personnes. Qu'elles trouvent ici l'expression de mes plus sincères remerciements pour leurs appuis multiformes et précieux conseils.

Je tiens tout d'abord à exprimer ma reconnaissance envers Monsieur KEDI Jean Pierre, Directeur Général de l'Agence de Régulation du Secteur de l'Electricité du Cameroun (ARSEL) pour m'avoir offert l'opportunité inespérée de participer à cette prestigieuse formation.

Je remercie également l'équipe organisatrice de la formation **BADGE**, notamment, Pr **LEVEQUE, M. Flavien TCHAPGA** pour les enseignements dispensés, l'écoute et l'encadrement apportés. La compréhension et les aménagements divers de la formation consentis à mon endroit au cours de cette prestigieuse formation en raison de ma condition physique fragile au cours de celle-ci, ont grandement contribué à l'élaboration de ce document.

Je ne saurais remercier particulièrement **M. Yannick PEREZ**, encadreur académique de ce mémoire de fin de formation qui m'a fourni la guidance, les conseils, les orientations ainsi que la documentation pertinente me permettant de structurer ce document.

Ma gratitude va également à l'endroit du personnel du département en charge de la régulation, des politiques et des statistiques de l'énergie (**PESR1**) de la Banque Africaine de Développement : **M. KAMBANDA Callixte, Mme MSHANA Rhoda, MM. LETSARA Nirina** et **SARPONG Solomon** qui m'ont inspiré ce thème de mémoire ainsi que les développements qui y sont présentés.

J'exprime ici ma profonde gratitude à mon époux **Godtlieb** dont l'appui, les sacrifices et les conseils au quotidien m'ont permis de consacrer à l'élaboration de ce document une portion congrue de mon temps et de mes efforts.

Enfin, j'adresse de sincères remerciements à ma mère, mes sœurs et frère (**Marèse, Cyrielle, Carmelle, Nouria, Fallone, Tony**) et mes enfants, pour leur amour, leur tendresse, leur soutien et leurs prières constants.

Je remercie chaleureusement mes camarades de classe de **BADGE** et mes collègues de travail dont les aptitudes professionnelles diverses et variées en matière de régulation de l'électricité en pays francophones et les domaines connexes, ont à plusieurs reprises contribué à l'amélioration de ce document.

Liste des figures

Figure 1	Etapes à suivre pour décider de l'opportunité de la réalisation d'une réforme..	10
Figure 2	Répartition géographique des pays réalisant des RIA [4]	16
Figure 3	Logigramme de la méthode proposée de l'évaluation des réformes en Afrique	26
Figure 4	Logigramme de la phase 1	27
Figure 5	Interaction entre les leaders (phase 1)	28
Figure 6	Logigramme de la phase 2	31
Figure 7	Interactions entre les leaders (Phase 2)	32
Figure 8	Liste des questions à poser pour une évaluation RIA	39
Figure 9	Liste des questions à se poser pour une analyse coûts et bénéfiques dans l'évaluation RIA.....	41
Figure 10	Comment élaborer un questionnaire RIA (principes).....	41

Liste des tableaux

Tableau 1	Les réformes du secteur de l'électricité en Afrique (création Régulateur et Privatisation).....	11
Tableau 2	Comparaison des méthodes d'évaluation des réformes	25
Tableau 3	Calendrier indicatif de la solution proposée	26

Liste des abréviations

BAD: Banque Africaine de Développement

ERI : Electricity Regulation Index

OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development

RIA: Regulatory Impact Assessment

ROI : Regulatory Outcome Index

WBG: World Bank Group (Banque Mondiale)

PEAC : Pool Energétique d'Afrique Centrale

SADC : Southern African Development Community

EAC : East African Community

WAPP: West African Power Pool

Résumé exécutif

En parcourant le paysage des réformes ayant eu lieu en Afrique depuis les années 1990 lorsqu'a soufflé le vent des réformes, il est apparent que bon nombre de ces réformes n'ont pas eu les effets escomptés. Malheureusement l'ampleur de ces échecs n'est pas toujours quantifiable à cause, entre autres, de lacunes méthodologiques dans le processus d'adoption et d'élaboration de la réforme.

L'efficacité d'une entité de régulation et de la politique de régulation appliquée doit régulièrement être questionnée. Ce questionnement peut se faire via la réalisation d'évaluations :

- avant l'entrée en vigueur des mesures sensées résoudre des problèmes constatés ;
- pendant la période d'application et d'applicabilité de ces mesures ;
- et enfin, même après l'abrogation desdites mesures.

Ces évaluations peuvent ainsi se faire via des méthodes que l'on peut regrouper en deux catégories, les méthodes ex-ante et les méthodes ex-post. L'objectif étant de s'assurer à chaque fois que la réforme envisagée ou réalisée pourra atteindre ou a atteint son objectif.

Or le processus d'élaboration et d'adoption d'une réforme est dual : d'une part la réforme devrait pouvoir améliorer la situation qui l'a engendré, la description de la situation devant elle-même découler d'une évaluation de celle-ci afin d'en dégager les défauts (analyse ex-post), d'autre part une nouvelle réforme pour être implémenter doit potentiellement garantir que les nouvelles mesures proposées résoudront les problèmes qui les ont engendrés (analyse ex-ante).

L'on se rend également compte que la pratique des évaluations ex-ante et ex-post n'est pas très répandue. Elle est même souvent méconnue des officiels des ministères et autorités de régulation qui manipulent au quotidien les lois et réformes de ces pays.

L'on pense ainsi qu'il existe un lien entre les échecs de ces réformes et l'insuffisance de réalisation des évaluations (ex-post et/ou ex-ante). Nous pensons qu'il existe bel et bien un lien et que pour y remédier il faut mettre en place une stratégie appropriée de réalisation régulière des évaluations des systèmes de régulation.

Le présent document s'attèle ainsi à proposer une stratégie d'évaluation des systèmes de régulation en Afrique en abordant les points ci-après :

- les rappels théoriques sur les méthodologies d'évaluation des réformes en Afrique ;
- les avantages et inconvénients de la pratique actuelle tel qu'implémenté en Afrique ;
- la proposition d'une stratégie à même de combler les lacunes constatées.

La stratégie proposée s'étale sur deux phases principales :

- la phase 1 après 3 ans : une analyse descriptive régionale couplée à des RIA pays simplifiés ;
- la phase 2 après 5 ans : une étude structurée par pays avec une analyse régulatoire.

La stratégie proposée a pour avantages un faible niveau de complexité, la durée et la périodicité d'implémentation, la traçabilité et les ressources nécessaires à son implémentation.

L'implémentation de cette stratégie nécessite également l'implication des parties prenantes nationales et internationales (continentales) pertinentes telle que l'Union Africaine, la Banque Africaine de Développement, les Autorités de régulation de l'énergie nationales et régionales.

Introduction

Un système de régulation est défini comme la combinaison d'institutions, de lois et de processus qui permettent à un gouvernement de contrôler les décisions d'exploitation et d'investissement des entreprises fournissant des services d'infrastructure. [1] p 17

La régulation des secteurs d'infrastructure, telle que pratiquée de nos jours¹ est une discipline relativement récente qui prend son essence et de l'ampleur dans les réformes majeures qui sont opérées. En ce qui concerne le secteur de l'électricité, la régulation du secteur est apparue en Europe comme une nécessité, au début des années 1990 avec la remise en question des principaux modèles de marché existants (notamment le modèle prédominant du monopoleur), la stagnation du marché, les surcapacités nationales.

En ce qui concerne l'Afrique, la vague des réformes majeures des systèmes de régulation a commencé dans les années 1990 sous la pression des bailleurs de fonds avec des objectifs premiers bien différents de ceux de l'Europe. L'objectif était alors d'attirer les capitaux privés dans le secteur de l'électricité pour que l'Etat se désengage progressivement de celui-ci aux fins de favoriser la concurrence, la bonne gestion et l'efficacité. Bon nombre de pays africains ont ainsi opéré des réformes majeures de leurs systèmes de régulation. Ils sont classés dans le Tableau 1 ci-dessous.

Avec la vague de réformes, on observe la remise en question du modèle du monopoleur avec notamment les libéralisations partielles ou totales, verticales ou horizontales des segments de la chaîne de consommation de l'électricité et la création d'une entité devant « réguler » le secteur de l'électricité s'est imposée. Les Autorités de régulation sont ainsi généralement créés pour :

- veiller à la réalisation des investissements conformément à un planning préétabli ;
- s'assurer que la qualité de service est aux exigences en vigueur en la matière ;
- veiller à la stabilité financière du secteur à réguler à travers un certain nombre d'outils mis en place tels que les tarifs ;
- veiller à la protection des droits des consommateurs, etc.

L'efficacité d'une entité de régulation et de la politique de régulation appliquée doit régulièrement être questionnée. Ce questionnement peut se faire via la réalisation d'évaluations :

- avant l'entrée en vigueur des mesures sensées résoudre des problèmes constatés ;
- pendant la période d'application et d'applicabilité de ces mesures ;
- et enfin, même après l'abrogation desdites mesures.

Dans chaque cas les objectifs poursuivis et les méthodes de réalisation de ce questionnement sont différents. Les méthodes d'évaluation employées varient.

Ces évaluations peuvent ainsi se faire via des méthodes que l'on peut regrouper en deux catégories, les méthodes ex-ante et les méthodes ex-post.

L'objectif de ces deux types d'étude est de s'assurer à chaque fois que la réforme envisagée ou réalisée pourra atteindre ou a atteint son objectif.

¹ On peut distinguer la régulation « old style » qui était auparavant pratiquée par un ministère ou une entité ministérielle qui régulaient les entités du système électrique qui était généralement verticalement intégrée ; et la « régulation new style » qui est la plus répandue depuis les années 1990 où une entité de régulation indépendante régule le système électrique partiellement ou totalement intégrée que ce soit verticalement ou horizontalement.

Les méthodes ex-ante suivent la logique législative classique qui devrait être suivie pour l'adoption de toute réforme. En effet, par principe, il est admis que le processus d'élaboration d'une loi devrait toujours s'assurer que les bénéficiaires et domaines/parties prenantes impactées sont impliquées d'une façon ou d'une autre dans le processus, que leurs points de vue sont pris en compte et que l'application de la loi pourrait créer une situation meilleure que celle qui lui a donné naissance.

Le dualisme du processus d'adoption d'une réforme apparaît immédiatement : d'une part la réforme pour améliorer la situation qui l'a engendré doit découler d'une évaluation de celle-ci afin d'en dégager les défauts (analyse ex-post), d'autre part une nouvelle réforme pour être implémenter doit potentiellement garantir que les nouvelles mesures proposées résoudre les problèmes qui les ont engendrés (analyse ex-ante).

Il apparaît donc que la réalisation des évaluation ex-ante et ex-post est une pratique indispensable à la réalisation et l'adoption de toute bonne réforme.

Il s'agit d'une bonne pratique (« **good practice** ») bien connue en Europe, et en Amérique. A tel point que ces analyses sont obligatoires pour l'adoption des lois et autres réformes dans les différents secteurs.

Cette approche méthodologique de l'élaboration et de l'applicabilité des réformes dans ces pays a pour conséquence commune le succès de bon nombre d'entre elles. Quand bien même les succès n'est pas au rendez-vous la traçabilité du processus ayant donné naissance à la réforme permet de corriger le mécanismes et de s'attaquer de manière constructive et durable à la cause de l'échec de ces réformes.

Malheureusement, en parcourant le paysage des réformes ayant eu lieu en Afrique depuis 1990 lorsqu'a soufflé le vent des réformes, il est apparent que bon nombre de ces réformes n'ont pas eu les effets escomptés. Malheureusement l'ampleur de ces échecs n'est pas toujours quantifiable à cause, entre autres, de lacunes méthodologiques dans le processus d'adoption et d'élaboration de la réforme. Les pays se retrouvent souvent avec des réformes qui n'ont pas atteint leurs objectifs et ne produisent pas ou plus les résultats escomptés. Toutefois, ces Etats ne sont pas toujours en mesure de décrire la situation initiale à travers des indicateurs de mesures ou de performance quantitatifs traçables et fiables. Le triste constat est alors que l'on ne sait pas d'où on vient, et parfois on ne sait plus où l'on va.

L'on se rend également compte que la pratique des évaluations ex-ante et ex-post n'est pas très répandue. Elle est même souvent méconnue des officiels des ministères et autorités de régulation qui manipulent au quotidien les lois et réformes de ces pays.

L'on peut alors se demander s'il existe un lien entre les échecs de ces réformes et l'insuffisance de réalisation des évaluations (ex-post et/ou ex-ante).

Nous pensons qu'il existe bel et bien un lien. Nous postulons donc pour les besoins de la démonstration déroulé dans ce document que les échecs et l'inefficacité des réformes des systèmes de régulation en Afrique est entre autre imputable à la pratique peu répandue voir absente des évaluation ex-ante et ex-post de ces systèmes.

Pour y remédier il faut mettre en place une stratégie appropriée de réalisation régulière des évaluations des systèmes de régulation.

Le présent document s'attèle ainsi à proposer une stratégie d'évaluation des systèmes de régulation en Afrique en abordant les points ci-après :

- les rappels théoriques sur les méthodologies d'évaluation des réformes en Afrique ;
- les avantages et inconvénients de la pratique actuelle tel qu'implémenté en Afrique ;
- la stratégie proposée.

1. Evaluer les réformes des systèmes électriques de régulation : les méthodes existantes

Le début des années 1990 a été une période fructueuse en matière de réformes majeures des industries de réseau. Notamment le secteur de l'électricité.

En Europe, la remise en question des principaux modèles de marché existants (notamment le modèle prédominant du monopoleur), la stagnation du marché, les surcapacités nationales amènent les Etats à envisager de nouveaux modèles de marchés.

En Afrique, avec la crise économique de l'époque et la défaillance des Etats dans les secteurs industriels de souveraineté tels que l'eau, l'électricité et les télécommunications, la nécessité de l'implication du secteur privé dans ces domaines est apparue. L'implication du secteur privé s'est ainsi faite à travers les privatisations, les affermages et autres contrats de prise de participation du secteur privé. Avec cette prise de participation du secteur privé, la nécessité de la création d'institutions devant veiller au respect des nouvelles règles des marchés ainsi créés, les contrats, lois, règlements, [...] y afférents est apparue. Ces institutions étaient alors mises en place pour veiller à l'équilibre de ces secteurs : ce sont les Autorités de régulation.

Les Autorités de régulations sont nées subséquentement aux réformes des secteurs concernés. La création de ces autorités de régulation étaient généralement partie intégrante de réformes de systèmes de régulations plus vastes et englobants. Il était donc généralement nécessaire d'élaborer une réforme générale du secteur concerné.

Cependant, le processus suivi pour l'élaboration et l'adoption de ces réformes n'obéissait pas à certains canons normatif d'adoption des lois/réformes.

En effet, il est généralement admis que, pour adopter une réforme, il faut suivre les étapes suivantes (la structure présentée ci-dessous est une adaptation de la structure présentée dans le document [2]) :

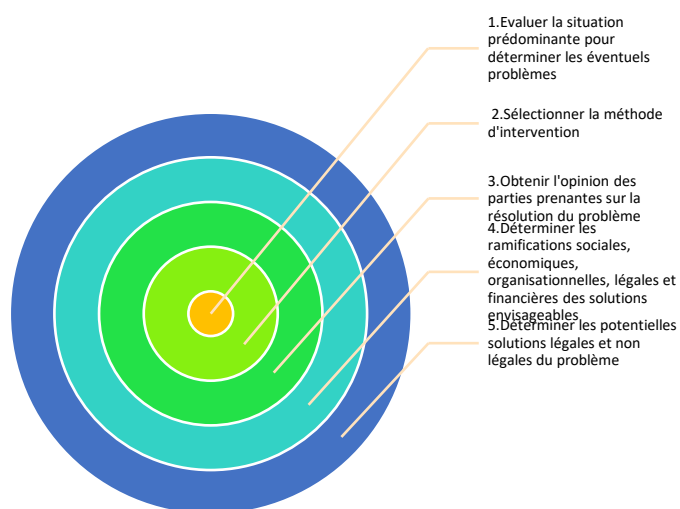


Figure 1 Etapes à suivre pour décider de l'opportunité de la réalisation d'une réforme

Pour le cas spécifique des réformes en Afrique, il était très courant que l'étape 1 d'évaluation détaillée de la situation prédominante ait été soit réalisée dans la précipitation (donc biaisée) soit ignorée pour passer directement à l'étape 2 de la sélection de la méthode d'intervention.

Les méthodes d'intervention sélectionnées étaient alors des solutions toutes prêtes taillées sur les modèles européens dont la structure de marché et les problématiques étaient très souvent complètement différentes du contexte africain. Les réformes étaient donc généralement adoptées sous la pression des bailleurs de fonds internationaux comme conditions à l'obtention de financements pour effectuer les ajustements structurels imposés par ces institutions.

Les sources de financement susmentionnées étaient conditionnées par l'implémentation de ces réformes. Dans le secteur de l'électricité, on a ainsi assisté à un vent de réformes tous azimuts en Afrique. Les partenaires stratégiques impliquées dans les prises de participation dans les différents secteurs étaient recherchées soit par le lancement des appels d'offres internationaux, soit par la signature des marchés de gré-à-gré avec des fonds d'investissements et/ou des consortiums internationaux pré-identifiés soit par les États, soit par les bailleurs de fonds.

Des contrats cadre et des contrats dérivés de concession étaient alors signés, des lois, des décrets, des arrêtés ministériels et bon nombre d'autres documents juridiques étaient alors signés. La réforme était ainsi actée. Les pays africains ayant pris part sont mentionnés dans le tableau ci-après :

Tableau 1 Les réformes du secteur de l'électricité en Afrique (création Régulateur et Privatisation)

Name of the country	Creation of the Regulation Authority	Name of the regulation authority	Date of privatization of the Utility if any
Afrique du Sud	2004	NERSA (National Electricity Regulator of South Africa)	N/A
Algérie	Février 2012	CREG (Commission de Régulation de l'Electricité et du gaz)	2012
Angola	1996	Institute for Electricity Regulation (IRSE)	
Bénin	Mai 2009	Autorité de Régulation de l'Electricité (ARE)	2017 (gestion déléguée)
Botswana	2016	Botswana Energy Regulatory Authority	N/A
Burkina Faso	2000	the Ministry of Mines, Quarries and Energy (MCE)	2004
Burundi	November, 2007	L'Agence de Régulation des Secteurs de l'Eau potable, de l'Electricité et des Mines (AREEM) Ministry of Energy and Mines	N/A
Cameroun	June 1998	Agence de régulation du	2001

Name of the country	Creation of the Regulation Authority	Name of the regulation authority	Date of privatization of the Utility if any
		secteur de l'électricité ((ARSEL)	
Cap-Vert	2003	Agencia de Regulacao Economica (ARE)	1999
Comores	No date mentioned	MAMWE (Gestion de l'Eau et de l'Electricité aux Comores) and Electricité d'Anjouan (EDA)	2010-2012
Congo	2002	Ministry of Mines and Energy	2001
Côte d'Ivoire	Décembre 1998	The National Authority for the Regulation of the Electricity Sector (L'Autorité Nationale de Régulation du secteur de l'Electricité de Côte d'Ivoire, (ANARE)	Octobre 1990
Djibouti	No date	Ministry of Energy and Natural Resources	N/A
Egypte	1974	Ministry of Electricity and Energy (MEE)	2000
Erythrée	2004	Ministry of Energy and Mines (MOEM)	2004
Ethiopie	Novembre 2013	Ethiopian Energy Agency (EEA)	2013
Gabon	2010	Water and Energy Sector Regulatory Agency	Juin 1997
Gambie	2001	Gambia Public Utilities Regulatory Authority	2006
Ghana	1997	Public Utilities Regulatory Commission (PURC) and the Energy Commission	200I9525
Guinée	2005	Electricity Sector Regulatory Body	N/A
Guinée équatoriale	2002	Ministry of Mines, Industry and Energy	2001
Guinée-Bissau	1995	The Ministry of Energy and Industry	N/A
Haiti	Février 2016	Autorité Nationale de Régulation du Secteur de l'Energie (ANARSE)	N/A
Île Maurice	2016	Autorité de Régulation des Services d'Utilité Publique (URA))	N/A
Kenya	2006	Energy Sector Regulator (ERC)	2006
Lesotho	2002	Lesotho Electricity Authority	2000
Liberia	October 2016	Liberia Electricity Regulatory Commission	N/A

Name of the country	Creation of the Regulation Authority	Name of the regulation authority	Date of privatization of the Utility if any
Libye	N/A	N/A	N/A
Madagascar	2003	Office de Régulation de l'électricité (ORE)	N/A
Malawi	2007	Malawi Energy Regulatory Authority (MERA)	2002
Mali	2000	Commission de Régulation de l'Electricité et de l'Eau (CREE)	2000
Maroc	2015	(Agence Nationale de Régulation de l'Energie - (ANRE)	2016
Mauritanie	2001	Autorité de Régulation de Mauritanie (ARE)	N/A
Mozambique	1997	National electricity council (replaced by the Energy Regulatory Authority (ARENE) in Sept 2017)	N/A
Namibie	July, 2000	Electricity Control Board (ECB)	1996
Niger	2001	Ministry of Mining and Energy (MME)	2003
Nigeria	2005	Nigeria Electricity Regulatory Commission (NERC)	2013
République Centrafricaine	2007	Agence autonome de régulation du secteur de l'électricité (ARSEC)	N/A
République Démocratique du Congo	Juin 2015	Agence de Régulation du secteur de l'électricité (ARSEL)	N/A
Rwanda	September, 2001	Rwanda Utilities Regulatory Agency (RURA)	N/A
São Tomé et Príncipe	Aout 2005	AGER General Authority of Regulation	1992
Sénégal	1998	Commission de Régulation du Secteur de l'Electricité (CRSE)	2008
Seychelles	1986	Public Utilities Corporation (PUC)	N/A
Sierra Leone	1982	National Power Authority (NPA)	2002
Somalie			
Soudan	2001	Electricity Regulatory Authority (ERA)	2010
South Africa	1995	The National Electricity Regulator (NER)	2001

Name of the country	Creation of the Regulation Authority	Name of the regulation authority	Date of privatization of the Utility if any
Soudan du Sud		No dedicated regulator in this country	
Swaziland	2007	Swaziland Energy Regulatory Authority (SERA)	N/A
Tanzanie	2000	Energy and Water Regulatory Authority (EWURA)	1999
Tchad	N/A	N/A	N/A
Togo	2000	Autorité de Réglementation du Secteur de l'Electricité (ARSE)	Mai 2000
Tunisie	2004	National Agency for Energy Management (ANME)	1996
Uganda	1964	Electricity Regulatory Authority (ERA)	1999
Zambie	1995	Energy Regulatory Board (ERB)	2002
Zimbabwe	2002	Zimbabwe Electricity Regulatory Commission (ZERC)	2001

Lire aussi [3] pour plus d'informations sur la privatisation en Afrique subsaharienne ?

Dans cette précipitation pour obtenir les précieux financements pour stabiliser la situation économique périlant de leurs Etats, l'on comprend parfaitement que peu d'Etats avaient l'opportunité de mener méthodiquement les étapes du processus présenté plus haut (Figure 1). Les évaluations aussi bien de la situation à corriger (ex-post), que l'évaluation de l'impact éventuel des réformes qu'ils étaient sur le point de mener (ex-ante) sur les systèmes de régulations nouvellement créés étaient soit effectuées à la va-vite, soit pas du tout.

Or, dans le cadre de l'élaboration des réformes sectorielles des industries de réseau, il est naturel et même nécessaire de réaliser une évaluation des mesures prises avant et/ou après l'entrée en vigueur de ces réformes. Il existe ainsi des évaluation ex-ante et ex-post.

En effet, il est important de noter que l'élaboration et l'application d'une réforme globale ou partielle du secteur n'est pas toujours la solution. Parfois, il peut s'avérer utile, soit de maintenir le statu quo jusqu'à ce que le problème constaté se résolve de lui-même, soit d'annuler toutes les réformes précédemment prises (s'il y a lieu), soit de procéder à une réforme partielle ou majeur du système de régulation de l'électricité du pays.

Or dans la mouvance des réformes de l'époque, le postulat d'origine a souvent été qu'il fallait procéder à la réforme globale du secteur. Certains pays ont ainsi suivi cette mouvance comme le montre le tableau ci-dessous.

Nous ne nions pas que cette solution a eu des effets positifs dans certains pays. Toutefois, nous pensons que les systèmes de régulations des pays, ainsi que les systèmes électriques tout entiers des pays, auraient pu bénéficier à une plus grande ampleur, du suivi d'une approche beaucoup plus méthodologique comportant des évaluations détaillées de la situation qui prévalait, ainsi que de l'impact potentiel des solutions proposées pour résoudre les problèmes présents ;

Il s'agit en fait d'évaluation ex-post et des évaluations ex-ante des systèmes de régulation.

L'évaluation ex-ante est utile avant l'entrée en vigueur d'une réforme. Elle permet de mesurer l'impact potentiel que pourrait avoir certaines réformes sur les performances d'un secteur donné.

L'évaluation ex-post permet en revanche d'évaluer les performances réalisées par les entreprises régulées sur une période antérieure bien définie. Les évaluations ex-post permettent en général de dégager les problèmes et formuler des recommandations pour en venir à bout.

De nos jours, bien après les réformes des années 1990, les pays ont menées bon nombres supplémentaires. Il faut cependant remarquer que les processus d'élaboration et d'application de ces réformes qui ont suivi n'est pas significativement différent de celui décrit plus haut. L'évaluation des réformes et systèmes de régulation ex-post ou ex-ante n'est pas la pratique la plus courante dans les pays africains.

Les pays ne se donne pas la peine non seulement de comparer leurs pratiques de régulation les unes par rapport aux autres de manière formelles mais également d'évaluer individuellement leurs système de régulation. La Banque Mondiale qualifiait même la pratique de « sporadique » en Afrique. [4]

Quelques exceptions doivent cependant être relevées :

- en 2014, à l'occasion d'un atelier portant sur 'The Challenges and Opportunities of Regulatory Impact Assessment in Developing Countries' tenue du 7 au 8 Avril 2014 à l'Université de Pretoria en Afrique du Sud.
- en 2018, la Banque Africaine de Développement a développé le tout premier indicateur de réglementation de l'électricité qui classe et évalue les réglementations du secteur de l'électricité de 35 pays africains.
- des pays comme le Maroc, la Zambie et l'Afrique du Sud font figure d'exception en Afrique avec l'institutionnalisation à travers des textes réglementaires de la pratique des évaluation ex-ante pour l'élaboration et l'application des réformes.

Les évaluations entre pays sont généralement réalisées par les organisations internationales d'aide au développement (Banque Africaine de Développement, Banque Mondiale, Banque Asiatique de Développement, Union Européenne).

Les réformes sont mises en place pour résoudre un problème identifiée dans un système réglementaire et qui se manifeste par des effets quantifiables sur les plans économiques, financiers, techniques et même institutionnels. Les échecs des réformes sont souvent de trois formes :

- l'échec du marché (*market failure*) ;
- l'inefficacité régulateur ;
- de nouveaux objectifs ou politiques cibles.

La réforme servirait donc à améliorer un système existant qui a failli dans un quelconque mesure dans l'atteinte des objectifs qui lui était initialement assignés. La nouvelle réforme s'emploierait donc à corriger les erreurs de l'ancien système via un ensemble de mesures à prendre, résultant de l'analyse de la situation existante.

Il se dégage de cette situation deux types d'analyse, d'évaluation : une évaluation de la situation existante telle quelle et une évaluation des mesures (solutions) proposées ainsi que de

leur impact potentiel sur le système existant. Ce sont respectivement les méthodes d'évaluation ex-post et ex-ante.

Il faut noter ici qu'il ne faut pas confondre les méthodes d'évaluation réglementaires et les méthodes d'évaluation régulatoire.

Les méthodes d'évaluation réglementaire évaluent le cadre réglementaire pure (les lois, les décrets, les actes juridiques) sous le prisme d'un ensemble de bonnes pratiques connus ou plébiscités. Ces méthodes n'ont pas pour vocation de juger ou d'évaluer le travail mené par les Régulateur. Il a plutôt pour vocation d'évaluer la maturité du mécanisme de régulation existant sous le prisme susmentionné.

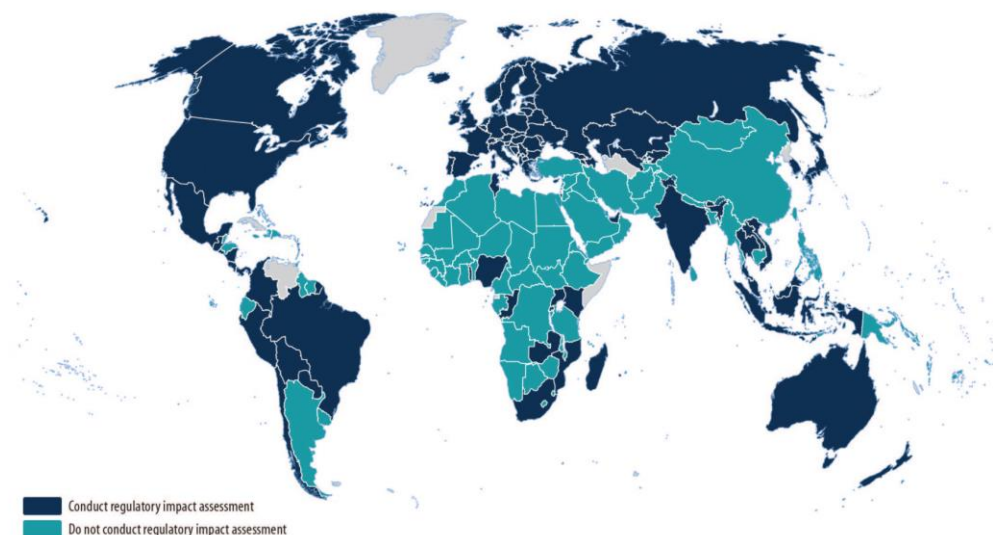
Les méthodes d'évaluation régulatrices quant à elles visent à évaluer le travail effectué par le Régulateur. Ces méthodes permettent de répondre aux questions aussi sensibles et complexes que : le cadre réglementaire mis en place est-il respecté ? Les décisions prises et appliqués sont-elles en accord avec le cadre réglementaire en vigueur ?

1.1 Les méthodes ex-ante

Avant l'implémentation de ces réformes, il est important de se poser les bonnes questions et s'assurer que les mesures prises vont avoir l'impact souhaité ou approprié sur les différents secteurs dont dépendent cette industrie.

Les méthodes ex-ante sont celles que l'on déploie avant l'entrée en vigueur d'un ensemble de nouvelles mesures.

Il est à noter que la pratique de ce type de méthode n'est pas très répandu en Afrique, un rapport de la Banque Mondiale la qualifie même de sporadique.



Source: GIRG database, <http://rulemaking.worldbank.org>

Figure 2 Répartition géographique des pays réalisant des RIA [4]

1.1.1 Le principe

Il existe dans la littérature de nombreuses définitions des méthodes ex-ante. La constante étant que ces méthodes ont pour objectif l'évaluation de l'impact possible d'un ensemble de mesures à prendre sur des indicateurs clés du secteur à réformer.

La méthode ex-ante la plus populaire est sans aucun doute le *Regulatory Impact Assessment* (RIA) que nous pouvons traduire comme évaluation de l'impact réglementaire. Le RIA peut

revêtir diverses formes plus ou moins complexes en fonction du contexte, de l'objectif, des délais et des ressources et moyens disponibles. Le RIA est généralement une combinaison ou alors l'une des méthodes d'évaluation suivantes :

- Les analyses coûts et bénéfices ;
- Les analyses coûts et avantages ;
- Les analyses coûts et efficacité ;
- Les consultations publiques ;
- Les check-list ;

Le RIA devrait être vu comme une étape à part entière du processus réglementaire et/ou de réforme à adopter et non pas comme une option du processus, il est une étape nécessaire du processus de réforme, car on ne saurait appliquer une réforme dont on n'a pas préalablement évalué les possibles impacts même de façon sommaire.

Le RIA introduit une approche systémique pour la mise en place des lois, incluant une manière d'institutionnaliser la participation des parties prenantes. La réalisation d'une évaluation du type RIA évite entre autres la production et l'entrée en vigueur des lois redondantes et réduit le fardeau de la bureaucratie sur les entreprises.

Cette méthode a été popularisée par de nombreux bailleurs de fonds, notamment la Banque Mondiale qui a eu à éprouver son efficacité dans de nombreux pays en voie de développement ou développé aussi bien en Afrique, en Europe, en Asie, qu'en Amérique latine.

C'est un outil d'évaluation des impacts de la réglementation, utilisé pour examiner et mesurer les avantages, coûts et effets possibles d'une réglementation nouvelle ou modifiée (OCDE, 2008a: 7; OCDE (non daté): 16), afin de fournir aux décideurs politiques des données empiriques et un cadre complet où ils peuvent évaluer leurs options et les conséquences de leurs décisions peuvent avoir. Il est donc un important outil de décision qui peut même servir de boussole pour les futures réformes dans le secteur concerné.

L'application du RIA nécessite [1] :

- Un forte volonté politique;
- Une infrastructure institutionnelle pour implémenter le RIA ;
- Une méthode claire pour évaluer et choisir parmi les réformes proposées ;
- La consultation des parties prenantes ;
- Les campagnes de sensibilisation.

Il n'y a pas de démarche fixe ou figée pour faire une évaluation RIA, les pays qui l'utilisent l'adaptent à leur contexte. Bon nombre de pays trouvent la méthode longue et difficile à appliquer. Alors qu'il est possible de l'adapter. Le RIA peut tout aussi bien revêtir la forme d'une exhaustive analyse coûts et bénéfices que d'une simple check-list.

1.1.2 La méthodologie

Un processus RIA comporte généralement les étapes suivantes [4] :

i) Identification du problème

La préparation appropriée de l'analyse du problème est une condition d'une bonne analyse d'impact de la réglementation et d'un bon choix du comportement optimal d'une institution publique par rapport à un problème ou à un processus donné.

ii) Définition de l'objectif de régulation

Une définition appropriée de l'objectif de régulation est une condition de sélection de la méthode de vérification de la performance ou de mesure, et de sélection des méthodes permettant d'atteindre cet objectif.

iii) Définition d'options alternatives pour atteindre les objectifs

Cette étape de l'analyse d'impact de la réglementation est consacrée à une analyse des possibilités d'atteindre les objectifs identifiés lors des travaux sur la réglementation proposée. RIA identifie ensuite les solutions disponibles et mesure leur efficacité potentielle pour atteindre les objectifs planifiés.

iv) Consultation

L'obtention d'opinions, d'informations et de données auprès de parties impliquées dans la vie économique peut améliorer considérablement la qualité des solutions envisagées, même si l'intervention est abandonnée. Le fait de sonder les opinions des partenaires publics offre des informations sur les solutions alternatives les plus préférées par la communauté, chaque fois que:

- Il y a plus d'une solution disponible,
- Il n'est pas clair si des mesures sont vraiment nécessaires.

Nous sommes curieux de voir quelle est l'opinion publique sur un problème donné.

Cela contribue également à renforcer la légitimité démocratique des mesures administratives et à renforcer la responsabilité commune pour les actions entreprises.

v) Analyse des coûts et avantages des options

RIA permet de faire une comparaison impartiale de diverses solutions sous l'angle de leur efficacité économique. L'enquête sur les coûts et les avantages découlant des différentes options permet de réduire les risques liés à l'adoption de telles réglementations qui ont peu d'effet sur le prix d'un fardeau financier, social et économique élevé.

vi) Plan de mise en œuvre

Une évaluation de la durée de mise en œuvre d'une solution donnée et des ressources nécessaires est également cruciale pour la sélection de la meilleure option disponible.

vii) Comparer les options et recommander le meilleur

Après avoir effectué l'analyse coûts-bénéfices de chacune des solutions possibles, il faut comparer les résultats de chacun d'eux. Cela nous permettra de recommander la meilleure solution.

Une présentation synthétique des résultats RIA est généralement une partie autonome de la justification d'un projet de réglementation, de réforme et il devrait contenir:

- une indication des sujets concernés par le projet de règlement,
- le résultat de la consultation tenue,
- une présentation de l'évaluation de l'impact de la réglementation sur les finances publiques, y compris les budgets central et locaux, le marché du travail, compétitivité interne et externe de l'économie, y compris l'entreprise, le développement régional et environnement naturel,
- une indication des sources de financement, surtout si pour le financement prévu, la réglementation impose un fardeau aux budgets centraux et locaux.

1.2 Les méthodes ex-post

Les réformes engagées n'ont pas toujours les effets escomptés. Les effets produits sont parfois ceux attendus, parfois différents de ceux attendus tout en étant soit positif soit négatif.

Les méthodes ex-post ce sont les méthodes que l'on implémente après l'application des mesures prévues par les réformes. Elles servent à déterminer sur la base de critères bien définis, généralement des bonnes pratiques en matière de régulation, si la réforme a un impact négatif ou positif sur le système, si le système de régulation performe au-dessus ou en deçà des bonnes pratiques les plus répandues. Ces méthodes permettent donc beaucoup plus de mesurer l'impact des réformes qui est constaté et de dégager éventuellement les problèmes provoqués par celle-ci.

On distingue [2] :

- les méthodes d'analyse statistique entre pays
Utilise des techniques économétriques sur des variantes d'analyses de régression pour voir si la régulation a eu un impact positif ou négatif sur les performances économiques (investissement et productivité) du secteur. Ces méthodes utilisent généralement les données publiées ou fournies par les pays à travers les questionnaires qu'ils ont au préalable rempli.
- les méthodes d'analyse descriptive entre pays
Ces études comparent les caractéristiques des systèmes de régulation de plusieurs pays. L'objectif ici est de comparer les caractéristiques formellement arrêtés des systèmes de régulation de certains pays les uns par rapport aux autres.
- les études de cas structurées sur un seul pays.
Ce sont des études de cas structurées qui s'attardent beaucoup plus sur la gouvernance régulatoire dans le pays. Elles peuvent revêtir la forme de d'interview rapides à l'aide de questionnaires, d'évaluations approfondies ou alors semi-approfondies.

Les études de cas structurées sont appropriées pour la prise de décision relativement aux réformes sectorielles car elles permettent de mettre en exergue les problématiques spécifiques du système de régulation en vigueur. Elles gagnent généralement à être étayées par des analyses entre pays afin de tirer parti des bonnes pratiques des pays voisins ou similaires. Elles permettent ainsi de répliquer dans les pays réalisant ces études de cas, les bonnes pratiques en les adaptant au contexte local.

1.2.1 Les méthodes d'analyse statistiques entre les pays

1.2.1.1 Le principe

Ce sont des méthodes qui utilisent divers outils statistiques (entre autres économétriques) s'attellent à prouver que des indicateurs de régulation bien définis ont eu un impact négatif ou positif sur la performance économique du secteur. Typiquement, de telles évaluations tendent à démontrer que certain indicateurs ou combinaisons d'indicateurs (indépendance du régulateur, la régulation tarifaire, la régulation consumériste, etc.) ont un impact sur différents indicateurs de performance du secteur tel que le niveau d'investissement ou la capacité d'utilisation.

Ces méthodes n'ont pas pour but de fournir des recommandations ou avis sur les réformes du secteur.

Ces études ne permettent pas d'avoir une vue ou un avis approfondie sur les réformes des pays et ne poursuivent d'ailleurs pas cet objectif. Ces méthodes permettent par contre aux officiels

des pays de comparer leur niveau de performance avec les pays voisins afin de répliquer les bonnes pratiques.

1.2.1.2 La méthodologie

Ces méthodes utilisent des données du monde réel pour tester les différentes propositions générales sur les effets économiques potentiels de la régulation.

Les données utilisées proviennent généralement des données publiées et de réponses de questionnaires envoyés aux régulateurs de ces pays. Les outils utilisés sont principalement des techniques économétriques basées sur des analyses de régression.

Les résultats de ces études sont quantitatifs.

1.2.2 La méthode d'analyse descriptives entre pays

1.2.2.1 Le principe

Ces études permettent de comparer formellement les caractéristiques du système de régulation d'un pays par rapport à un autre.

Les résultats de ces études sont qualitatifs.

Elles s'appuient sur un ensemble d'indicateurs pour effectuer ces comparaisons :

- La régulation de la gouvernance : c'est le comment de la régulation.
Cet indicateur permet de comparer la manière dont la régulation est menée par les régulateurs (mandat, transparence, indépendance, responsabilité, clarté des rôles, etc. ;) par rapport au modèle du régulateur indépendant idéal.
Cet indicateur couvre des sous-indicateurs tels que : [7]
 - Mandat juridique
 - Clarté des rôles et des objectifs
 - Indépendance
 - Responsabilisation
 - Transparence des décisions
 - Participation
 - Prévisibilité
 - Libre accès à l'information
- La régulation de substance : c'est le « quoi » de la régulation.
Cet indicateur permet de comparer les outils de régulation économique, technique et juridique des pays par rapport au modèle du régulateur indépendant idéal.
Cet indicateur couvre des sous-indicateurs tels que : [7]
 - Régulation économique
 - Régulation technique
 - Qualité commerciale de l'électricité
 - Cadre d'octroi des agréments

Il est à noter ici que la Banque Africaine de Développement a récemment réalisé une percée en réalisant une analyse similaire sur 35 pays Africains. Un nouvel indicateur a ainsi été mis au point, il s'agit de l'indicateur d'effet régulateur (ROI).

- L'indice d'effet régulateur :

Il « évalue, du point de vue de la société de service public, dans quelle mesure l'organe de régulation de l'électricité exerce un effet positif ou négatif sur le secteur. Le ROI ajuste la

moyenne combinée du RGI et du RSI, en corrigeant les écarts entre le niveau de développement et de performance du cadre réglementaire du secteur de l'électricité d'un pays et l'impact réel du régulateur sur le service public d'électricité et, en fin de compte, sur le secteur. »

1.2.2.2 La méthodologie

La méthodologie pour réaliser cette évaluation consiste généralement à questionner les officiels des autorités de régulation au cours d'interviews organisés à cet effet au cours d'une période bien précise.

Il convient d'élaborer des questionnaires plus ou moins approfondies où les indicateurs à évaluer sont choisis.

Des questionnaires standards existent à cet effet. Il est souvent nécessaire de les ajuster au contexte en vigueur, notamment des tendances en matières de réformes au moment de l'étude. (Voir quelques exemples en annexes de [1])

1.2.3 Les études de cas structurées sur un seul pays

1.2.3.1 Le principe

Les études de cas structurées s'attardent généralement sur la gouvernance régulatoire.

En fonction des objectifs à atteindre et des ressources disponibles, une étude structurée peut s'attarder soit sur l'examen du cadre réglementaire formel du système de régulation, ou alors aller en profondeur sur l'application réelle des dispositions de ces cadres.

1.2.3.2 La méthodologie

Elles peuvent revêtir la forme de d'interview rapides à l'aide de questionnaires, d'évaluations approfondies ou alors semi-approfondies.

- Les interviews rapides
Ce sont des interviews rapides des régulateurs du pays afin d'obtenir une vision globale et superficielle du paysage régulatoire du pays. Elles peuvent être réalisées par des personnes non -expertes dans le domaine de la régulation du secteur de l'électricité.
- Les évaluations semi-approfondies et les évaluations approfondies :
Elles comportent de longues interview détaillées avec les personnels des régulateurs, les responsables des diverses administrations parties prenantes du secteur, des associations de consommateurs et même du secteur privé.

Cependant les études semi-approfondies n'ont pas le même niveau de détail et l'exhaustivité des champs régulatoires couverts que les études approfondies

Chaque partie prenante est interviewé individuellement. Ce type d'évaluation a pour avantage qu'il permet de percevoir les problèmes de régulation du pays de différents angles de vue. Ces études sont généralement réalisées par des experts internationaux en partenariat avec des experts économistes, juristes et techniques du pays.

2. Evaluer les systèmes de régulation Africains : avantages et inconvénients des pratiques actuelles

2.1. Description de la pratique actuelle

La pratique de l'évaluation des systèmes de régulation ou des réformes n'est pas une pratique courante en Afrique contrairement à l'Union Européenne, à l'OECD ou les Etats- où cette pratique est réglementée et même institutionnalisée. Des organismes spécialisés y sont même dédiés. Cette pratique est peu courante en Afrique de l'Ouest, Centrale ou septentrionale. Elle prend par contre de l'ampleur en Afrique australe et méridionale où de nombreux pays se prête régulièrement à l'exercice (voir [3] et Figure 2) .

De nos jours, et ce depuis les années 1990, bon nombre d'Etats Africains, sous l'influence des bailleurs de fonds tels que la Banque Mondiale ont procédé à des réformes majeurs de leurs systèmes de régulation. Les réformes étaient généralement guidées pas un ensemble de recommandations et de bonnes pratiques dispensées par les experts internationaux commis par ces institutions internationales sur la base des modèles de régulation ayant eu du succès dans les pays européens qui pour la plupart étaient déjà matures à ce moment-là.

Ces réformes étaient parfois de simples répliques des modèles européens et sud-américains avec des efforts d'adaptation bien souvent minimales.

Un ensemble de caractéristiques minimum types étaient alors imposées, le secteur privatisé et un régulateur créé. Dans l'idéal le régulateur créé était taillé dans la pierre du modèle du régulateur idéal².

De manière méthodologique et formelle, une évaluation des impacts potentiels des réformes envisagées n'était pas réalisée. Les évaluations ex-ante n'étaient donc pas systématiques et poussées. Les raisons généralement avancées étant les calendriers serrés imposées par les forces de pression extérieures.

Ces réformes étant généralement implémentées dans un environnement de pression aussi bien interne (les populations subissant le contre coup des mauvaises performances du secteur)

La pratique actuelle fait en sorte que les Etats effectuent beaucoup plus des évaluations ex-post. Car bon nombre des réformes sont conçues, et adoptées dans un contexte de pression de toutes dues à des externalités politiques, économiques, sociales et même financières. Les parties prenantes estiment généralement « ne pas avoir le temps et les moyens » de mener des évaluations, aussi bien ex-post que ex-ante.

Les parties prenantes savent à minima qu'il faut mener des réformes car les principaux indicateurs du secteur et la tendance dans les pays environnants rend leurs modèles de réformes soient moins performants, soient obsolètes.

Ils se lancent donc souvent « à vue » dans ces réformes dont ils n'ont généralement pas évalué ou quantifié les tenants et les aboutissants. De même ils n'ont pas la parfaite maîtrise des tenants et surtout aboutissants de la précédente réforme.

Les évaluations ex-ante n'ont pas beaucoup de succès ou alors sont négligées. Beaucoup ne voient pas leur importance et la trouve non nécessaire. Peu de pays africains les réalisent donc, comme le montre la Figure 2 ci-dessus)

² La notion du régulateur idéal est t équivalente à celle du Régulateur indépendant.

En 2018, la Banque Africaine de Développement a réalisé une percée en mettant en place l'Indicateur de Régulation du Secteur de l'électricité (IRE). Le rapport de cette étude qui fait intervenir 35 pays et opérateurs d'Afrique centrale, occidentale et septentrionale ouvre la voie à la vulgarisation de ce type de pratiques.

Le ERI [8] est une combinaison des deux derniers types d'évaluation ex-post mentionnées ci-dessus. Des scores sont attribués à chaque pays pour chaque indicateur de réglementation.

2.2. Les avantages

La pratique actuelle présente pour principal avantages des gains de temps (bien que fictifs) et la mise en place de mesures qui résolvent parfois à une portion congrues certains problèmes du système de régulation.

Elle a aussi l'avantage d'être simple et peu coûteuse dans l'immédiat.

Elle permet aussi aux Etats d'obtenir les investissements et autres allègements financiers leur permettant de sortir des situations de crise dans lesquelles ils sont plongés.

La pratique actuelle permet aussi aux Etats Africains de s'arrimer aux tendances et bonnes pratiques internationales en matière de régulation et de réglementation du secteur de l'électricité.

2.3. Les inconvénients

Le problème avec l'évaluation des réformes telle qu'elle est pratiquée actuellement est qu'elle est figée, on réalise soit une évaluation ex-ante, soit une ex-post. Et le plus souvent, ce sont les évaluations ex-post qui sont réalisées.

En effet les évaluation ex-ante sont souvent jugées comme une perte de temps, de plus la technique n'est pas bien maîtrisée par les équipes qui l'appliquent. De ce fait les études ex-ante ont souvent la mauvaise réputation d'être non nécessaires.

Les réformes étant réalisés sous de fortes pressions internationales, les Etats se retrouvent alors beaucoup plus entrain de subir les réformes que de les faire. Des solutions toutes prêtes leurs sont alors proposées et elles essaient de faire entrer leur cadre dans un moule qui dans certains cas ne leur convient pas et cela se ressent lors des analyses ex-post où on évalue les impacts.

Les Etats se retrouvent alors dans un dilemme où ils se demandent quelle évaluation réaliser ? Une évaluation ex-post ou alors une évaluation ex-ante ?

Or l'évaluation des réformes est un processus dynamique, et il est vraiment inefficace de chercher à réaliser ces deux méthodes séparément. En effet, à chaque fois qu'on veut mettre en place une nouvelle réforme, les Etats ont difficilement le temps de « figer » l'évolution de l'industrie afin de réaliser l'évaluation. Pour valider une réforme en réalité, c'est sur la base de l'évaluation des résultats de la dernière qu'on propose de mesures pour la nouvelle et donc qu'on évalue en fait ex-ante la nouvelle réforme à venir.

L'évaluation est un processus itératif, et il est préjudiciable de séparer les méthodes ex-ante et ex-post. Les deux méthodes doivent généralement fonctionner main dans la main.

On peut classer les inconvénients des pratiques actuelles suivant les critères ci-après :

2.3.1. La crédibilité et transparence

Le manque de rigueur dans la méthode suivie pour l'adoption des réformes remet en question la crédibilité même de décision de la réforme. En effet, le simple fait que la décision de réforme ne soit pas guidée par des analyses poussées, profondes et méthodiques consistant à

évaluer la situation actuelle sous toutes ses formes et aspect, de ce fait envisager toutes les solutions possibles pour en sélectionner la meilleure à travers un processus fiable et/ou éprouvé, montre bien le niveau le niveau de crédibilité qu'on pourrait attribuer au processus actuellement implémenté.

L'opacité entourant souvent le processus de décision de la réforme, et des partenaires devant y prendre part renforce l'idée selon laquelle la pratique d'évaluation actuelle serait insuffisamment crédible et transparente.

2.3.2. Le coût

La pratique actuelle est plus couteuse car elle dispose d'effectuer les deux types d'études séparément lorsque cela est fait. Parfois avec des timings non concordants, favorisant ainsi les doublons au niveau des postes de dépenses qui auraient pu être mutualisés.

Elle a aussi un coût implicite qui est le coût d'opportunité des réformes non appliquées/modifiées en raison de l'absence d'étude d'évaluation ayant été effectué hors délais (c'est-à-dire beaucoup trop tard, ou beaucoup trop tôt).

2.3.3. Le simplisme

En fonction du contexte, les pays africains essaient souvent de simplement répliquer les méthodologies utilisées dans les pays occidentaux qui sont plus aguerries à la tâche. Du fait que les pays africains ne possèdent pas souvent les ressources pour adapter ces outils dans leur contexte la tâche (évaluations ex-post et ex-ante) est souvent jugée trop complexe et donc inopportune.

Dans certains contextes, et pour se conformer à certains délais, une évaluation peut même revêtir la forme d'un check-list. Le plus important étant que ce processus formel existe afin qu'à l'avenir il soit possible de retracer les motivations derrière une réforme, les objectifs recherchés et les performance attendus du système ainsi créé.

La pratique actuelle est donc généralement réduite à sa plus simple forme, c'est-à-dire, le suivi des tendance et externalités plus ou moins fortes du moment.

2.3.4. La durée de réalisation de l'évaluation et la périodicité

La périodicité de réalisation de ces études n'est généralement pas fixe.

Elle est généralement réalisée à l'occasion d'une demande expresse d'un bailleur de fond ou autres institutions internationales comme condition préalable d'accord d'un certain financement ou d'assistance multiformes.

Ces études sont généralement réalisées par des grands cabinets internationaux qui viennent et s'en vont avec la ressource intellectuelle sans faire intervenir les experts nationaux ou alors de manières très superficielle.

2.3.5. La traçabilité

Cette absence de périodicité fixe et connue, contrairement aux pays de l'Union Européenne et de l'OCDE ne permet pas une traçabilité de l'évolution des systèmes réglementaires et régulateurs des pays au fil des réformes.

De ce fait, des mesures parfois impopulaires ou inefficaces sont implémentés ou ré-implémentées alors qu'elles auraient pu être évités grâce à un suivi périodique archivé.

2.3.6. Tableau récapitulatif de l'analyse comparative

Les critères de comparaison que nous avons pu recenser pour les deux méthodes sont condensés dans le tableau ci-dessous :

Tableau 2 Comparaison des méthodes d'évaluation des réformes

		Ex-post				Ex-ante
		ERI (AfDB)	Methodologie d'évaluation du GBM			RIA
			WBG évaluation rapide	WBG évaluation intermédiaire	WBG évaluation approfondie	
Les ressemblances	Les indicateurs de base	RGI ; RSI	RGI, RSI	RGI, RSI	RGI, RSI	
	L'objectif	Evaluation du cadre réglementaire existant	Evaluation de l'impact du cadre réglementaire actuelle sur l'environnement économique du pays	Evaluation de l'état d'implémentation du cadre réglementaire	Evaluation de l'état d'implémentation du cadre réglementaire	Evaluation de l'impact éventuel des réformes avant leur entrée en vigueur
Les différences	Les indicateurs de base	ROI				
	Les coûts		5 hommes-jours Jusqu'à 15000USD (sans les coûts de voyage et de subsistance)	4 hommes-mois jusqu'à US\$65000 (sans les coûts de voyage et de subsistance)	3-4 hommes-mois jusqu'à US\$125000 (sans les coûts de voyage et de subsistance)	
	Périodicité de réalisation	Annuel	Annuel	Tous les 4-5ans (norme en Europe & US)	Tous les 4-5ans (norme en Europe & US)	
	Le temps d'implémentation					

3. Améliorer l'évaluation des réformes en Afrique : suggestions

Que le pays décide d'utiliser une évaluation structurée entre pays, ou structurée pays, les étapes suivantes peuvent être suivies. On part du principe que l'Etat a déjà adopté la méthode d'évaluation ici proposée et que l'exercice/année de référence t a déjà été choisie.

De manière graphique, la méthode proposée se présente comme suit :

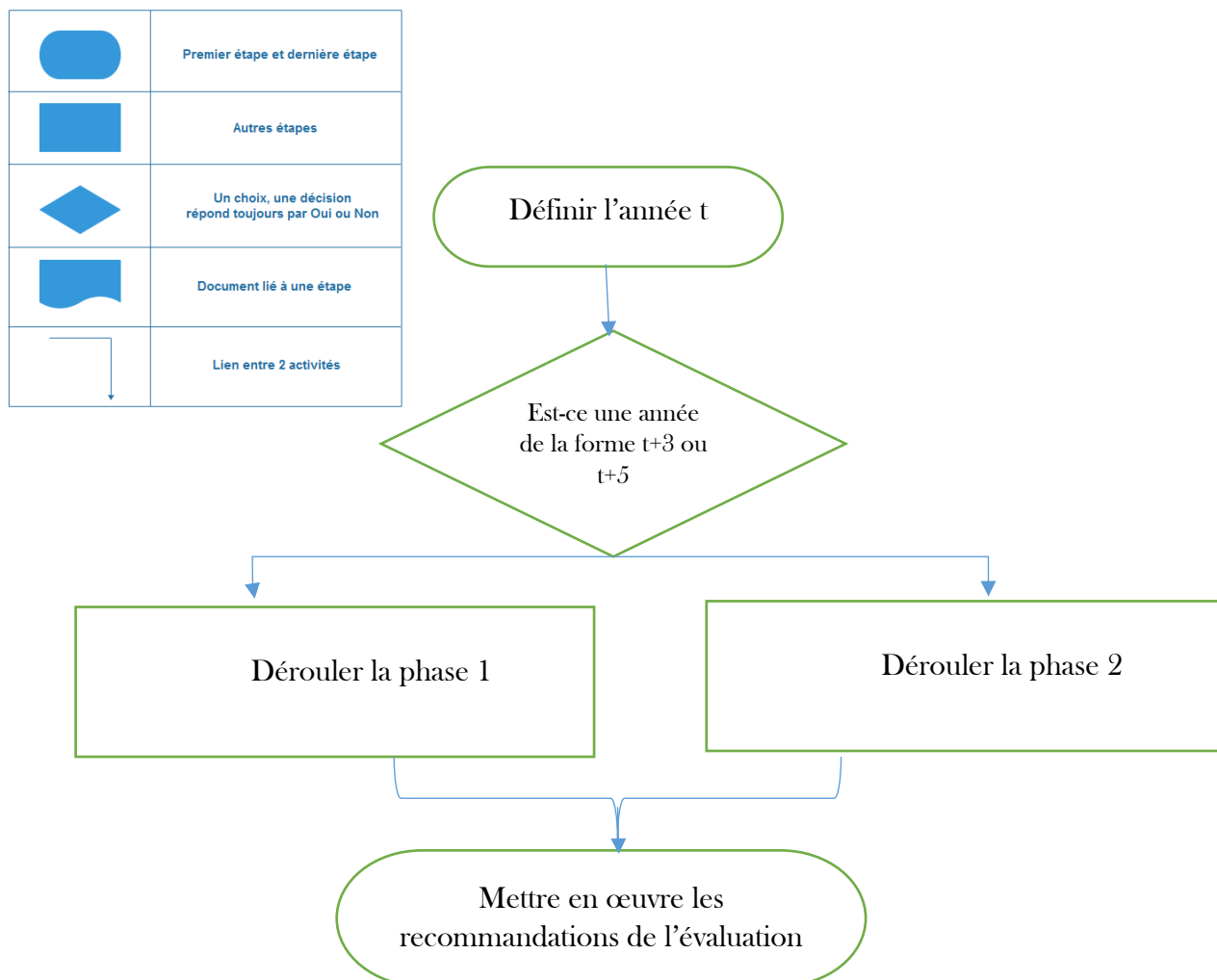


Figure 3 Logigramme de la méthode proposée de l'évaluation des réformes en Afrique

Les logigrammes détaillées phase 1 et 2 sont présentées ci-dessous :

Les phases 1 et 2 doivent s'enchaîner comme suit :

Tableau 3 Calendrier indicatif de la solution proposée

Calendrier indicatif de déroulement des activités d'évaluation							
Année	t	t+3	t+5	t+8	t+10	t+13	t+15
Activités	Travail préparatoire	Phase 1	Phase 2	Phase 1	Phase 2	Phase 1	Phase 2

3.1. Phase 1 : Mener des analyses descriptives entre pays couplées à des RIA simplifiées par pays tous les 03 ans

Le déroulement de la phase 1 suit les étapes suivantes :

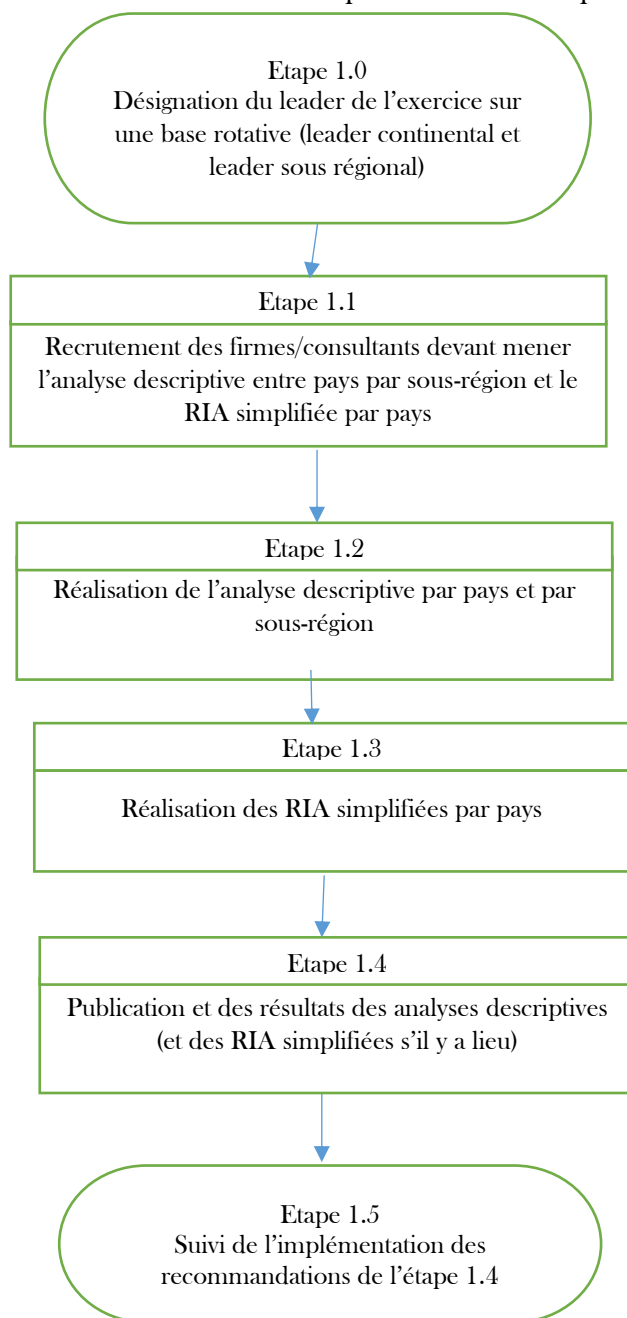


Figure 4 Logigramme de la phase 1

3.1.1. Le principe

A l'année t+3, les Régulateurs sous régionaux, quand ils existent, mèneront des études structurées entre pays tous les trois (03) ans. Ils travailleront en étroite collaboration avec les Régulateurs nationaux qui mèneront dès la formulation des recommandations de l'évaluation structurée, des RIA simplifiées pour modifier à court termes les dispositions légales/réglementaires à améliorer. A ce niveau, les niveaux des dispositions à modifier va de l'arrêté ministériel à la décision de régulation.

i) **Etape 1.0 : Désignation du leader de l'exercice sur une base rotative (leader continental et leader sous régional)**

En fonction du cadre institutionnel existant, un **leader d'évaluation** continental et/ou sous régional sera désigné par un acte juridique ou par simple consensus entre les Etats. Nous proposons que le leader soit une Autorité de Régulation Nationale ou sous régionale. Le **leader d'évaluation** aura pour rôle de superviser et coordonner les travaux sur l'ensemble des pays devant participer à l'étude. Le **leader d'évaluation** jouera le rôle de chef de programme et sera le point d'entrée et de sortie des variables et données de l'étude. Il aura les missions suivantes :

- Elaborer les termes de référence de l'étude ;
- Recruter les firmes devant réaliser l'étude (la passation des marchés) ;
- Définir la stratégie de financement de l'étude entre pays ;
- Implémenter la stratégie de financement qui aura été choisie ;
- Comptable de la bonne exécution des procédures financières en vigueur pour le financement obtenu ;
- Supervision des travaux de l'étude ;
- S'assurer de l'engagement de toutes les parties prenantes à impliquer dans la réalisation de l'étude ;
- Coordination de toutes les activités liées à l'étude ;
- Validation et coordination de la validation des principaux jalons de l'étude par les Etats ;
- Publication des résultats finaux de l'étude ;
- Implémentation des recommandations de l'étude ;
- Suivi de l'implémentation dans les pays des recommandations de l'étude ;

Ici le **leader d'évaluation** choisi devra s'assurer d'exécuter l'ensemble de ses tâches dans le respect des normes nationales, régionales en matière de régulation et d'évaluation de la régulation.

Bien qu'il existe un **leader d'évaluation** dont l'ampleur ou champ d'action est continental ou sous régional, il existera des **leaders nationaux** qui seront le point de contact du leader. Les **leaders nationaux** seront les Autorités de régulation nationales qui seront le point d'ancrage de la réalisation de l'étude par pays. Le **leader national** fera la liaison entre les entités sous régionales, continentales et toutes les parties prenantes internes : Administration(s) en charge de l'électricité, Associations de consommateurs, Opérateurs, les firmes recrutées, les experts nationaux, etc.



Figure 5 Interaction entre les leaders (phase 1)

ii) Etape 1.1 : Recrutement des firmes/consultants devant mener l'analyse descriptive entre pays par sous-région et le RIA simplifié par pays

Par lancement d'un appel d'offres national ou international, une (01) firme au moins et cinq (05) firmes tout au plus devant mener l'analyse descriptive entre pays est menée. Chaque firme au moins pour chaque sous-région (Afrique de l'Est, du Centre, de l'Ouest, du Nord, du Sud) ou alors une firme ayant une bonne connaissance d'une ou plusieurs sous-région(s).

Le leader d'évaluation devra s'assurer que le recrutement de la firme suive les canons internationaux de passation des marchés en ce qui concerne la qualité, les délais, les coûts y afférents et l'éthique.

Les firmes recrutées par souci de maîtrise de l'environnement de travail devront être ressortissantes de l'un des Etats dans lesquels elle effectueront l'étude. Par exemple, la firme effectuant l'étude dans la zone Afrique de l'Ouest devrait être enregistrée de l'un des Etats de cette sous-région.

Les firmes recrutées réaliseront au cours du projet, une RIA simplifiée pour chaque pays de la sous-région à laquelle elles ont été assignées.

iii) Etape 1.2 : Réalisation de l'analyse descriptive par pays et par sous-région

Une fois la/les firme(s) recrutées, l'analyse descriptive sous régionale est lancée. Dans son rapport de 2018, la BAD nous fournit une bonne description du processus typique d'une analyse descriptive entre pays. [7]

iv) Etape 1.3 : Réalisation des RIA simplifiées par pays

Une fois l'analyse descriptive réalisée, les firmes recrutées réaliseront des RIA simplifiées. Au sens de la méthodologie que nous proposons, une RIA simplifié est celle qui répond de manière sommaire et généralistes aux problématiques « non conformes » révélées par l'analyse descriptive entre pays.

En effet, l'analyse descriptive détaillé étant en fait un benchmark permettant de comparer les pratiques réglementaires les unes par rapport aux autres mais également les unes par rapport au modèle du *régulateur idéal* il n'est pas a priori possible d'avoir une vision suffisamment profonde et détaillée de l'ampleur des problématiques du pays pour pouvoir engager une RIA complète.

Nous proposons ainsi une RIA dite simplifiée qui peut revêtir une forme aussi simple qu'un check list qui sera soumis aux personnes les plus pertinent du système de régulation du pays afin de savoir si une réforme est nécessaire ou envisageable.

v) Etape 1.4 : Publication et des résultats des analyses descriptives (et des RIA simplifiées s'il y a lieu)

Après la réalisation de l'analyse descriptive et de RIA simplifiés, sont publiés aux parties prenantes du secteur suivants les canaux définis par la réglementation du pays.

vi) Etape 1.6 : Suivi de l'implémentation des recommandations

Après la publication des résultats de l'analyse descriptive entre pays, et des RIA simplifiés, il est question d'élaborer un plan d'implémentation des recommandations formulées.

Après quoi, et après deux (02) ans, l'on évolue vers la Phase 2 pour l'analyse structurée par pays.

3.1.2. Les avantages et inconvénients

Les avantages et inconvénients de cette phase de la méthode proposée peuvent être classées suivant les critères ci-après :

3.1.2.1. *La complexité*

Le niveau de complexité des étapes à suivre ici doit aller de simple à modéré. Car il s'agit d'une étude à mi-parcours. L'évaluation ici doit être allégée en prélude à l'étude approfondie qui sera effectuée à la phase 2.

Les experts devant administrer les questionnaires ne doivent pas essentiellement un niveau d'expertise élevé. Les questions posées sont généralement assez simples et d'un niveau de complexité simple à moyen.

3.1.2.2. *La durée et la périodicité de réalisation de l'évaluation*

La périodicité d trois (03) ans a été choisi car elle représente environ le milieu d'une période quinquennale. Il s'agit en quelques sorte d'une rapide évaluation à mi-parcours de l'état d'évolution du cadre réglementaire en vigueur ou alors de la réforme précédemment adoptée.

3.1.2.3. *La traçabilité*

Ces études sont menées au niveau sous régional par les Régulateurs sous régionaux en collaboration avec leurs homologues nationaux. Leur répétition au fil des années garantit la traçabilité de l'évolution des systèmes de régulation régionaux et nationaux au fil des années, non seulement les uns par rapport aux autres, mais également des systèmes par rapport à eux-mêmes.

3.1.2.4. *Les ressources nécessaires*

Par analogie à la méthodologie développée dans le rapport [1], nous estimons pour cette phase :

La durée d'une étude de ce type, sur la base des coûts généralement connus pour de telles études³ :

Coûts : Jusqu'à 15000 USD

Nombre d'hommes jours : 2 à 3

Nombre de jours : 5 (y compris les délais de route)

Composition de l'équipe d'expert par sous-région : 1 économiste d'énergie (ou 1 ingénieur ayant de bonnes connaissances en régulation de l'énergie) x nombre de pays /4 (on assume qu'on divisera chaque sous-région en quatre sous-parties ; 1 juriste x nombre de pays /4 (on assume qu'on divisera chaque sous-région en quatre sous-parties ; et 01 expert en évaluation des systèmes de régulation qui formera tous les « enquêteurs » avant qu'ils se rendent auprès des régulateurs dans les pays.

³ Voir [1]

3.2. Phase 2 : mener des évaluations structurées couplées par pays à un RIA complet par pays tous les 05 ans

Pour mener à bien la phase 2 que nous proposons à l'année t+5, les étapes suivantes doivent être suivies. On suppose ici que la phase 1 a bel et bien été menée.

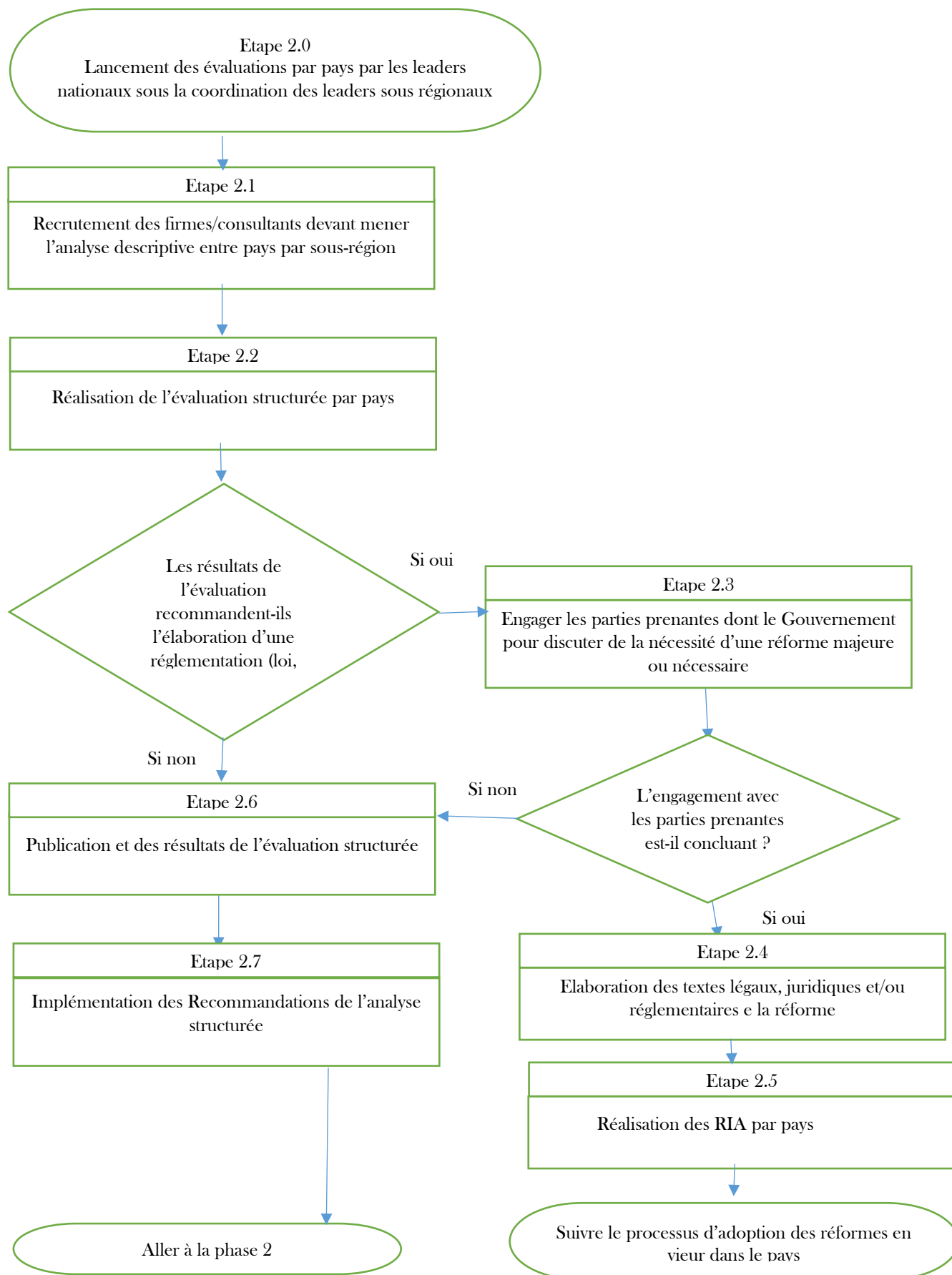


Figure 6 Logigramme de la phase 2

3.2.1. Le principe

Tous les cinq (05) ans les leaders nationaux mèneront des études structurées par pays au sens du guide élaboré par WBG auquel on incorporera un calcul du ROI⁴ de la méthode ERI développée par la BAD. Les outils de cette approche hybride comportent :

- des questionnaires (Voir Annexe **Error! Reference source not found.**) devant permettre une évaluation ex-post détaillée du pays ;
- des checklist pouvant s'assimiler à des études d'impact réglementaire qui évaluent directement les potentielles réformes à prendre pour corriger la situation constatée lors des l'étape précédente.
- Des enquêtes d'opinions auprès des bénéficiaires des dispositions réglementaires pour vérifier l'application des lois ;

De manière méthodologique, les étapes suivantes doivent être suivies :

i) **Etape 2.0 : Lancement des évaluations par pays par les leaders nationaux sous la coordination des leaders sous régionaux**

Ici les rôles sont inversés par rapport à la phase 1, ici les leaders nationaux sont la pièce maîtresse de l'évaluation dans la mesure où il est question, d'évaluer de manière détaillée et structurée, les systèmes de régulation de chaque pays.

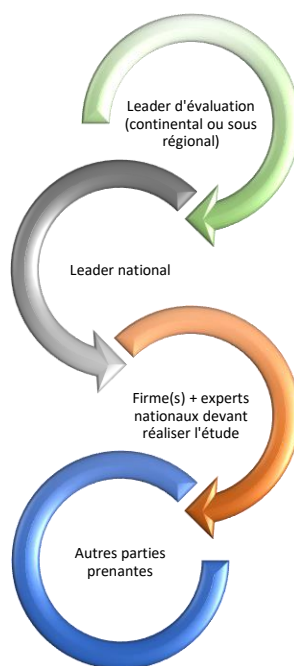


Figure 7 Interactions entre les leaders (Phase 2)

A ce niveau, le leader ayant le rôle prépondérant est le leader national. Le leader régional intervient lorsqu'il faut échanger avec les parties prenantes nationales afin d'obtenir leur adhésion pour l'éventuel réforme et l'implémentation des recommandations de l'étude structurée. Les leader régionaux et/ou continentaux ont ici un pouvoir de référent pour influencer les parties prenantes à s'orienter vers de meilleures pratiques au vu des problèmes constatés.

⁴ Le ROI : Indice d'effet réglementaire couvre les sous-indicateurs ci-après : la performance financière ; la qualité commerciale ; la qualité technique ; l'accessibilité de l'électricité [8]

ii) Etape 2.1 : Recrutement des firmes/consultants devant mener l'analyse descriptive entre pays par sous-région

Par lancement d'un appel d'offres national ou international, une (01) firme au moins et cinq (05) firmes tout au plus devant mener l'analyse descriptive entre pays est menée. Chaque firme au moins pour chaque sous-région (Afrique de l'Est, du Centre, de l'Ouest, du Nord, du Sud) ou alors une firme ayant une bonne connaissance d'une ou plusieurs sous-région(s).

Le leader d'évaluation devra s'assurer que le recrutement de la firme suive les canons internationaux de passation des marchés en ce qui concerne la qualité, les délais, les coûts y afférents et l'éthique.

Les firmes recrutées par souci de maîtrise de l'environnement de travail devront être ressortissantes de l'un des Etats dans lesquels elle effectueront l'étude. Par exemple, la firme effectuant l'étude dans la zone Afrique de l'Ouest devrait être enregistrée de l'un des Etats de cette sous-région. Les firmes recrutées au cours de la phase 2 devront travailler en joint-venture avec des experts nationaux ayant une bonne connaissance d'au moins huit (08) ans du secteur (au moins un expert juriste, un expert économiste d'énergie, un ingénieur en électricité).

iii) Etape 2.2 : Réalisation de l'évaluation structurée par pays

L'évaluation de l'étude structurée par pays pourra se faire conformément aux principes décrits dans le canevas prescrit par la Banque Mondiale dans son guide de réalisation d'évaluation des systèmes de régulation des infrastructures. [1]

En plus d'appliquer cette méthodologie, nous proposons que l'évaluation aille bien au-delà de l'évaluation de la gouvernance du secteur.

Si nous nous attardons sur l'étude ERI développée par la BAD. Nous nous rendons compte, que bien plus qu'une évaluation du système réglementaire du système de régulation, l'indicateur ERI s'attèle à évaluer l'impact du système de régulation sur les entités régulées à travers le ROI.

Comme recommandé dans ce guide, il est crucial que les experts nationaux ayant une bonne connaissance, notamment historique de l'environnement réglementaire du pays soit impliquée. L'importance de l'expert juriste est d'autant plus importante qu'elle permettra à un stade précoce du processus d'évaluation, dans les contextes favorables, d'élaborer les premiers textes réglementaires pour résoudre les problèmes qui seraient éventuellement constatées. L'avantage d'avoir un kaléidoscope d'expertise dans l'équipe est aussi d'avoir intégré au processus d'évaluation, une RIA intuitive qui se fera au fur et à mesure que les problèmes du secteur régulés sont révélés par l'évaluation.

iv) Etape 2.3 : Engager les parties prenantes dont le Gouvernement pour discuter de la nécessité d'une réforme majeure ou nécessaire

Quand l'évaluation structurée a été effectuée, l'équipe comportant comme nous le suggérons des experts nationaux ayant une bonne connaissance, notamment historique du pays, et de surcroît des juristes. Une RIA sommaire préalable aura pu être effectuée au fur à mesure de l'étude.

Si il apparaît donc avant la publication/validation formelle des résultats de l'étude la nécessité de réformer le secteur⁵, le leader national accompagné du leader d'évaluation, entamera des discussions avec les parties prenantes décisives du pays pour s'enquérir de leur perception sur une éventuelle réforme du secteur régulé.

L'objectif de cette phase est d'acquiescer l'adhésion des parties prenantes pertinentes et décisives du pays sur l'ampleur des problèmes constatées, leur potentiel impact futur et les éventuelles solutions pouvant améliorer la situation.

v) Etape 2.4 : Elaboration des textes légaux, juridiques et/ou réglementaires e la réforme

Si les débats avec les parties prenantes pertinentes sont concluant, alors il faut réaliser la réforme. Ces parties prenantes, accompagnées des Consultants ayant réalisé l'évaluation structurée vont alors s'atteler à élaborer les projets de textes légaux, juridiques et/ou réglementaires qui devront être ensuite suivre le processus législatif en vigueur dans le pays.

vi) Etape 2.5 : Réalisation des RIA par pays

Une fois les projets de textes légaux, juridiques et/ ou réglementaires élaborés, les équipes de l'étape 2.4 peuvent effectuer le RIA de la réforme envisagée en s'appuyant sur les résultats de l'évaluation structurée et du RIA préalable.

Après la réalisation de la RIA, s'il est confirmé que la réforme envisagée aura potentiellement un impact positif sur le système de régulation, alors les textes élaborés peuvent entrer dans le processus d'adoption des lois en vigueur dans le pays.

Après quoi, et après trois (03) ans, l'on repart à la Phase 1 pour l'analyse descriptive entre pays.

vii) Etape 2.6 : Publication des résultats de l'évaluation structurée

Si à la suite de l'étape 2.2 il s'avère qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une réforme du secteur du système, alors les résultats de l'évaluation structurée sont publiés aux parties prenantes du secteur suivants les canaux définis par la réglementation du pays.

viii) Etape 2.7 : Implémentation des Recommandations de l'analyse structurée

Après la publication des résultats de l'évaluation structurée, et si la réforme n'a pas été jugée nécessaire, il est question d'élaborer un plan d'implémentation des recommandations de l'évaluation. Cette phase est importante pour les évaluations structurées dont le RIA préalable n'a pas indiqué la nécessité de la mise en place d'une nouvelle réforme.

Après quoi, et après trois (03) ans, l'on repart à la Phase 1 pour l'analyse descriptive entre pays.

3.2.2. Les avantages et inconvénients

Les avantages et inconvénients de cette phase de la méthode proposée peuvent être classées suivant les critères ci-après :

⁵ Il est important de rappeler ici que le résultat d'une évaluation structurée, ou même d'une évaluation RIA n'est pas nécessairement la réalisation d'une réforme. Il y a en effet trois (03) cas de figures qui peuvent se présenter : (i) statu quo, ne rien faire, (ii) annuler les mesures précédemment prises pour revenir à la situation antérieure, (iii) implémenter une nouvelle réforme pour corriger ou remplacer la nouvelle

3.2.2.1. *La complexité*

Le niveau de complexité de la méthode proposée nécessite dans un premier l'accompagnement des structures devant l'implémenter. Il est nécessaire que les équipes y dédiées soient fortement encadrées dans le pays au moins pour un premier exercice au cours duquel, un service entier pouvant être logé au sein de l'autorité de régulation. Les personnels de l'autorité de régulation travailleront en étroite collaboration avec l'équipe d'expert devant réaliser le premier exercice d'évaluation.

Pour parer au niveau de complexité éventuel de cet exercice, il est important qu'une équipe aguerrie pluridisciplinaire soit mise en place :

- Une équipe composée d'experts et de consultants nationaux :
- Une équipe composée d'experts internationaux :

3.2.2.2. *La traçabilité*

La méthode proposée en raison de sa répétition périodique, crée une mémoire traçable de l'évolution des caractéristiques des systèmes de régulation des pays au fil des années et crée ainsi une mémoire continentale des systèmes de régulation.

3.2.2.3. *La durée et la périodicité de réalisation de l'évaluation*

Nous proposons des études structurées pas pays tous les cinq (05) ans pour caler le rythme de réalisation des évaluations sur le calendrier régulièrement admis dans l'industrie de fourniture électrique. En effet, les révisions tarifaires s'opèrent généralement tous les cinq ans en raison de la périodicité d'amortissement des actifs de la chaîne de valeur.

3.2.2.4. *Les ressources nécessaires*

Les coûts à mettre en jeu pour la réalisation de cet exercice sont les suivants :

La durée d'une étude de ce type, sur la base des coûts généralement connus pour de telles études⁶ :

Coûts : Jusqu'à 125.000 USD

Nombre d'hommes jours : 2 à 3

Nombre de jours : 5 (y compris les délais de route)

Composition de l'équipe d'expert par sous-région : 1 économiste d'énergie (ou 1 ingénieur ayant de bonnes connaissances en régulation de l'énergie) x nombre de pays /4 (on assume qu'on divisera chaque sous-région en quatre sous-parties ; 1 juriste x nombre de pays /4 (on assume qu'on divisera chaque sous-région en quatre sous-parties ; et 01 expert en évaluation des systèmes de régulation qui formera tous les « enquêteurs » avant qu'ils se rendent auprès des régulateurs dans les pays.

3.3. *La mise en œuvre concrète de la solution proposée*

L'implémentation de la solution proposée passe par la forte implication de toutes les parties prenantes pertinentes afin de susciter une forte volonté politique de la part des Etats. Cela garantira la pérennité du recours systématique à ces puissants outils d'aide à la décision que sont

⁶ Voir [2]

les évaluations ex-post et ex-ante, gage de l'élaboration et de l'adoption de réformes des systèmes de régulation dont les Etats maîtriseraient mieux les tenants et les aboutissants.

Comme cela a cours en Europe et dans les pays de l'OECD, l'Union Africaine pourrait donner une impulsion dont l'impact se répercuterait jusqu'aux Autorités de Régulation nationales ou régionales lorsqu'elles existent, en passant par les Communautés sous régionales, les Banques de Développement sous régionales, les Banques de Développement multilatérales et les Etats.

3.3.1. L'implication des institutions continentales et sous régionales

L'Union Africaine pourrait, comme l'a fait l'Union Européenne en son temps, prendre des directives visant à rendre obligatoire la réalisation d'une évaluation du système de régulation annuelle (annual benchmark) sur l'ensemble des pays du Continent comme préalable à l'adoption, et partie intégrante du processus des réformes des systèmes de régulation de l'électricité.

Les Institutions sous régionales telles que le PEAC, le WAPP, le SADC, l'EAC pourrait entériner ces directives et les transcrire en directives sous régionales que chaque pays serait tenu par la suite de réaliser sa propre évaluation individuelle soit par un ministère, soit par une agence d'audit à recruter, soit par une autorité de régulation qui pourrait à son tour recruter une agence d'audit.

3.3.2. L'implication des Etats et Gouvernements

Il est nécessaire que les Gouvernements réalisent l'importance de la réalisation des évaluations ex-ante et post de leurs systèmes de régulation et imposent cela de manière systématique comme étapes nécessaires à l'entrée en vigueur d'une loi, ou de sa soumission aux parlementaires.

Les Etats pourraient voter des lois encadrant la pratique des évaluations ex-ante et ex-post. Ces lois décriraient le processus, ses parties prenantes et les ressources à dédier.

3.3.3. L'implication des Régulateurs

La mise en place d'une structure organisationnelle interne aux autorités de régulation qui pilotera et assurera le suivi de la réalisation périodique de toutes ces évaluations. Que cette structure organisationnelle en soit responsable au premier chef et évaluée périodiquement sur l'atteinte des objectifs et la réalisation des recommandations de ces diverses évaluations.

3.3.4. L'implication des banques de développement sous régionales, des bailleurs de fonds internationaux

On peut envisager que les institutions financières internationales imposent la réalisation de ces évaluations aux pays comme condition pour certaines opérations de financement d'un certain montant. L'outil que nous proposons peut être utilisé comme critère déterminant dans l'analyse et la gestion des risques des projets pays.

Les bailleurs de fonds peuvent également, pour les premières réalisations de cet exercice, mettre à la disposition des Etats des financements sous forme de dons et assistances techniques pour réaliser ces évaluations et ainsi développer une routine au travers de ce transfert de connaissances.

Conclusion

En Afrique, la vague des réformes majeures des systèmes de régulation a commencé dans les années 2000 sous la pression des bailleurs de fonds avec des objectifs premiers bien différents de ceux de l'Europe. L'objectif était alors d'attirer les capitaux privés dans le secteur de l'électricité pour que l'Etat se désengage progressivement de celui-ci aux fins de favoriser la concurrence, la bonne gestion et l'efficacité. Bon nombre de pays africains ont ainsi opéré des réformes majeures de leurs systèmes de régulation.

Malheureusement, en parcourant le paysage des réformes ayant eu lieu en Afrique depuis 1990 lorsqu'à soufflé le vent des réformes, il est apparent que bon nombre de ces réformes n'ont pas eu les effets escomptés. Malheureusement l'ampleur de ces échecs n'est pas toujours quantifiable à cause, entre autres, de lacunes méthodologiques dans le processus d'adoption et d'élaboration de la réforme.

L'efficacité d'une entité de régulation et de la politique de régulation appliquée doit régulièrement être questionnée. Ce questionnement peut se faire via la réalisation d'évaluations :

- avant l'entrée en vigueur des mesures sensées résoudre des problèmes constatés ;
- pendant la période d'application et d'applicabilité de ces mesures ;
- et enfin, même après l'abrogation desdites mesures.

Ces évaluations peuvent ainsi se faire via des méthodes que l'on peut regrouper en deux catégories, les méthodes ex-ante et les méthodes ex-post. L'objectif étant de s'assurer à chaque fois que la réforme envisagée ou réalisée pourra atteindre ou a atteint son objectif.

Pour la rédaction de ce document, nous avons postulé que l'échec de la plupart des réformes des systèmes de régulation de l'électricité était entre autre due à l'absence d'implémentation d'un processus méthodologique fiable pour l'évaluation du système de régulation avant et après la réforme.

Nous avons alors entrepris de combler cette lacune en proposant une stratégie permettant de résoudre ce problème. Nous avons ainsi :

- présenté les méthodologies d'évaluation des réformes actuellement utilisées en Afrique ;
- identifié quelques avantages et inconvénients de la pratique actuelle tel qu'implémenté en Afrique ;
- proposé une stratégie à même de combler les lacunes constatées.

La stratégie proposée s'étale sur deux phases principales :

- la phase 1 après 3 ans : une analyse descriptive régionale couplée à des RIA pays simplifiés. Cette phase est coordonnée par un leader continental ou régional (de préférence des autorités de régulation régionales) ;
- la phase 2 après 5 ans : une étude structurée par pays avec une analyse réglementaire. Cette phase est coordonnée par les autorités de régulation nationales.

Pour la mise en œuvre de ces propositions, la mobilisation de toutes les parties prenantes est nécessaire.

Comme cela a cours en Europe et dans les pays de l'OCDE, l'Union Africaine pourrait donner une impulsion dont l'impact se répercuterait jusqu'aux Autorités de Régulation nationales ou régionales lorsqu'elles existent, en passant par les Communautés sous régionales, les Banques de Développement sous régionales, les Banques de Développement multilatérales et les Etats.

4. Bibliographie

- [1] J. S. a. B. T. w. D. G. Ashley C. BROWN, Handbook for evaluating infrastructure regulation system, Washington DC: World Bank, 2006.
- [2] C. o. t. C. o. t. Ministers, *Principle of legislative techniques*, 2002, p. §1 sec. 1 of the Annex .
- [3] C. K. M.-A. V. L. W. Jean-Claude Berthélemy, «Privatisation en Afrique Saharienne: etat des lieux,» 2004.
- [4] W. B. Group, «Global Indicators of Regulatory Governance: Regulatory Impact Assessment,» 2011.
- [5] World Bank and OECD, 2008, 2009.
- [6] M. o. E. o. Poland, «Guideline for the Regulatory Impact Assessment,» 2004.
- [7] African Development bank Group, «Electricity Regulation Index for Africa,» Abidjan, 2018.
- [8] C. D. M. A. M. F. N. Adele, «New Developments: Regulatory Impact Assessment in Developing Countries: Tales from the road to good governance,» *University of Pretoria, South Africa*, 2014.
- [9] V. Mbanda, Schreiner.B et S. Chimuti, «The use of Regulatory Impact Assessment in developing approaches and tools for pro-poor water resources,» Report to WRC, 2006.

Webographie

<http://www.regulae.fr/membres/>

5. Annexes

5.1. Annexe 1 Boîte à outils pour la réalisation d'une évaluation RIA : les questions à inclure dans les questionnaires [5]

<i>Preparation of a proposed regulation</i>	<ul style="list-style-type: none"> Was a problem analysis performed? Was the regulation purpose defined precisely? Were the regulation goal measurement/verification methods provided? Were conditions of adopting the regulations described? Were the reasons for designing and adoption of the regulation described?
<i>Methods for reaching the regulation's goal</i>	<ul style="list-style-type: none"> Were all the methods for reaching the regulation's goal described? Were the weak and strong sides of each goal reaching methods assessed? Was a regulation-involved risk assessed? Was an option selected and presented for detailed consultation and assessment at further RIA stages?
<i>Consultations</i>	<ul style="list-style-type: none"> Was the consultations goal defined? Was the consultation process planned? Was consultation held with appropriate subjects? Was consultation held in accordance with the European Union standards? Was public consultation held in accordance with the existing law? Were consultation results taken into consideration in designing the RIA?
<i>Costs and benefits</i>	<ul style="list-style-type: none"> Was it established who will be affected by the new regulation and how? Was the regulation's effect on public finance estimated? Was its effect on the labour market assessed? Was the impact on competitiveness and entrepreneurship assessed? Was the impact on SME assessed? Was the impact on regional development assessed? Was the impact on natural environment assessed? Was the administrative burden posed by the planned regulation assessed, especially the burden put on the SME? Was the cost/benefit estimation done in a quantitative or qualitative way? Was the time-wise cost/benefit estimation done?
<i>Regulation implementation and enforcement</i>	<ul style="list-style-type: none"> Was a description of regulation implementation provided? Was a system of penalties for breaking the new regulation described? Were the policy and regulation implementation monitoring methods described?
<i>Preparing recommendation</i>	<ul style="list-style-type: none"> Was a table of total cost/benefit balance made for all the regulation options? Was one option recommended and its selection justified?
<i>Implementation of the recommended regulation</i>	<ul style="list-style-type: none"> Was the rejection of other option justified? Was an implementation plan provided for the recommended regulation or policy?

Figure 8 Liste des questions à poser pour une évaluation RIA

5.2. Annexe 2 Boîte à outils pour la réalisation d'une évaluation RIA : L'évaluation des coûts et des bénéfices [5]

<i>Was it studied who and how will be affected by the regulation?</i>	<p>Were those affected by the regulation identified?</p> <p>Was the consultation procedure employed in identifying the impact on subjects?</p> <p>Was the cost/benefit distribution among various subjects assessed?</p> <p>Was it checked to make sure that the distribution of costs and benefits guarantees the priority of citizens' interests over the particular interests of occupational groups and other subjects?</p> <p>Was it checked to make sure that the distribution of costs and benefits is in line with the goal of the proposed regulation?</p> <p>Was the cost/benefit of different subjects estimated?</p>
<i>Was the regulation's effect on public finance estimated?</i>	<p>Was the direct and indirect effect on public expenditures/revenues estimated?</p> <p>Was the regulation's effect on the public sector's functioning cost assessed?</p> <p>Was its effect on the efficiency and quality of public services assessed?</p> <p>Was the effect on administrative control of public resources, openness, and transparency of public finance assessed?</p> <p>Was the regulation's effect on local government's income and distribution of their funds assessed?</p> <p>Was the regulation's effect on the possibility to measure the efficiency of public spending assessed?</p>
<i>Was the effect on the labour market assessed?</i>	<p>Was consultation with employers' and employees' organisations held as part of the regulation's impact on labour market?</p> <p>Was the impact on employers' readiness to offer new jobs assessed?</p> <p>Was the impact on current and potential labour cost assessed?</p> <p>Was the impact on company flexibility, especially its capability of internal restructuring and increasing labour productivity, measured?</p> <p>Was the impact on various occupational groups, especially those risking higher cost, assessed?</p> <p>Was the cost/benefit distribution among various occupational and worker groups analysed?</p> <p>Was the impact on professional training and permanent life-long training assessed?</p> <p>Was the impact on job-seeking determination and employment activity of the unemployed assessed?</p> <p>Was the impact on the flexibility of the market of goods and services assessed?</p> <p>Was the impact on the ability of enterprises, especially the SMEs, to adjust to new market challenges measured?</p> <p>Was the impact on funds access cost and other business overhead costs assessed?</p>
<i>Was the impact on competitiveness and entrepreneurship assessed?</i>	<p>Was the impact on introducing new technologies, ideas, organisational solutions assessed?</p> <p>Was the impact on the business environment quality assessed?</p> <p>Was the impact on market competition assessed? If there is impact on some specific market, was it established whether:</p> <ul style="list-style-type: none"> - The regulation will help some company to capture a market share larger than 10-20%? - There is a risk that three biggest companies will grab more than 50% of the market? - The regulation affects various companies in various way in terms of their profit and loss? <p>Was the impact on market structure, exerted through changing the number or size of companies, assessed?</p> <p>Was the impact on the current costs of newly-established enterprises assessed?</p> <p>Was the impact on the freedom of price-making, quality, product types or production localisation assessed?</p> <p>Was the macro-economic impact assessed?</p>
<i>Was the impact on regional development assessed?</i>	<p>Was the impact on the geographical distribution of costs and benefits assessed?</p> <p>Was the impact on regional economies and regional labour markets assessed?</p> <p>Was the impact on the less developed regions' ability to catch up with those better developed assessed?</p>
<i>Was the environmental impact assessed?</i>	<p>Was the impact on greenhouse gases emission assessed?</p> <p>Was the impact on atmospheric air quality assessed?</p> <p>Was the impact on water quality assessed?</p> <p>Was the impact on soils assessed?</p> <p>Was the impact on bio-diversity assessed?</p> <p>Was the impact on the landscape assessed?</p> <p>Was the impact on noise level assessed?</p> <p>Was the impact on waste management assessed?</p>
<i>Was the administrative burden posed by the planned regulation assessed?</i>	<p>Was the administrative cost estimation based on the Standard Cost Model?</p> <p>Did the administrative cost estimation include the costs of SME?</p> <p>Was the possibility assessed to reduce the amount of information to be reported by enterprises?</p> <p>Was care taken to ensure that the reporting procedures will be as convenient as possible?</p>

<i>Was the cost and benefit estimation done in a quantitative or qualitative way?</i>	<p>Were the costs and benefits measured and presented as precise expenditures/incomes to be made by various subjects after introducing the regulation?</p> <p>Were all the possibilities of quantitative cost/benefit assessment checked?</p> <p>Was the (potential) qualitative cost/benefit estimation done in an appropriate and objective way?</p>
<i>Was the time-wise cost/benefit analysis done?</i>	<p>Did the balance of the quantitative cost/benefit estimation justify an intervention by public authorities and adoption of a new regulation?</p> <p>Was the time-wise cost/benefit analysis done for each of the potential solutions?</p> <p>Are the adopted cost estimation periods and the time perspective justified by the nature of the matter governed by the proposed regulation?</p>

Figure 9 Liste des questions à se poser pour une analyse coûts et bénéfices dans l'évaluation RIA

5.3. Annexe 3 Boîte à outils pour la réalisation d'une évaluation RIA : Aspects à prendre en compte pour l'élaboration d'un questionnaire RIA

Below are some tips on how to make the consultation-supporting questionnaire.

- Aim and scope of consultation should be presented in a concise way.
- Ask for identification data to sort out the respondents into appropriate groups and include the personal data protection clause.
- Add instruction wherever necessary.
- Questions should be ordered from general to specific.
- Leave some space for notes and comments at the bottom of the questionnaire.
- Always voice your thanks for filling out the questionnaire form.
- At the end of the questionnaire, ask the respondent for the permission to contact him again to get more information.
- Make the questions as short as possible.
- Avoid double negation.
- It is good to ask a control question, that is, a rephrased question asked in some other place of the questionnaire. Different answers may mean that the respondent did not understand the problem asked about. Do not include both questions in the analysis.
- A question should ask about only one subject, e.g., "Have you tried to get information from public administration but you were not successful in getting comprehensive info? Yes/No." If the answer is "no," you will never know whether the respondent did not look for information at all, or he did but did not get any.
- Ask precise questions: avoid hazy phrases, such as, good, sufficient. Instead of asking: "Was access to information sufficient?" you can better ask: "Was information available on the Internet, TV, newspapers?"
- Questions about the past should define the time period. Instead of asking: "how often?" you can better ask "how many times in a month/year?"
- If not all the questions should be asked of all the respondents, insert filter questions, e.g., "If you have not used welfare programmes, go to question 5."
- Avoid questions suggesting the right answer, e.g., "You do not agree with....?"
- Avoid closed questions. They encourage short answers but the alternative of "yes" or "no" only may lead you to wrong conclusions.
- It is good to obtain answers presenting various degrees of intensity of any phenomenon. Example: "I totally agree/I agree/Undecided/I do not agree/I totally do not agree." You may also use a scale, e.g., from 1 to 10.
- Avoid graphics as much as you can as this may slow down uploading the questionnaire from the Internet.
- Use the right colours and font type.
- Leave enough space for the answers, especially to open questions, so as the respondent can freely express himself/herself.

Figure 10 Comment élaborer un questionnaire RIA (principes)