

Définition de la régulation du secteur de l'électricité en Côte d'Ivoire

Régulation économique en Afrique

Le 1er janvier 2021, une nouvelle convention entre la République de Côte d'Ivoire et l'opérateur privé du secteur électrique CIE (Compagnie Ivoirienne d'Electricité) est entrée en vigueur pour une durée de 12 ans, établissant l'un des premiers régimes réglementaires incitatifs en Afrique. FTI Consulting a conseillé le Gouvernement ivoirien sur les aspects économiques et financiers de ce nouveau régime, destiné à mettre en œuvre des objectifs ambitieux pour le secteur électrique, à savoir : améliorer la qualité d'approvisionnement, renforcer le contrôle et la transparence des coûts, préparer la libéralisation progressive du secteur et établir un mécanisme de rémunération clair et dynamique.

« 1 000 mercis à toute l'équipe FTI pour votre formidable engagement. [...] Nous avons fortement apprécié tous vos conseils. »

Le cabinet du Ministre du Pétrole, de l'Energie et des Energies renouvelables

En 2019 et 2020, FTI Consulting a aidé à définir un tout nouveau régime réglementaire pour le secteur de l'électricité ivoirien, visant à améliorer la qualité de service pour la population ivoirienne, à optimiser les coûts et promouvoir la transparence.

Un secteur électrique adapté aux défis de demain

La Compagnie Ivoirienne d'Electricité (CIE) est un monopole d'électricité privé en charge de la plupart des opérations du secteur de l'électricité ivoirien depuis 1990.

Après plusieurs amendements, la convention entre l'Etat ivoirien et la CIE devait expirer en 2020.

Pour relever les défis d'un secteur électrique en forte croissance et de plus en plus diversifié, le Gouvernement a souhaité aller au-delà de l'ancienne convention et renouveler fondamentalement sa relation avec la CIE. En particulier, le Gouvernement souhaitait un cadre robuste qui conduirait à améliorer la qualité de service, augmenter l'électrification, accroître le contrôle et la transparence des coûts, assurer la viabilité financière et préparer la libéralisation progressive du secteur.

En 2019, le Ministère de l'Énergie et Côte d'Ivoire Energies (la société d'état responsable du secteur électrique) ont réuni une équipe de conseils juridiques, techniques et économiques, dont FTI Consulting, en vue de concevoir un nouvel accord entre l'État et la CIE soutenant la croissance prévue de la consommation, et permettant d'atteindre les nouveaux objectifs fixés pour le secteur de l'électricité.

Aux côtés des autorités publiques, FTI Consulting a développé le cadre économique régissant la rémunération et le reporting de la CIE pour les 12 prochaines années. S'appuyant sur son expérience internationale, FTI Consulting a examiné et élaboré des plans d'affaires, mis en évidence des options réglementaires et estimé leurs impacts, proposé des recommandations pour approbation ministérielle et fourni à l'équipe juridique des projets de rédaction pour toutes les clauses économiques.

En réponse aux objectifs gouvernementaux, et en s'inspirant des meilleures pratiques internationales, FTI Consulting a contribué à l'élaboration et à l'adaptation des principaux mécanismes de régulation suivants, afin d'atteindre les objectifs du Gouvernement pour le secteur :

Objectifs	Mécanismes de régulation
Améliorer la qualité de service	Bonus et pénalités liés à la qualité de service affectant mécaniquement la rémunération de l'opérateur
Renforcer le contrôle des coûts, la responsabilité et la compréhension économique de l'exploitation	Plan d'affaires révisé tous les 3 ans
Préparer à la libéralisation progressive du secteur tout en favorisant les synergies « horizontales »	Segmentation comptable et opérationnelle graduelle
Etablir un mécanisme de rémunération stable et maîtriser les risques	Plafonnement des incitations financières

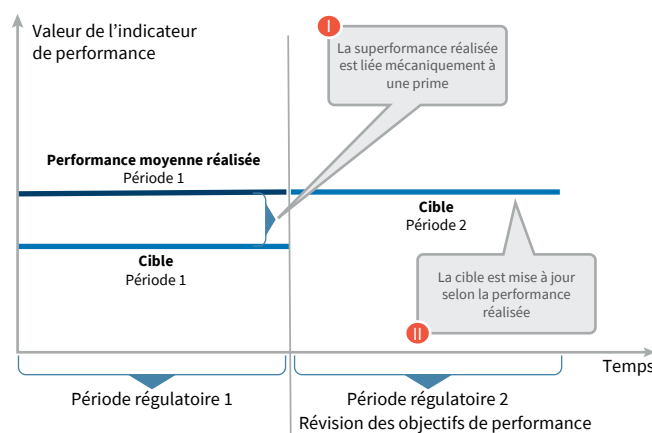
Améliorer la qualité de service

Sur la base des recommandations de FTI Consulting, la convention Etat-CIE a inclus un programme financier incitatif permettant à la CIE d'améliorer la qualité de service sur la base d'une liste de 23 indicateurs de performance.

La marge de la CIE augmentera ou diminuera selon des formules prédéterminées liant les valeurs réalisées des indicateurs de performance à des bonus ou pénalités financiers.

Les valeurs cibles des indicateurs sont révisées tous les trois ans sur la base des informations accumulées par le Ministère de l'Énergie concernant les performances de la CIE, en tenant compte également de benchmarks internationaux. Lors de chaque révision triennale, la performance sur la période écoulée est prise en compte, de manière à ce que des primes élevées sur une période pour un indicateur deviennent plus difficiles à atteindre au cours de la période suivante à mesure que l'objectif est ajusté à la hausse. Ce processus de révision en continu est illustré dans le Graphique 1.

GRAPHIQUE 1 : RÉGIME INCITATIF À LA QUALITÉ DE SERVICE



Ce cadre constitue une avancée considérable en termes de sophistication et de suivi par rapport à la précédente convention entre l'Etat et la CIE, qui ne prévoyait que des pénalités *ad hoc* (sans bonus) pour seulement quatre indicateurs ; pénalités qui dans les faits n'ont jamais été appliquées.

Renforcer le contrôle des coûts, la responsabilité et la compréhension économique de l'exploitation

Le secteur de l'électricité ivoirien devrait connaître une croissance importante au cours de la prochaine décennie : d'un côté, le nombre d'habitants actuels de la Côte d'Ivoire d'environ 26 millions devrait doubler d'ici 2050, et de l'autre, le Gouvernement poursuit un objectif ambitieux d'électrification de 99% d'ici à 2035.¹ Dès lors, l'activité de la CIE est appelée à croître fortement sur les 12 prochaines années pour permettre de servir une clientèle moins dense et à laquelle des coûts de service plus importants sont associés. Ceci rend la gestion efficace de la CIE plus importante que jamais, dans le but de maintenir un contrôle des coûts de l'électricité et garantir son accessibilité économique au plus grand nombre.

1 Banque Mondiale (banquemondiales.org/fr/news/feature/2020/07/23/the-secret-to-cote-divoires-electric-success).

Au cœur du nouveau cadre financier se trouve le plan d'affaires de la CIE qui détermine de manière détaillée les coûts estimés pour chacun de ses segments d'activité, à savoir :

- Production ;
- Dispatching ;
- Transport ;
- Distribution ;
- Commercialisation ; et
- Importation et exportation.

La rémunération de base de la CIE consiste en une couverture de ses coûts futurs prévus dans le plan d'affaires, plus une marge, déterminée suite à une revue des références nationales et internationales.

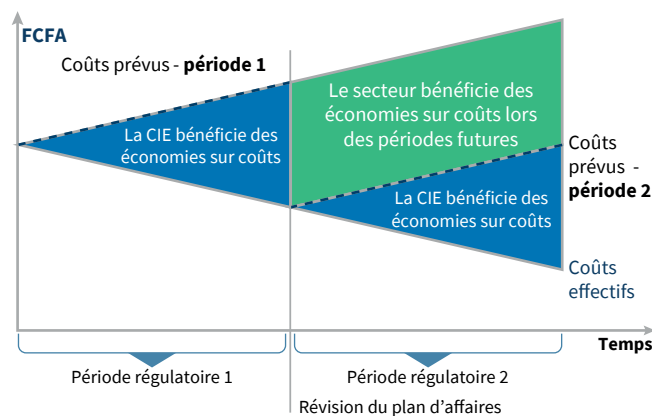
Chaque année le Ministère de l'Energie compare les coûts encourus par la CIE aux coûts prévus dans le plan d'affaires. Dans le cas où la CIE réalise une économie par rapport aux coûts prévus, elle est éligible à une prime au-delà de sa rémunération de base, correspondant à un pourcentage fixe des économies réalisées. Dans le cas inverse, si les coûts réalisés par la CIE sont supérieurs aux prévisions, elle garde ce surcoût, diminuant ainsi sa marge effective.

Pour chaque période triennale, la CIE soumet un nouveau plan d'affaires en tenant compte de ses coûts réalisés au cours des années écoulées. Sur la base de l'examen des coûts effectivement encourus par la CIE et leur comparaison aux plans d'affaires précédents, le Ministère de l'Energie peut analyser, contester et proposer des révisions au nouveau plan d'affaires couvrant la période suivante, qui est in fine convenu entre le Ministère et la CIE avant le début de la nouvelle période triennale.

Ce système crée un cercle vertueux : la CIE est incitée à réduire ses coûts à court ou moyen terme pour améliorer son résultat (en dépensant moins que ce qui est prévu au plan d'affaires et ainsi toucher la prime d'économie) ; cependant, chaque plan d'affaires ultérieur établi sur les coûts effectivement réalisés va prévoir des coûts cibles toujours plus difficiles à atteindre, obligeant

par conséquent la CIE à trouver de nouvelles façons innovantes de réduire davantage ses coûts. Ce mécanisme dynamique est illustré dans le Graphique 2.

GRAPHIQUE 2 : RÉVISION DU PLAN D'AFFAIRES ENTRE LES PÉRIODES RÉGULATOIRES



Préparer à la libéralisation progressive du secteur

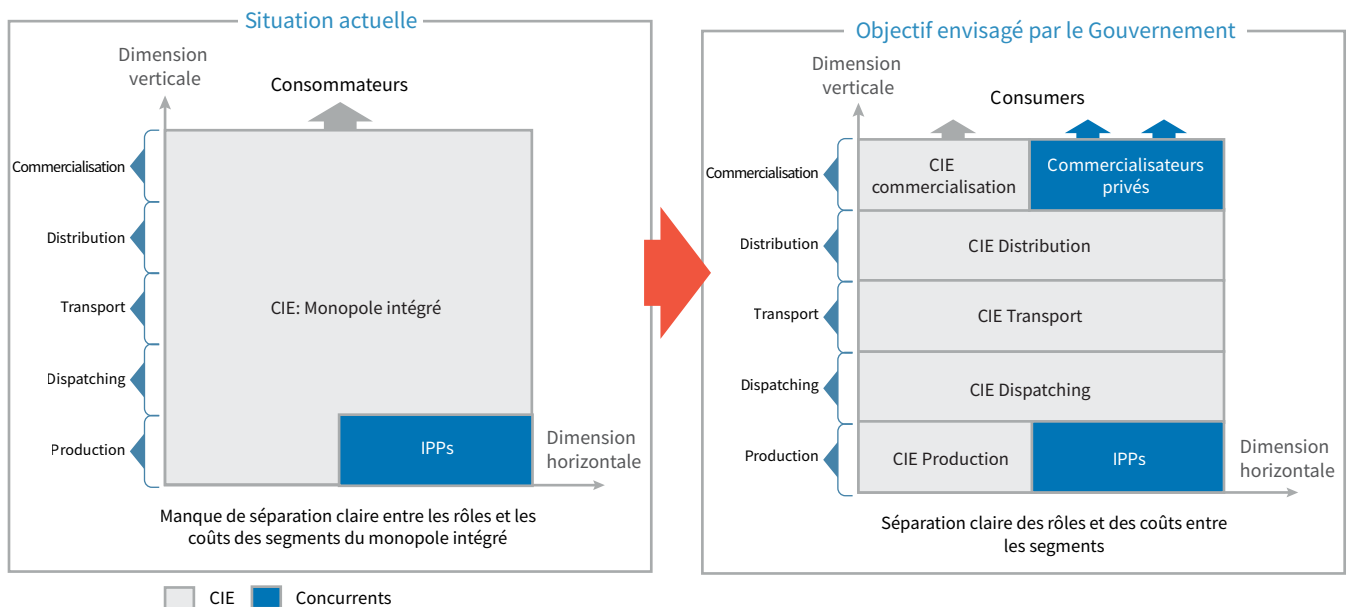
Dans le cadre de sa stratégie à long terme, le Gouvernement a demandé à FTI Consulting un cadre capable d'accueillir la libéralisation du secteur de l'électricité, où la CIE est actuellement en monopole sur le segment du dispatching, de l'import-export, du transport, de la distribution et de la commercialisation.²

En tirant parti de son expérience d'ouverture à la concurrence sur d'autres marchés de l'électricité à travers le monde, FTI Consulting a recommandé de prioriser la séparation comptable entre les différents segments de la CIE avant de mettre en œuvre la séparation fonctionnelle et juridique.

La nouvelle convention est donc fondée sur ces recommandations, et insiste sur la transparence des coûts et la séparation comptable entre chaque segment de la CIE. Cette approche permet à la fois d'accroître la responsabilité des managers d'exploitation de nature similaire, et de se préparer à une séparation potentielle d'un ou de plusieurs segments dans le cadre de leur ouverture à la concurrence. Cette évolution est synthétisée dans le Graphique 3.

² Le segment de la production est partiellement libéralisé, des producteurs énergétiques indépendants (IPP) couvrant environ 70% de la génération de la Côte d'Ivoire (ibid.).

GRAPHIQUE 3 : PRINCIPALES ÉTAPES INITIALES VERS LA LIBÉRALISATION DU SECTEUR



Etablir un mécanisme de rémunération stable et maîtriser les risques

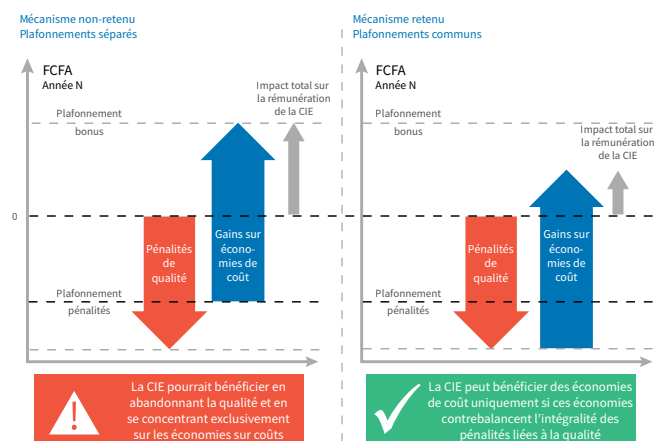
Les entreprises régulées souhaitent des règles cohérentes et prévisibles de la part du régulateur, afin de pouvoir évaluer correctement leurs risques et planifier l'avenir. De leur côté, les régulateurs cherchent à mettre en place un système avec des incitations impactantes qui sont mises à jour de manière dynamique, dans le but d'aligner la direction de l'entreprise régulée aux évolutions des objectifs des autorités publiques.

Dans ce contexte, l'asymétrie d'information entre (i) l'entreprise régulée qui gère concrètement l'exploitation et (ii) le régulateur qui ne la supervise que d'un point de vue externe, peut amener à des résultats peu efficaces. Si les indicateurs de performance ou les prévisions de coûts sont mal calibrés, des bonus ou pénalités excessifs peuvent être appliqués.

Afin de borner le risque financier porté par la CIE, tout en s'assurant que les incitations financières aient un impact avéré sur sa gestion, l'effet cumulatif des pénalités appliquées automatiquement est sujet à un plafonnement reflétant à la fois les incitations sur la qualité de service et les incitations à la réduction des coûts. De la même façon, un plafond sur la marge réalisée par la CIE est mis en place dans le but d'atténuer le risque porté par le Ministère de l'Energie lié à une possible mauvaise calibration des objectifs de coûts et de qualité.

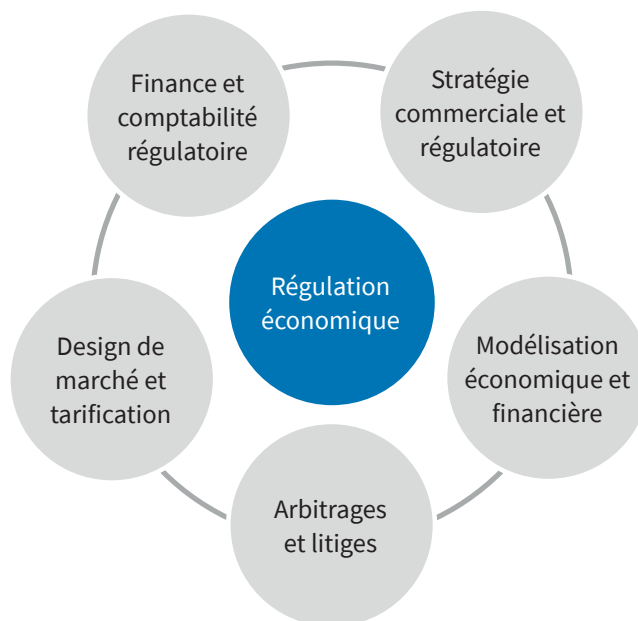
Dans un cadre où les bonus et pénalités sont plafonnés, il est essentiel d'assurer que la CIE ne puisse pas stratégiquement abandonner les objectifs de qualité afin de bénéficier exclusivement des économies de coût réalisées (et inversement). Dès lors, plutôt que deux systèmes de plafonnement séparés, avec les incitations à la qualité d'un côté et les incitations à la réduction des coûts de l'autre, c'est l'ensemble des bonus et pénalités sur ces deux schémas d'incitation qui est sujet à un plafonnement commun. Ainsi, la CIE peut bénéficier de ses économies sur coût uniquement si ces économies sont suffisantes pour d'abord compenser toute pénalité encourue au niveau de la qualité de service, y compris les éventuelles pénalités encourues au-delà du plafond global de pénalité.

GRAPHIQUE 4 : IMPACT FINANCIER DES INCITATIONS DE COÛT ET DE QUALITÉ DE LA CIE



Régulation économique

Domaines de compétences de FTI Consulting



Les experts en régulation économique de FTI Consulting assistent les gouvernements, les régulateurs, ainsi que les entreprises et leurs investisseurs dans la recherche de résultats établissant l'équilibre entre l'efficacité opérationnelle, les incitations à l'investissement, la concurrence, l'investissement et la qualité de service.

Nos consultants combinent une expertise technique exceptionnelle et une rigueur économique avérée. Ils conseillent régulièrement des clients confrontés à des changements complexes et fondamentaux dans des secteurs d'infrastructures critiques.

Notre équipe est composée d'anciens régulateurs, d'économistes de la régulation, d'ingénieurs et d'universitaires hautement qualifiés qui ont mené des recherches phares dans leurs domaines. Apportant de nombreuses années d'expertise sectorielle, l'équipe de régulation économique de FTI Consulting offre une rigueur académique inégalée, associée à une vaste expérience pratique et multilingue.

Notre équipe de régulation économique fait partie de la division Conseil Economique et Financier mondialement reconnue de FTI Consulting. S'appuyant sur nos connaissances quantitatives, nos spécialistes conseillent les entreprises et les régulateurs sur des sujets stratégiques variés dans une large gamme d'industries, apportant régulièrement des innovations dans les schémas réglementaires existants.

Ceci inclut une activité de conseil à des clients sur des marchés relativement nouveaux à la régulation économique y compris en Afrique.

Les opinions exprimées dans cet article sont celles de ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de FTI Consulting, sa direction, ses filiales, ses sociétés affiliées ou ses autres collaborateurs.

EMMANUEL GRAND

Senior Managing Director
+33 1 40 08 12 43
emmanuel.grand@fticonsulting.com

JOACHIM MOWINCKEL

Director
+33 1 40 08 12 53
joachim.mowinckel@fticonsulting.com