

RADE

Revue Africaine de Droit de l'Environnement
African Journal of Environmental Law

**Énergies renouvelables, transition énergétique
et enjeux climatiques en droit africain**



N° 06 • 2021

RADE

Revue Africaine de Droit de l'Environnement
African Journal of Environmental Law

**Énergies renouvelables, transition énergétique
et enjeux climatiques en droit africain**



N° 06 • 2021

La Revue Africaine de Droit de l'Environnement (RADE) entend favoriser l'essor du droit de l'environnement et renforcer son effectivité en Afrique, au moyen notamment de la promotion de la doctrine, de la diffusion d'informations et du partage d'expériences et de bonnes pratiques. Placée sous l'égide de la Commission mondiale du droit de l'environnement de l'Union internationale pour la conservation de la nature, la RADE bénéficie de l'appui logistique de la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Université de Carthage, et de l'Institut de la Francophonie pour le développement durable, ainsi que du soutien financier de la Fondation Konrad Adenauer.

Comité scientifique

Présidente : Soukaïna BOURAOUI, Professeure à la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Université de Carthage

Présidents d'honneur : Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ et Ibrahima LY

Membres :

Antonio BENJAMIN, Président honoraire de la Commission mondiale du droit de l'environnement de l'UICN
Fatimata DIA, Experte juriste environnementaliste

Daniela DIEGELMANN, Directrice du programme sécurité énergétique et changement climatique au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, Fondation Konrad Adenauer

Delphine Édith EMMANUEL-ADOUKI, Professeure à l'Université Marien Ngouabi

Amidou GARANÉ, Maître-assistant à l'Université de Ouagadougou 2

Maurice KAMTO, Professeur à l'Université de Yaoundé II

Sophie LAVALLÉE, Juge de la cour d'appel du Québec

Ibrahima LY, Professeur à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar

Cécile MARTIN PHIPPS, Directrice de l'Institut de la Francophonie pour le développement durable

Mohamed Ali MEKOUAR, Vice-président du Centre international de droit comparé de l'environnement

Lionelle NGO-SAMNICK, Spécialiste de programmes, Institut de la Francophonie pour le développement durable

Michel PRIEUR, Professeur émérite à l'Université de Limoges

Saholy RAMBININTSAOTRA, Maître de conférences à l'Université d'Antananarivo

Yacouba SAVADOGO, Juriste de l'environnement, Coordonnateur du Réseau de l'Afrique francophone des juristes de l'environnement

Coordination

Émile-Derlin KEMFOUET, Docteur en droit public, Coordonnateur du présent numéro

Secrétariat

Marina BAMBARA ZONGO, Doctorante, Université Cheikh Anta Diop de Dakar

Yacouba SAVADOGO, Juriste de l'environnement, Coordonnateur du Réseau de l'Afrique francophone des juristes de l'environnement

Alimenta SILUE, Juriste environnementaliste, Consultante en développement durable

Conception graphique

Kalom Graphic, Dakar, Sénégal

Impression : Presses Universitaires de Ouagadougou - **Tirage** : 100 exemplaires - **Volume** : 260 pages

Édité au Sénégal, Novembre 2021

ISSN : 2308-2259

SOMMAIRE

Avant-propos	7
<i>Émile-Derlin KEMFOUET</i>	
APPROCHES NATIONALES	9
La transition énergétique en Algérie : quels cadres institutionnel et réglementaire pour une énergie durable ?	11
<i>Farida SI MANSOUR, Sabrya OUAMAR et Kari SI SALAH</i>	
La gestion de la crise climatique en tunisie : pour une meilleure gouvernance entre le national et le local	23
<i>Afef HAMMAMI-MARRAKCHI</i>	
L’interface énergie-climat en droit marocain : un bilan décennal en clair-obscur	39
<i>Soulaïmane AHSAIN et Mohamed Ali MEKOUAR</i>	
Production et commercialisation de l’énergie solaire au Maroc : aspects juridiques	57
<i>Bouchra NADIR et Saida EL YOUSOUFIATTOU</i>	
La réforme du secteur de l’énergie au Burkina Faso : une promotion des énergies renouvelables	71
<i>Antoine KABORÉ, Lassané ZOMA et Yacouba SAVADOGO</i>	
Quel(s) droit(s) pour les énergies renouvelables dans les pays du Sahel ? Analyse au regard du droit interne burkinabè	83
<i>Konamadji BALAAM</i>	
Transition énergétique et énergies renouvelables : évolution du droit en Côte d’Ivoire	99
<i>Alimenta SILUÉ YEGBOREWA</i>	
Une décennie de mise en œuvre des lois d’orientation sur les énergies renouvelables au Sénégal : un bilan mitigé pour le mix et la transition énergétique	109
<i>Mohamed Ayib DAFFÉ et Pathé NIANG</i>	

La réglementation des sacs plastiques au Sénégal : une étape vers sa transition énergétique ?	127
<i>Odeline BILLANT, Ayib DAFFÉ, Fatou NDIAYE, Ibrahima LY et Marie BONNIN</i>	
La contribution de la loi camerounaise du 14 décembre 2011 à la transition et à la sécurité énergétique : entre généreuse ambition et mesquin pragmatisme	141
<i>Maturin PETSOKO</i>	
Le cadre juridique des énergies renouvelables au Cameroun : une contribution à la sécurité énergétique des citoyens ?	155
<i>Mary YAYA KENKOY, Mireille Esther BATJOM et Carole Valérie NOUAZI KEMJENG</i>	
Des prémices d'une réglementation des énergies renouvelables au Tchad	171
<i>Yannick DJIMOTOUM YONOUJIM et Djamto GALY</i>	
PERSPECTIVES TRANSNATIONALES	183
Les balbutiements d'un droit à l'énergie à l'aune de la transition vers les énergies renouvelables en Afrique	185
<i>Mariette Aïcha NTIENJEM MADU</i>	
Le droit solaire en Afrique de l'Ouest	199
<i>Habib Ahmed DJIGA</i>	
Transition énergétique et protection de l'environnement dans la coopération au sein de la sous-région des Grands Lacs	211
<i>Didier MURHULA AMULI</i>	
Le transfert de technologies dans le cadre du mécanisme pour un développement propre : un gage de l'usage des énergies renouvelables	225
<i>Parfait OUMBA</i>	
Incitations fiscales et développement des énergies renouvelables au Cameroun et au Tchad	233
<i>Diane TAPIMALI MAFOLIGANG</i>	
RAPPORT DE SYNTHÈSE DU SYMPOSIUM VIRTUEL	247

Avant-propos

« Au commencement est l'énergie, tout le reste en découle »¹. Ces propos de Cheikh Anta Diop illustrent à juste titre que l'énergie est au cœur du processus de développement de toute société. Ceci est particulièrement vrai pour l'Afrique qui pourrait, selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE), devenir le continent le plus dynamique dans le domaine énergétique².

Ce dynamisme n'a de sens, cependant, que s'il vise à corriger l'extraversion du système énergétique du continent, à réaliser l'accès pour tous à une énergie moderne et surtout à abandonner les combustibles fossiles au profit des énergies renouvelables. On l'aura compris, l'heure est à la transition énergétique par ces temps où le danger des changements climatiques est à nos portes.

C'est dans ce contexte que s'inscrit le présent numéro de la Revue africaine de droit de l'environnement consacré au thème « énergies renouvelables, transition énergétique et enjeux climatiques en droit africain ».

Dans une première partie, sont analysées au prisme de plusieurs législations nationales, les interactions entre le triptyque « énergies renouvelables, transition énergétique et enjeux climatiques ». De la République démocratique du Congo à l'Algérie, en passant par le Cameroun, le Tchad, le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, le Sénégal, la Tunisie et le Maroc, l'heure est à la transition énergétique. Le cadre législatif et institutionnel mis en place dans ces pays, fait apparaître une volonté de transformer durablement tous les secteurs de l'énergie, de la production à la consommation finale, et de limiter les émissions de gaz à effet de serre en vue de lutter contre le réchauffement climatique.

La seconde partie regroupe des études qui mettent en lumière l'émergence d'un droit sous-régional de l'énergie. En effet, les États commencent à prendre conscience de la nécessité de coopérer afin d'apporter une réponse supranationale à la question énergétique. Certes les choses en sont encore à l'étape de balbutiements, mais

¹ Ch. Anta Diop, *Les fondements économiques et culturels d'un État fédéral d'Afrique noire*, Paris-Dakar, Présence Africaine, 1974, p. 7.

² AIE, "Africa Energy Outlook. A Focus on Energy Prospects in Sub-Saharan Africa", *World Energy Outlook Special Report*, Paris, OCDE/AIE, 2014.



l'évolution appelle un optimisme, surtout quand on sait que la CEDEAO, par exemple, a déjà adopté depuis janvier 2003, un Protocole sur l'énergie.

Les différentes contributions contenues dans ce volume ont fait l'objet d'un symposium virtuel, tenu les 3 et 4 juin 2021, au cours duquel les auteurs ont pu échanger, partager les expériences, et approfondir certains aspects de leurs articles, dont le rapport de synthèse se fait l'écho.

En choisissant de traiter un thème dont l'actualité est si prégnante, la RADE s'affirme de nouveau comme un partenaire incontournable dans la promotion de la doctrine, la diffusion d'informations, le partage d'expériences et de bonnes pratiques. Reste à souhaiter que cette entreprise se pérennise.

Émile-Derlin KEMFOUET KENGY

Docteur en droit public (Limoges)

Lecturer of Public Law at the University of Buea

Avocat au barreau de Paris.

APPROCHES NATIONALES

LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE EN ALGÉRIE : QUELS CADRES INSTITUTIONNEL ET RÉGLEMENTAIRE POUR UNE ÉNERGIE DURABLE ?

Farida SI MANSOUR

Maître de conférences, Université de Tizi-Ouzou

Sabrya OUAMAR

Maître de conférences, Université de Tizi-Ouzou

Karima SI SALAH

Enseignante-chercheure, Université de Tizi-Ouzou

Résumé

Encore englués dans la pandémie de Covid-19, il est bien difficile d'imaginer ce qui va se passer durant 2021 et au-delà. Il n'en demeure pas moins que la finitude des ressources naturelles et principalement de l'énergie ne laisse aucun doute sur la prééminence de la crise climatique. Les déséquilibres entre l'offre et la demande de l'énergie se creusent et fragilisent les équations énergétiques de l'Algérie, dont la sécurité énergétique est menacée. La transition énergétique y est un sujet d'actualité qui se déploie sur les plans politique, juridique et économique. Il importe de voir dans quelle mesure l'arsenal réglementaire, institutionnel et de partenariats permet réellement de favoriser le recours à une énergie propre amie de l'environnement. Cet article tente d'appréhender la réalité de la transition énergétique en Algérie à la lumière de l'arsenal juridique ayant permis de la rendre viable.

Mots clés : transition énergétique, énergie durable, innovation, cadre juridique.

Abstract

Still mired in the Covid-19 pandemic, it is hard to imagine what will happen in 2021 and beyond. Nevertheless, the finitude of natural resources and mainly energy leaves no doubt about the pre-eminence of the climate crisis. The imbalances between energy supply and demand are widening and weakening the energy equations of Algeria, whose energy security is threatened. The energy transition is a topical issue that is debated politically, legally and economically. It is important to see to what extent the regulatory, institutional and partnership arsenal actually supports the use of clean energy that is environment-friendly. This article attempts to capture the reality of the energy transition in Algeria in the light of the legal arsenal that has made it viable.

Keywords: energy transition, sustainable energy, innovation, legal framework.

Introduction

La transition énergétique est la nouvelle tendance énergétique de ces dernières années. L'essor des énergies renouvelables, le déclin de l'industrie du charbon et du pétrole ou l'engagement des villes et des entreprises sont les nombreux signaux qui montrent l'intérêt porté à cette nouvelle donne de la société et de l'économie. Les besoins énergivores induits par la civilisation moderne se sont répandus partout, même dans les pays en développement, accélérant le passage d'un système à énergies fossiles conventionnelles et non conventionnelles à un système à énergies renouvelables et propres.

En Algérie, pays qui produit principalement son énergie à partir du gaz naturel et du pétrole, aucune découverte significative de pétrole et de gaz n'est à signaler, depuis 2008, poussant certains experts à annoncer le *Peak Oil*¹ pour la période 2035-2040². En 2019, la production commerciale d'énergie primaire a connu une baisse de 4,8 % par rapport aux réalisations de 2018, pour atteindre 157,4 M Tep, tirée par celle de tous les produits à l'exception de l'électricité. Les importations ont pratiquement doublé (+98,3 %) suite à l'arrêt des opérations de *processing* de pétrole brut à l'étranger. Les exportations ont, quant à elles, atteint 92 M Tep, soit une baisse de 8,7 % par rapport aux réalisations de 2018, en raison notamment de la chute des exportations de gaz naturel par gazoducs (-31 %) et la consommation nationale totale d'énergie a connu une hausse (+3,0 %) pour s'établir à 66,9 M Tep en 2019. Elle représente près de 43 % de la production totale³.

Dans ce contexte, un programme de transition énergétique est plus que d'actualité, où la dimension environnementale est déclinée en composante incontestable du monde économique, et ce depuis plusieurs années, dans le but de garantir la sécurité énergétique du pays et d'améliorer les conditions de vie du citoyen algérien. Aussi est-il intéressant de voir dans quelle mesure l'arsenal réglementaire, institutionnel et de partenariats permet réellement de favoriser le recours à une énergie propre amie de l'environnement. Cela soulève des questions quant à la pertinence des textes et à leur niveau d'applicabilité.

Il est vrai que la philosophie du développement durable est multidimensionnelle. La question énergétique y est prédominante au vu de l'importance des ressources naturelles dans la problématique de la croissance économique. Tous les modèles économiques et sociaux, depuis la révolution industrielle à nos jours, se sont fondés sur le recours aux différentes formes d'énergie pour satisfaire les besoins socio-

¹ Ce terme désigne le sommet de la courbe de production d'un bassin pétrolier ou d'une zone pétrolière. Par extension, il fait référence au moment où la production mondiale plafonne en volume avant de commencer à décliner.

² <https://www.lemonde.fr/blog/petrole/2014/02/28/le-pic-petrolier-de-lalgerie-et-de-trois-autres-nations-arabes-gatees-par-lor-noir>.

³ Ministère de l'Énergie, *Bilan énergétique national. Année 2018*, édition 2019.

économiques des populations. Or, leur raréfaction accélérée souligne l'impérative nécessité d'une transition énergétique partout dans le monde, mais plus particulièrement dans les pays où l'énergie est source de revenu et de richesse de la nation.

Enjeu sociétal dont l'importance est accentuée par un contexte de prédominance des changements climatiques, la transition énergétique engage une réflexion autour des stratégies à adopter afin de trouver des approches écologiquement rationnelles qui aident à produire de l'énergie en s'inscrivant dans une dialectique de valorisation des ressources et à la protection de l'environnement, tout particulièrement contre de l'effet de serre, c'est-à-dire le réchauffement du climat terrestre par l'accumulation des émissions atmosphériques polluantes, notamment le CO₂⁴.

Cette problématique est d'une portée fondamentale dans les pays dont la viabilité économique repose soit sur la prévalence des énergies fossiles, soit sur le recours à l'innovation durable en matière d'énergie⁵.

1. La transition énergétique : soubassements théoriques et empiriques

La transition énergétique est fondamentale pour aller vers un modèle énergétique pouvant satisfaire de manière durable, équitable et sûre (pour les hommes et leur environnement), les besoins en énergie des citoyens et de l'économie dans une société sobre en ressources naturelles, en énergie et en carbone. À la différence des transitions énergétiques précédentes qui cherchaient à passer d'un système à un système plus performant, son but est, aujourd'hui, le passage d'un système sans limites à un système hautement contraint, qui suppose des innovations majeures empreintes de durabilité⁸. Le manuel d'Oslo les définit comme « la mise en œuvre d'un produit (bien ou service) ou d'un procédé nouveau ou sensiblement amélioré, d'une nouvelle méthode de commercialisation ou d'une nouvelle méthode organisationnelle dans les pratiques de l'entreprise, l'organisation du lieu de travail ou les relations extérieures »⁷. Actuellement, elle tend à s'inscrire dans la croissance verte qui concerne une gouvernance économique tournée vers la gestion des ressources rares, les énergies renouvelables, le changement climatique, la prévention des risques et la gestion des déchets.

⁴ F. Collard, « La transition énergétique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2321, n° 36, 2016, pp. 5-44.

⁵ F. Aggeri, « Le développement durable comme champ d'innovation. Scénarisations et scénographies de l'innovation collective », *Revue française de gestion*, vol. 215, n° 6, 2011, pp. 87-106.

⁸ S. Liénart et A. Castiaux, « Innovation et respect environnemental sont-ils compatibles ? Le cas du secteur des TIC », *Reflets et perspectives de la vie économique*, vol. II, n° 4, 2012, pp. 77-96.

⁷ OCDE, *La mesure des activités scientifiques et technologiques. Manuel d'Oslo : principes directeurs proposés pour le recueil et l'interprétation des données sur l'innovation*, Paris, 2005.

Les énergies renouvelables constituent, il est vrai, la principale source d'innovation durable dans l'énergie qui peut porter non pas seulement sur la source d'énergie mais également sur son utilisation de façon à éviter les gaspillages. Elle ne se limite pas aux trois piliers du développement durable (environnement, économique et social), devenant un champ d'innovation pour lequel il n'y a plus d'antagonisme, surtout avec la prévalence d'externalités négatives causées par les activités industrielles. Ceci remet profondément en question notre système économique et son mode de développement⁸. L'objectif devient l'efficacité des opérations, en diminuant le coût des intrants (les ressources consommées) et en limitant les déchets produits.

Plusieurs concepts apparaissent et fondent les politiques publiques mais aussi les stratégies d'entreprises qui lui sont consacrées car le système énergétique prévalant actuellement est confronté à deux limites inhérentes à ses propriétés : la raréfaction des énergies fossiles et fissiles conventionnelles à long terme⁹ et le réchauffement climatique¹⁰. Ceci engage à réfléchir à la transition énergétique porteuse, de façon intrinsèque, d'innovations durables issues de « processus de changement multidimensionnels relatifs aux technologies, aux marchés, aux industries, aux politiques mais aussi aux valeurs et comportements »¹¹. Elles se concrétisent soit par des transitions énergétiques-ruptures ou par des transitions énergétiques-substitutions, qui se différencient par leur intensité et leur temporalité. Si les premières conduisent à des ruptures majeures du système sociotechnique relevant d'un mouvement global complexe, les secondes conduisent au réajustement dudit système et impliquent une volonté politique nationale assumée¹².

Les modèles empruntés sont en relation avec les développements technologiques dans le domaine, les capacités de chaque pays, et les objectifs en termes de sécurité énergétique, d'indépendance et de développement local. Ils supposent une maîtrise de la demande d'énergie, le verdissement du bouquet énergétique, la recherche de l'efficacité mais aussi de la sobriété énergétiques, et ils font émerger, aux côtés d'actions sur l'offre, d'autres sur la demande d'énergie, notamment dans des pays où la problématique énergétique se pose avec acuité.

L'arsenal juridique est également déployé afin de constituer un outil pour canaliser la transition énergétique projetée. Le droit de l'énergie représente ainsi « l'ensemble des règles de droit qui accompagne l'exploration, la production, l'importation,

⁸ L. Preuss and J.-R. Cordoba-Pachon, « A knowledge management perspective of corporate social responsibility », *Corporate Governance International Journal of Business in Society*, 9(4), August 2009.

⁹ M. Deshaie et G. Baudelle, « Ressources naturelles et peuplement », *Ellipses*, 2013.

¹⁰ M. Tsayem Demaze, « Paradoxes conceptuels du développement durable et nouvelles initiatives de coopération Nord-Sud : le Mécanisme pour un Développement Propre (MDP) », *Cybergeo: European Journal of Geography*, 2009, <http://journals.openedition.org/cybergeo/22065>.

¹¹ S. Jaglin et É. Verdeil, « Énergie et villes des pays émergents : des transitions en question. Introduction », *Flux*, 3(3-4), 2013, pp. 7-18.

¹² G. Mestrallet, « Transitions énergétiques plutôt que ruptures », *Vraiment durable*, vol. 2, n° 2, 2012, pp. 121-130.

l'exploitation (parfois la transformation), le transport, la distribution et l'utilisation des différentes sources d'énergie »¹³. Le fonctionnement optimal du secteur de l'énergie est étroitement lié à l'évolution du cadre juridique qui le sous-tend et qui a évolué avec l'expertise acquise, la volonté ou non des tenants du secteur de le libéraliser ou d'attirer les investisseurs potentiels. Comme indiqué dans le courant néo-institutionnaliste, les arrangements institutionnels, à travers les réglementations mises en place, consacrent l'attractivité d'un secteur et favorisent ou non son développement.

En Algérie, il demeure coopté sur les énergies fossiles et ne s'ouvre réellement vers les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique qu'à partir de 2011.

2. La réalité du dispositif juridique et institutionnel de la transition énergétique en Algérie

Depuis la nationalisation des hydrocarbures le 24 février 1971, l'économie algérienne vit au rythme des turbulences du marché de l'énergie. En dépit de cette situation, les programmes et plans de développement économiques du pays ont continué à s'orienter fondamentalement vers les énergies fossiles, malgré l'existence de potentialités considérables en énergie naturelle renouvelable que l'on tente de valoriser par des efforts institutionnels et réglementaires en vue d'impulser le secteur¹⁴. La première loi algérienne sur les hydrocarbures est contenue dans l'ordonnance n° 71-24 du 12 avril 1971, qui s'adapte à la nationalisation des hydrocarbures le 24 février 1971. Selon ces textes, l'investisseur étranger se devait de constituer une société de droit algérien et souscrire à la recherche et l'exploration sur un permis attribué par l'État. En cas de réussite dans l'effort d'exploration, l'exploitation est réalisée en partenariat avec la Société nationale de l'électricité et du gaz (Sonatrach), selon la règle 49/51. Aucune relation entre l'investisseur étranger et l'administration fiscale algérienne n'était possible. Cette loi sera renforcée en 1986 par la loi n° 86-14, basée sur le principe de partage de production, en introduisant des formules de partage de la production avec l'associé étranger¹⁵.

Elle a été complétée par le décret n° 87-159 du 21 juillet 1987 relatif à l'intervention des sociétés étrangères dans les activités de prospection, de recherche et d'exploitation d'hydrocarbures liquides. La loi n° 86-14 du 19 août 1986, dans le prolongement de l'ordonnance n° 71-22 du 12 avril 1971, n'autorise la délivrance du titre minier de recherche et d'exploitation qu'en faveur de l'entreprise publique (art. 9), mais elle lui

¹³ L. Grammatico, *Les moyens juridiques du développement énergétique dans le respect de l'environnement en droit français (Recherches sur le droit du développement durable)*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2003, p. 25.

¹⁴ Conseil national économique et social, *Quel modèle de transition énergétique pour l'Algérie ? Enjeux et défis 25 recommandations pour construire une stratégie nationale de mise en œuvre de la transition énergétique et un modèle de consommation d'énergie en Algérie*, septembre 2020.

¹⁵ Loi n° 86-14 du 19 août 1986, modifiée et complétée, relative aux activités de prospection, de recherche, d'exploitation et de transport, par canalisation, des hydrocarbures, *Journal officiel*, n° 35.

ouvre le droit au partenariat¹⁶. L'amendement de la législation sur les hydrocarbures, à travers la loi n° 91-21 du 4 décembre 1991, allait attirer plus de 130 compagnies découlant sur la signature de 26 contrats de recherche et d'exploration.

La loi n° 02-01 du 5 février 2002 relative à l'électricité et la distribution du gaz par canalisations a stipulé la création de la Commission de régulation de l'électricité et du gaz, qui a pour mission de veiller au fonctionnement concurrentiel et transparent du marché de l'électricité et de la distribution du gaz par canalisations dans l'intérêt des consommateurs et celui des opérateurs.

La loi n° 05-07 du 28 avril 2005 maintient les structures anciennes, comme le ministère chargé de l'énergie et la Sonatrach, qui devient un partenaire minoritaire de l'activité d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures, en lui attribuant un taux de participation de 30 % au maximum. Mais l'ordonnance n° 06-10 du 29 juillet 2006 va rendre à la Sonatrach la majorité des parts dans toute exploitation pétrolière, de même que dans le raffinage et le transport¹⁷. Les nouveautés de la loi n° 05-07 consistaient surtout dans les appels d'offres, lancés à travers *Alnaft*¹⁸, pour les opérations de recherche et d'exploration avec des titres miniers qui devaient faire l'objet d'un contrat de recherche et d'exploitation¹⁹ de 32 ans²⁰, avec trois périodes de recherche de 3 ans, puis deux fois 2 ans. L'amendement de la loi n° 05-07 par l'ordonnance n° 06-10 du 29 juillet 2006, en plus de redonner à la Sonatrach ses principales attributions, a introduit une « taxe sur les profits exceptionnels de 5 à 50 % lorsque le prix du baril de pétrole est supérieur à 30 dollars ».

La loi n° 05-07 sur les hydrocarbures a été amendée par la loi n° 13-01 du 20 février 2013, qui a défini le cadre pour le développement futur de ressources en hydrocarbures non conventionnelles, en l'occurrence l'exploitation des gaz de schiste²¹, et adopté l'impôt complémentaire sur le résultat fixé à 19 %²², suite à la suppression de la taxe sur les profits exceptionnels²³.

En dépit de toutes ces modifications, il n'y a eu qu'un seul appel d'offres après la promulgation de la loi n° 13-01 du 20 février 2013, en plus des trois précédents lancés dans le cadre de la loi de 2005 pour 31 blocs ouverts à la compétition, pour lesquels la baisse des prix du pétrole et du gaz sur les marchés internationaux peut être avancée comme justificatif. La razzia sur énergies fossiles dans le contexte juridique algérien

¹⁶ F. Si Mansour, *Analyse des relations économiques entre l'Algérie et l'Union européenne au travers de la coopération énergétique*, thèse de doctorat ès sciences économiques, Université de Tizi-Ouzou, novembre 2019, pp. 309-311.

¹⁷ F. Si Mansour, *op. cit.*, p. 312.

¹⁸ Agence nationale pour la valorisation des ressources en hydrocarbures.

¹⁹ F. Si Mansour, *op. cit.*, p. 312.

²⁰ Loi n° 05-07 du 28 avril 2005 relative aux hydrocarbures, *Journal officiel*, n° 50.

²¹ F. Si Mansour, *op. cit.*, p. 313.

²² Cet impôt est porté à 80 % si les bénéfices des compagnies étrangères atteignent des seuils importants.

²³ Cette taxe restera en vigueur pour les contrats d'association conclus sous la loi n° 86/14.

continue d'être d'actualité malgré l'intérêt manifeste des gouvernants d'amorcer la transition énergétique.

La loi n° 19-13 du 11 décembre 2019 reprend l'essentiel des dispositions de la loi n° 05-07 du 28 avril 2005, modifiée par la loi du 13 janvier 2013, hormis l'intégration des énergies non conventionnelles et des modifications liées à la fiscalité et aux modalités de l'appel d'offres.

Cette substruction juridique dénote de la réverbération des choix politiques et économiques de l'Algérie depuis 1962, avec une place minime accordée à la croissance verte et au développement durable en général et aux énergies renouvelables en particulier. Les premiers pas en la matière se concrétisent à travers la création des premières institutions publiques chargées de la promotion des énergies renouvelables : le Centre de développement des énergies renouvelables (CDER) en 1988 et l'Agence nationale pour la promotion et la rationalisation de l'utilisation de l'énergie (APRUE) en 1985. Elles ont été à l'origine de plusieurs programmes sectoriels visant un déploiement assez limité de solutions énergétiques décentralisées financées par l'État, mais qui demeureront de portée réduite, tendant à exploiter les énergies renouvelables dans les zones rurales (les hauts plateaux et le sud du pays), à l'instar des programmes du Grand Sud (le balisage solaire, entrepris par le CDER ; l'électrification solaire autonome concernant 18 villages, réalisée par la Sonatrach entre 1998 et 2001)²⁴.

En 1999, la loi n° 99-09 trace le cadre général de la politique nationale dans le domaine de la maîtrise de l'énergie et définit les moyens d'y parvenir²⁵.

La promotion des énergies renouvelables y est inscrite comme l'un des outils de la maîtrise de l'énergie à travers les économies d'énergie conventionnelle qu'elle permet de réaliser²⁶. Dans le cadre de cette loi, le Fonds national pour les énergies renouvelables est créé pour l'allocation des fonds nécessaires au développement des énergies propres, dont le financement sera assuré par 1 % de la redevance pétrolière et toutes autres ressources ou contributions²⁷. Des actions touchant les énergies renouvelables sont prévues pour être financées, dans ce cadre, au titre du Plan national de maîtrise de l'énergie 2006-2010.

La loi sur l'électricité et la distribution publique du gaz, qui libéralise ce secteur, a également prévu des dispositions pour la promotion de la production d'électricité à

²⁴ Commissariat aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique, *Transition énergétique en Algérie. Leçons, état des lieux et perspectives pour un développement accéléré des énergies renouvelables*, édition 2020.

²⁵ Loi n° 99-09 du 28 juillet 1999 relative à la maîtrise de l'énergie, *Journal officiel*, n° 51.

²⁶ F. Si Mansour, *op. cit.*, p. 315.

²⁷ Arrêté interministériel du 28 octobre 2012 déterminant la nomenclature des recettes et des dépenses imputables sur le compte d'affectation spéciale n° 302-131 intitulé « Fonds national pour les énergies renouvelables et la cogénération », *Journal officiel*, n° 22.

partir des énergies renouvelables et son intégration au réseau²⁸. La libéralisation, dès 2002, du domaine de la production d'électricité a, en effet, été instituée par la loi n° 02-01 du 5 février 2002, modifiée et complétée, relative à l'électricité et à la distribution du gaz par canalisations. Elle a aussi prévu la création d'un opérateur marché (non installé à ce jour) et d'une commission de régulation du secteur (Commission de régulation de l'électricité et du gaz) dont la mission est de veiller au fonctionnement concurrentiel et transparent du marché national de l'électricité et du gaz, dans l'intérêt des consommateurs et des opérateurs. En outre, une société spécialisée dans le développement des énergies renouvelables (*New Energy Algeria*) a été mise à contribution pour appliquer le Programme national des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. Dans ce contexte, le Programme national de recherche en énergies renouvelables, étalé sur la période 2010-2012, a associé 460 chercheurs du CDER autour de 108 projets.

La loi n° 04-09 est le premier jalon de la stratégie algérienne en matière d'énergies renouvelables. Elle acte les modalités de promotion des énergies renouvelables dans le cadre du développement durable dans le but de protéger l'environnement, de contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique, de favoriser un développement durable par la préservation et la conservation des énergies fossiles, et de valoriser les gisements d'énergies renouvelables, en généralisant leurs utilisations²⁹. Ses articles 6, 9 et 15 prévoient la mise en place d'un programme national quinquennal, qui s'inscrit dans les projections d'aménagement du territoire et de développement durable à l'horizon 2020, et d'un bilan annuel de l'usage des énergies renouvelables, qui bénéficie d'incitations dont les modalités sont fixées par la loi de finances. L'article 7 identifie les axes du programme national comprenant l'ensemble des actions d'information, de formation ou de vulgarisation, ainsi que des incitations à la recherche, à la production, au développement et à l'utilisation des énergies renouvelables en complément et/ou en substitution des énergies fossiles, tandis que l'article 13 dispose que les instruments de promotion des énergies renouvelables sont constitués par un mécanisme de certification d'origine et par un système d'incitation à l'utilisation des énergies renouvelables.

Le décret exécutif n° 11-33 du 27 janvier 2011³⁰, quant à lui, annonce la création et définit l'organisation et le fonctionnement de l'Institut algérien des énergies renouvelables, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, et placé sous la tutelle du ministre de l'Énergie. Prenant en charge les besoins en formation dans le domaine des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique, ainsi que la promotion et la valorisation de la recherche appliquée, son objectif était également d'accompagner les clients en matière d'assistance, de conseil et de développement de

²⁸ Loi n° 02-01 du 5 février 2002 relative à l'électricité et à la distribution du gaz par canalisations, *Journal officiel*, n° 8.

²⁹ Loi n° 04-09 du 14 août 2004 relative à la promotion des énergies renouvelables dans le cadre du développement durable, *Journal officiel*, n° 52.

³⁰ Décret exécutif n° 11-33 du 27 janvier 2011 portant création, organisation et fonctionnement de l'institut algérien des énergies renouvelables, *Journal officiel*, n° 8.

projets dans le domaine des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique, ainsi que la conclusion d'accords et conventions de coopération au niveau national ou international. Cet institut sera dissout par le décret exécutif n° 16-70 du 22 février 2016³¹.

Le premier programme national dédié au développement et à la promotion des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique (PNEREE) a été mis en place par le gouvernement le 3 février 2011, avec l'ambition d'atteindre l'équivalent de 40 % de capacité de production d'électricité d'origine renouvelable à l'horizon 2030. Le PNEREE s'est surtout focalisé sur l'efficacité énergétique axée sur les secteurs de consommation (bâtiments et résidentiel, transports, industrie). Une version actualisée de ce programme a été proposée en 2015 afin de tirer profit des changements dans les coûts de production du photovoltaïque.

L'objectif tracé était d'assurer une capacité de production d'électricité renouvelable de 22 000 MW, dont 10 000 MW seraient dédiés à l'exportation, sur la base de trois principales ressources renouvelables – le solaire thermique à concentration, le solaire photovoltaïque et l'éolien – et s'étalant sur quatre étapes : réalisation de projets pilotes pour tester les différentes technologies (2011-2013) ; déploiement d'un programme d'une capacité de 650 MW (2014-2015) ; début du déploiement à l'horizon 2020 d'une capacité minimale de 4600 MW, dont 2600 MW sont destinés au marché intérieur et 2000 MW à l'exportation (2016-2020) ; et déploiement à grande échelle du programme (2021-2030). L'arrêté du 2 février 2014³² a instauré des tarifs d'achat garantis pour constituer un outil de rémunération des productions décentralisées d'électricité injectées au réseau national (éolien et solaire photovoltaïque). Les résultats semblent encourageants puisque le seuil de 20 000 MW pour la puissance installée du parc classique (principalement à base de gaz), prévu pour 2028, a déjà été franchi en 2019³³.

Nombreuses sont aussi les institutions qui ont été créées afin de promouvoir la transition énergétique en Algérie. Ainsi, le Centre de recherche en technologie des semi-conducteurs pour l'énergétique est une entité de recherche et développement sous tutelle du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique, créé par le décret exécutif n° 12-316 du 21 août 2012. Par ailleurs, l'École nationale supérieure des énergies renouvelables, environnement et développement durable a été créée par le décret exécutif n° 20-152 du 8 juin 2020 et placée sous tutelle du même ministère pour assurer la formation supérieure, la recherche scientifique et le développement technologique dans les domaines et filières des énergies renouvelables, de l'environnement et du développement durable, y compris le génie électrique, les réseaux intelligents, la métrologie, la santé publique et l'économie verte. Enfin, le

³¹ Décret exécutif n° 16-70 du 22 février 2016 portant dissolution de l'institut algérien des énergies renouvelables, *Journal officiel*, n° 10.

³² *Journal officiel*, n° 23, 23 avril 2014.

³³ Commissariat aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique, *Transition énergétique en Algérie...*, *op. cit.*

Cluster d'énergie solaire est le résultat de la volonté des industriels de la filière de se regrouper, de rechercher des synergies entre ses membres et de constituer une force de propositions vis-à-vis des pouvoirs publics. Sa création, en mai 2017, vise à favoriser la jonction entre les différents acteurs de la filière énergie renouvelable par la promotion de projets innovants.

D'autres textes réglementaires ont mis en place des mécanismes d'encouragement de la production, l'exploitation et la recherche autour des énergies renouvelables :

- décret exécutif n° 13-218 du 13 juin 2013 fixant les conditions d'octroi des primes au titre des coûts de diversification de la production d'électricité³⁴ ;
- décret exécutif n° 13-424 du 18 décembre 2013 modifiant et complétant le décret exécutif n° 05-495 du 26 décembre 2005 relatif à l'audit énergétique des établissements grands consommateurs d'énergie³⁵ ;
- arrêté ministériel du 2 février 2014 fixant les tarifs d'achat garantis pour la production d'électricité à partir d'installations utilisant la filière photovoltaïque et les conditions de leur application³⁶ ;
- arrêté ministériel du 2 février 2014 fixant les tarifs d'achat garantis pour la production d'électricité à partir d'installations utilisant la filière éolienne et les conditions de leur application³⁷ ;
- décret exécutif n° 17-98 du 26 février 2017 définissant la procédure d'appel d'offres pour la production des énergies renouvelables ou de cogénération et leur intégration dans le système national d'approvisionnement en énergie électrique³⁸ ;
- décret exécutif n° 17-167 du 22 mai 2017 modifiant et complétant le décret exécutif n° 15-69 du 11 février 2015 fixant les modalités de certification de l'origine de l'énergie renouvelable et de l'usage de ses certificats³⁹ ;
- décret exécutif n° 17-168 du 22 mai 2017 modifiant et complétant le décret exécutif n° 15-319 du 13 décembre 2015 fixant les modalités de fonctionnement du compte

³⁴ Décret exécutif n° 13-218 du 18 juin 2013 fixant les conditions d'octroi des primes au titre des coûts de diversification de la production d'électricité, *Journal officiel*, n° 33.

³⁵ Décret exécutif n° 13-425 du 18 décembre 2013 modifiant et complétant le décret exécutif n° 07-184 du 9 juin 2007 fixant les procédures pour la conclusion des contrats de recherche et d'exploitation et les contrats d'exploitation des hydrocarbures suite à un appel à la concurrence, *Journal officiel*, n° 65.

³⁶ Arrêté du 2 février 2014 fixant les tarifs d'achat garantis et les conditions de leur application pour l'électricité produite à partir des installations utilisant la filière solaire photovoltaïque, *Journal officiel*, n° 23.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Décret exécutif n° 17-98 du 26 février 2017 définissant la procédure d'appel d'offres pour la production des énergies renouvelables ou de cogénération et leur intégration dans le système national d'approvisionnement en énergie électrique, *Journal officiel*, n° 15.

³⁹ Décret exécutif n° 17-167 du 22 mai 2017 modifiant et complétant le décret exécutif n° 15-69 du 11 février 2015 fixant les modalités de certification de l'origine de l'énergie renouvelable et de l'usage de ses certificats, *Journal officiel*, n° 31.

d'affectation spéciale n° 203-131 intitulé « Fonds national pour la maîtrise de l'énergie et pour les énergies renouvelables et de la cogénération »⁴⁰.

Toutefois, l'obstacle majeur à la maîtrise de l'énergie demeure sa soumission à un prix subventionné. Selon la Banque mondiale, les subventions totales en Algérie absorbent 30 % du budget de l'État et 11 % de son PIB et s'élèvent à environ 10 à 20 milliards de dollars. Cette situation nécessite une redéfinition du système des subventions afin de favoriser les nécessaires en priorité⁴¹.

Par ailleurs, la loi n° 11-11 du 18 juillet 2011 a consenti à relever le niveau de financement de l'activité en faisant passer la redevance pétrolière, qui finance le Fonds national des énergies renouvelables, de 0,5 % à 1 %. Pour sa part, le décret exécutif n° 13-218 de juin 2013 a fixé les conditions d'octroi des primes au titre des coûts de diversification de la production nationale d'électricité.

D'un autre côté, les moyens d'encadrement de la politique nationale d'efficacité énergétique ont été définis par la loi n° 99-09 du 28 juillet 1999 relative à la maîtrise de l'énergie, complétée par le décret exécutif n° 04-92 du 25 mars 2004 relatif aux coûts de diversification de la production d'électricité, qui a préparé le terrain à la loi n° 04-09 du 14 août 2004 relative à la promotion des énergies renouvelables dans le cadre du développement durable, qui encourage la promotion des énergies nouvelles et renouvelables non polluantes, comme l'énergie solaire.

En 2020, l'État a tenté d'asseoir un modèle énergétique plus propre par la mise en place d'un Programme national de transition énergétique qui vise la diversification des sources énergétiques à travers le développement des énergies renouvelables et la promotion de l'efficacité énergétique en tant qu'action complémentaire de grande importance. Ce programme est structuré autour : de la préservation des ressources fossiles et leur valorisation ; du changement du modèle énergétique de production et de consommation ; du développement durable et de la protection de l'environnement ; et de la maîtrise des coûts de la réalisation des installations des énergies renouvelables.

De surcroît, l'Algérie s'est engagée dans plusieurs partenariats et organismes internationaux et africains en vue d'asseoir un nouveau sentier énergétique. Elle a ainsi adhéré à l'Alliance internationale solaire en souscrivant l'accord y relatif du 7 mars 2018. Elle est également membre du Centre régional des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique, qui a été créé en vertu de la déclaration du Caire signée en juin 2008 par dix pays arabes (Algérie, Égypte, Jordanie, Liban, Lybie, Maroc, Tunisie, Palestine, Syrie et Yémen) et qui vise à faciliter et promouvoir l'adoption des pratiques

⁴⁰ Décret exécutif n° 17-168 du 22 mai 2017 modifiant et complétant le décret exécutif n° 15-319 du 13 décembre 2015 fixant les modalités de fonctionnement du compte d'affectation spéciale n° 302-131 intitulé « Fonds national pour la maîtrise de l'énergie et pour les énergies renouvelables et de la cogénération », *Journal officiel*, n° 31.

⁴¹ F. Si Mansour, *op. cit.*, p. 319.

d'énergie renouvelable et d'efficacité énergétique dans le monde arabe. En outre, l'Algérie joué un rôle actif dans la création de la Commission africaine de l'énergie. Un cadre juridique assez étoffé a donc été mis en place dans le but de faciliter la transition énergétique, voulue dans le discours politique mais surtout rendue impérative par les rebondissements multiples du marché de l'énergie et la finitude des réserves fossiles. Cependant, un état des lieux effectué en 2020 fait montre d'un manque de rigueur dans l'application du planning tracé. En effet, hormis la réception (étalée jusqu'en 2017) des centrales solaires photovoltaïques totalisant 343 MW du programme lancé en 2014 par SKTM (*Shariket Kahraba wa Taket Moutadjadida*) et la mise en service par la Société nationale pour la recherche, la production, le transport, la transformation et la commercialisation des hydrocarbures, dans le cadre de sa stratégie SH 2030, d'une première centrale solaire photovoltaïque de 10 MW, aucune autre réalisation n'est à mettre en exergue.

Conclusion

Les trois rapports spéciaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat publiés en 2018 et 2019 insistent sur l'impératif d'agir en matière d'adaptation pour renforcer la résilience, par la gestion de risque et l'adaptation, car les choix en matière d'émissions de gaz à effet de serre auront des conséquences majeures sur l'ampleur du réchauffement et des risques associés au-delà de 2050⁴². Ils tirent la sonnette d'alarme quant à l'urgence de transitions énergétiques viables. Ces dernières supposent de passer de modèles de croissance et de développement économiques classiques à un modèle de croissance verte et de développement durable. Cela suppose de relever le niveau de l'innovation vers plus de durabilité, notamment via les énergies renouvelables, l'économie et l'efficacité énergétique. Le défi est immense pour des pays dont les ressources fossiles constituent la source première de revenu et de richesse, comme c'est le cas de l'Algérie, mais l'urgence d'une transition énergétique est dictée par les contextes économique, social et environnemental. En effet, selon le Commissariat aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique, toute transition énergétique n'a de sens stratégique pour un pays que lorsqu'elle est essentiellement élaborée pour répondre en premier lieu aux besoins locaux sur la base de prévisions fiables à moyen et surtout à long terme. Or, tous les scénarios en matière de demande et de potentialités énergétiques laissent présager le pire pour l'économie algérienne, d'où la nécessaire transition énergétique, dont un processus très timidement enclenché dans les années 1980 connaît une envolée exceptionnelle depuis peu. Il s'est accompagné d'un arsenal juridique riche permettant l'application des programmes entrepris dans le domaine. Au vu de l'appareil réglementaire et institutionnel déployé, il existe une dynamique de changement sur papier. Cependant, l'acceptabilité de ces orientations et surtout leur application reste en deçà des objectifs tracés en raison des résultats décevants auxquels le mouvement de transition énergétique a donné lieu.

⁴² V. Masson-Delmotte, « Réchauffement climatique : état des connaissances scientifiques, enjeux, risques et options d'action », Comptes rendus, *Géoscience*, tome 352, n° 4-5, 2020, pp. 251-277.

LA GESTION DE LA CRISE CLIMATIQUE EN TUNISIE : POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE ENTRE LE NATIONAL ET LE LOCAL

Afef HAMMAMI-MARRAKCHI

Maître de conférences agrégée, Faculté de droit de Sfax

Résumé

La question climatique se pose avec une acuité certaine en Tunisie compte tenu des effets perceptibles des dérèglements climatiques dans un pays touché de plus en plus par la pénurie d'eau. Or, la réponse à ce phénomène, même si elle repose sur un arsenal juridique d'une certaine densité, ne semble pas tenir compte de la désarticulation, tant structurelle que fonctionnelle, qui caractérise le droit climatique tunisien. Ce dernier ne semble pas répondre aux exigences de la bonne gouvernance au regard d'une implication contrastée du pouvoir central, qui a l'apanage de la compétence en la matière, et l'échelon local, faiblement sollicité. À cette dilution des compétences s'ajoute la faiblesse des outils d'accompagnement nécessaires à toute gestion intégrée de la problématique climatique, entravant par là-même sa bonne gouvernance.

Mots clés : climat, national, local, gouvernance, désarticulation, planification, financement.

Abstract

The climate issue is definitely a concern in Tunisia given the discernible effects of climate change in a country increasingly affected by water scarcity. However, the response to this phenomenon, while stemming from a legal arsenal of a certain density, does not seem to take into account the disjunction, both structural and functional, which characterizes Tunisian climate law. The latter does not seem to meet the requirements of good governance in view of the contrasting involvement of the central government, which has the prerogative of competence in this area, and the local authorities, which are inadequately called upon. Added to this dilution of powers is the weakness of the support tools necessary for any integrated management of the climate issue, thereby hampering its good governance.

Keywords: climate, national, local, governance, disjunction, planning, financing.

Introduction

D'intérêt général pour l'humanité¹, la préservation du climat est aussi une question d'intérêt national. C'est ainsi que le droit tunisien n'est pas resté à la traîne de l'évolution du droit international s'agissant de la sécurité climatique : au contraire, les développements récents du droit positif tunisien sont favorables à l'intégration des nouvelles exigences liées aux risques et aux changements climatiques, même si cette démarche semble surtout focalisée à l'heure actuelle sur la répartition des responsabilités climatiques entre les institutions existantes, plutôt que sur la mise en place de mécanismes destinés à une meilleure gouvernance climatique².

La question climatique s'est ainsi posée dans ses rapports avec la gouvernance institutionnelle de la crise qui en a résulté. À ce titre, les changements climatiques, les phénomènes naturels extrêmes, la pauvreté... sont autant de manifestations liées au climat nécessitant des moyens de gestion adaptés.

C'est cette crise et sa gestion qui appellent et justifient le débat autour de la dialectique du national et du local en tant que cadre territorial au niveau duquel s'intègrent différents principes d'action publique et qui appelle à repenser les relations entre les différents échelons au sein de l'État.

Si l'État tunisien s'est distingué par une adhésion rapide à l'ensemble des instruments internationaux en relation avec le climat³, il était également conscient de l'impact national des changements climatiques. À ce titre, la Tunisie a développé une politique législative favorable à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et différentes mesures font état de ses actions, qui vont de la promotion des énergies renouvelables et l'amélioration de l'efficacité énergétique, à la prescription d'obligations de rénovation énergétique des bâtiments, etc.⁴

Par ailleurs, plusieurs initiatives ont été lancées, comme la réalisation de travaux sur la transition énergétique, l'élaboration d'une stratégie sur les changements climatiques en 2012, avec la production d'un premier rapport biannuel en 2014 et la présentation de

¹ M. Oubejja, « L'environnement : un bien public mondial », *Economia*, 1^{er} novembre 2012.

² M. Damian, « La politique climatique change enfin de paradigme », *Économie appliquée*, tome LXVII (1), 2014, pp. 37-72.

³ Notamment la Convention pour la protection de la couche d'ozone (Vienne, 22 mars 1985) et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (Rio, 9 mai 1992), telles que complétées par leurs divers protocoles additionnels : le Protocole de Kyoto adopté en 1997, l'Accord de Paris sur le climat adopté en 2015, etc.

⁴ En Tunisie, le secteur des énergies renouvelables s'appuie sur la loi n° 2004-72 du 2 août 2004, modifiée par la loi n° 2009-7 ; à ce cadre juridique s'ajoutent : la loi sur la production de l'électricité à partir des énergies renouvelables du 11 mai 2015 ; et la loi n° 2009-7 du 9 février 2009, modifiant et complétant la loi n° 2004-72 du 2 août 2004, relative à la maîtrise de l'énergie.

la contribution déterminée au niveau national en 2015⁵. Or, l'impact du phénomène transcende le champ territorial classique, s'intéressant au seul échelon central, et doit être appréhendé selon la dialectique national-local, car la notion de local, que l'on oppose souvent à celle de national, doit être étudiée différemment dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques. Cette lutte s'effectue au moyen de mesures horizontales, marquant ainsi la transversalité de la matière, ce qui nécessitera d'envisager la gouvernance de la question climatique.

L'étude de l'encadrement juridique du phénomène climatique et des moyens d'adaptation ou d'atténuation à ses effets mettra l'accent sur les failles du droit en vigueur et permettra d'élucider la réelle vision du législateur tunisien dans son appréhension du phénomène dans sa globalité.

Cette lecture ouvrira au chercheur la possibilité d'envisager le débat relatif aux pistes d'une meilleure gouvernance du secteur où l'autorité centrale, loin de commander unilatéralement, devrait faire appel à ses relais locaux moyennant des mécanismes d'accompagnement indispensables⁶.

Concrètement, la détermination et la mise en œuvre de la politique est l'apanage des seules autorités centrales ; or, les impacts des changements climatiques touchent tous les secteurs, espaces, espèces, etc., ce qui nécessite non seulement l'intervention des acteurs chargés de la mise en œuvre des instruments internationaux auxquels l'État est partie au plus haut niveau de l'État, mais encore des adaptations aux différents niveaux locaux et infra-nationaux. C'est là qu'ont vocation à intervenir les collectivités locales, appréhendées ici comme des entités auxquelles la Constitution du 27 janvier 2014 reconnaît une autonomie de gestion des intérêts locaux.

Ainsi, si le rôle de l'État dans la lutte contre les changements climatiques est connu, la présente analyse choisit de s'attarder sur le rôle du droit interne, en l'occurrence tunisien, face à la question climatique dans une perspective intra mettant en relation le cadre national et local. En effet, le phénomène de la mondialisation des changements climatiques a mis l'accent sur le rôle des États, tandis que l'évolution du droit international du climat a en même temps contribué à mettre en avant l'apport des collectivités territoriales, en faisant de la sécurité climatique une affaire d'intérêt local.

L'étude du cadre juridique relatif aux changements climatiques nous invite donc à nous interroger sur les modalités de la prise en compte par le droit tunisien de ce couple national-local, ainsi que la manière dont l'instrument juridique permet de répondre à l'objectif d'une gestion intégrée de la question climatique.

⁵ F. Moussa, « Le "NDC" tunisien à l'épreuve de l'Accord de Paris sur le climat », *La femme et son environnement, sa priorité... Mélanges en l'honneur de la professeure Soukaina Bouraoui*, Tunis, Centre de publication universitaire, 2018, pp. 679-703.

⁶ M. Hautereau-Boutonnet, « Quel droit climatique » ?, *Recueil Dalloz*, 2015, p. 2260.

L'approche du droit climatique tunisien est, semble-t-il, davantage centrale que globale. En effet, le *penser global* suppose aussi d'agir localement, ou du moins transversalement. Or, nous nous interrogerons dans cette recherche sur cette transversalité d'un point de vue spatial en nous arrêtant sur l'implication des collectivités locales à partir de plusieurs paramètres.

D'abord, il n'est plus à démontrer que la matière climatique constitue une question mixte appelant des jeux d'acteurs centraux et locaux et des enjeux territoriaux nombreux au-delà du national et de l'international.

Ensuite, l'espace-temps du rapport classique à l'environnement prend un sens différent lorsqu'il s'agit des changements climatiques au regard de la spécificité des enjeux y relatifs.

Le droit climatique tunisien a-t-il réussi à dépasser les frontières entre le national et le local au regard de l'interdisciplinarité de la matière qui suppose un dialogue entre les territoires ?

L'étude du cadre juridico-institutionnel tunisien illustre les difficultés actuelles du droit positif à aller vers des concepts globaux et à construire un véritable droit climatique en Tunisie, puisque qu'il semble se diluer dans la répartition des responsabilités climatiques (1) sans asseoir les outils pertinents pour une meilleure gouvernance de la question climatique (2).

1. Quand le droit se dilue dans la répartition des responsabilités climatiques

Si la lutte contre les changements climatiques est incontestablement l'une des politiques stratégiquement essentielles pour l'État au regard de son lien avec le développement durable, le choix du législateur d'une centralisation structurelle (1.1) mais aussi fonctionnelle (1.2) de l'action climatique ne se justifie guère du point de vue la gouvernance climatique.

1.1. La centralisation structurelle de l'action climatique

L'analyse même rapide du cadre institutionnel chargé de la mission climatique en Tunisie laisse déceler la prédominance de l'autorité centrale. C'est ainsi que l'État tunisien a choisi comme point focal de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) le ministère de l'Environnement. À travers ce ministère, l'État, autorité centrale, joue le rôle d'un véritable chef d'orchestre, chargé tout à la fois de diriger, orienter, coordonner, rationaliser, inciter ou impulser, interdire et sanctionner.

Considéré comme détenant l'expertise climatique, le ministère de l'Environnement, créé depuis 1992, a connu une évolution relative quant à l'intégration de la problématique climatique au niveau de sa structure interne. Seule une direction chargée des affaires internationales semble être en lien, même indirect, avec la problématique climatique, sans coordination avec l'échelon local⁷.

Pourtant, la fusion en 2017 au sein d'un ministère des Affaires locales et de l'Environnement pouvait laisser entendre que les questions environnementales, y compris climatiques, seraient désormais d'un abord plus facile dans leurs liens avec l'échelon local. Or, les deux portefeuilles sont organiquement séparés : en témoigne l'élaboration du projet du code des collectivités locales (CCL) dans les locaux réservés au ministère des Affaires locales, sans implication sérieuse des services chargés de l'environnement.

Cette vision sectorielle s'applique d'ailleurs même dans les rapports entre autorités centrales elles-mêmes, puisqu'il n'existe aucun service chargé du climat dans les autres départements ministériels qui sont directement concernés par la question (équipement, énergie, agriculture)⁸. Il a fallu attendre 2018 pour que ce ministère pivot se voie enfin doté d'une unité de gestion par objectifs pour la mise en œuvre de la CCNUCC⁹. La nouvelle structure est essentiellement chargée de la réalisation du programme de suivi et de coordination des activités relatives à la mise en œuvre de l'Accord de Paris sur le climat et de « l'implication effective des principaux intervenants lors de l'identification des priorités et du suivi des progrès de la mise en œuvre des contributions déterminées au niveau national [...] en vue de réaliser les objectifs inscrits dans les contributions déterminées au niveau national ».

Or, ce décret de 2018 ne contient aucune référence expresse aux communes, marquant ainsi un désintérêt pour les partenaires territoriaux. En témoigne le texte d'application qui a mis en place deux comités techniques consultatifs¹⁰ dans les domaines de l'adaptation aux changements climatiques et de l'atténuation des émissions de GES,

⁷ Le décret n° 2020-313 du 15 mars 2020 modifiant et complétant le décret n° 2006-898 du 27 mars 2006 portant organisation du ministère de l'Environnement et du développement durable charge la direction de la coopération internationale et du partenariat « du suivi et de l'application des engagements internationaux et de l'intégration dans les processus internationaux environnementaux ».

⁸ Le deuxième rapport biennal de la Tunisie au titre de la CCNUCC présente un aperçu général des documents d'inventaires des émissions de GES dans une perspective d'adaptation selon une approche participative, mais les collectivités locales sont faiblement mentionnées : République tunisienne, *Deuxième rapport biennal de la Tunisie au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, Tunis, décembre 2016.

⁹ Décret gouvernemental n° 2018-263 du 12 mars 2018, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour la mise en œuvre de « l'accord de Paris » sur le climat et fixant ses missions, son organisation et les modalités de son fonctionnement.

¹⁰ Créés en vertu du décret gouvernemental n° 69-2020 du 7 février 2020. Ils contribuent notamment à l'identification des priorités nationales dans le domaine de l'atténuation des émissions de GES et l'intégration de ces priorités dans les plans de développement en Tunisie.

dont la composition est principalement technique et sans aucune représentativité territoriale¹¹.

Ce paysage institutionnel chargé du dossier climatique témoigne d'une vision sectorielle, fortement centralisée, en désharmonie avec les exigences de cohérence et de coordination institutionnelle qu'exige la problématique climatique.

Le choix délibéré ou involontaire d'écarter les communes se vérifie également à travers la faible représentativité des structures les regroupant au sein des instances nationales chargées de la mission climatique. C'est ainsi que la Fédération nationale des villes tunisiennes, seul organe dont les structures sont totalement élues par l'ensemble des communes, ne semble pas impliquée dans les différentes structures centrales susmentionnées. De même, le Haut comité des collectivités locales, créé par l'article 141 de la Constitution tunisienne, et dont le rôle peut être crucial en matière de coordination entre les politiques de développement, locales y compris climatiques, et celles nationales, n'est pas été cité comme acteur aux côtés du pouvoir central¹².

L'autorité centrale est certes le chef de file responsable de la stratégie nationale en matière de changements climatiques (adaptation/atténuation), mais avec la participation d'autres ministères, de même qu'en matière de préparation de la contribution déterminée au niveau national (CDN)¹³. Cependant, cette politique est amputée d'une approche territoriale faute d'implication du relais local.

Sur un plan plus stratégique, il n'existe pas en droit tunisien une structure spécifiquement chargée de la mission climatique à l'instar du Haut Conseil pour le climat en France. Dans la mission qui lui incombe, le code de l'environnement ne manque pas de préciser qu'il est chargé de « la mise en œuvre et l'efficacité des politiques et mesures décidées par l'État et les collectivités territoriales »¹⁴.

La Tunisie aurait pu opter pour la création d'un organe *ad hoc* assurant aussi bien une coordination horizontale qu'une coordination verticale, ou bien créer des cellules de coordination au sein des organismes existants, chapeautées par un organe central pour la cohérence de l'ensemble. Mais le pouvoir constituant s'est orienté vers la création d'une instance constitutionnelle dotée d'une mission plus générale, à savoir l'Instance du développement durable et des droits des générations futures¹⁵.

¹¹ Parmi leurs membres figurent les directeurs généraux des ministères de l'Environnement, l'Agriculture, la Pêche et les Ressources hydrauliques, la Santé, l'Équipement, ainsi que des représentants de la direction générale des forêts, du ministère de l'Agriculture, de la Pêche et des Ressources hydrauliques, etc.

¹² Il faut dire que cet organe n'a pas encore vu le jour pour cause de non élection des conseils régionaux.

¹³ <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Tunisia%20First/INDC%20Tunisie%20VF%205%20aout%20Valid.pdf>.

¹⁴ Chapitre II bis : Haut Conseil pour le climat, article L. 132-4.

¹⁵ Article 129 de la Constitution.

Lors des débats relatifs au projet de loi organique relative à cette Instance, le choix d'impliquer les communes dans le paysage institutionnel chargé du développement durable en général et de la problématique climatique en particulier s'est partiellement posé¹⁶. Cependant, les propositions orientées vers les déclinaisons territoriales de l'Instance pour la rapprocher de l'échelon local et de la population locale ont été écartées. Pour autant, la loi organique relative à l'Instance prévoit que les communes sont représentées au sein du forum de l'Instance, et donc au sein des commissions le composant, parmi lesquelles celle de la lutte contre les changements climatiques. Cet état des choses est confirmé par une désarticulation fonctionnelle.

1.2. La désarticulation fonctionnelle

La Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 a innové en consacrant dès son préambule la sécurité du climat ainsi que « la nécessité de contribuer à la préservation du climat et à la sauvegarde d'un environnement sain permettant de garantir la pérennité de nos ressources naturelles et la poursuite d'une existence sûre au profit des générations futures »¹⁷. Cette obligation n'incombe pas uniquement à l'État au sens de l'autorité centrale mais implique *ipso facto* toutes les autorités publiques, y compris au niveau local, car l'État est organisé administrativement sous une forme décentralisée¹⁸. Or cette mission d'intérêt général semble l'apanage de l'autorité centrale bien que cette question se caractérise par une imbrication d'intérêts où le national et le local se rencontrent nécessairement et se complètent pour une meilleure gouvernance vectrice d'un développement durable.

Cette lacune n'est pas nouvelle ; en atteste la loi de 2007 relative à la qualité de l'air dont l'objectif novateur, à l'époque, était de préserver le droit à l'environnement et le droit à un développement durable, à travers notamment la réduction de la consommation d'énergie et le développement des ressources renouvelables¹⁹.

En effet, ce texte fait de la lutte contre la pollution atmosphérique une mission strictement centrale et écarte presque les collectivités locales, dont les compétences se trouvent en désarticulation totale avec celle des intervenants centraux²⁰. Ce choix législatif semble totalement différent du choix du droit français, par exemple, où la loi sur l'air charge de cette mission chaque autorité dans son domaine de compétence²¹.

¹⁶ La loi n° 2019-60 du 9 juillet 2019 relative à l'Instance du développement durable et des droits des générations futures.

¹⁷ Article 45.

¹⁸ Article 14.

¹⁹ Article 1^{er} de la loi n° 2007-34 du 4 juin 2007.

²⁰ La loi répartit les compétences entre l'Agence nationale de protection de l'environnement, le ministère chargé de l'environnement et celui de la santé... Les collectivités locales y sont citées à titre secondaire et ne semblent pas être considérées comme parties prenantes de la politique nationale de lutte contre la pollution de l'air.

²¹ Article L. 220-1 du code de l'environnement : « L'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que les personnes privées concourent, chacun dans le

Ce choix se confirme à travers la lecture du droit national de l'environnement à la lumière du droit de la décentralisation, cette fois instauré par l'adoption du CCL en 2018, qui confirme le constat selon lequel la question climatique semble se présenter comme d'intérêt strictement national²².

Ainsi, la lecture du CCL permet de déduire un réel paradoxe entre l'exposé des motifs du texte et ses principes généraux, qui accordent une responsabilité certaine aux communes en matière d'environnement, et les autres articles du code qui traduisent les responsabilités des collectivités locales détaillées en compétences concrètes. Sur ce plan, le rôle des collectivités locales devient de plus en plus réduit, s'agissant de la question climatique particulièrement²³.

De plus, si « les compétences représentent la plénitude du pouvoir d'une autorité dans un domaine »²⁴, elles traduisent la vision sectorielle du droit de la décentralisation qui adopte une mauvaise répartition des compétences environnementales impactant les responsabilités respectives de l'autorité centrale et des communes, essentiellement en matière de climat²⁵.

En effet, même si la Constitution consacre la notion d'intérêt local, le législateur n'a pas expressément opté pour la clause générale de compétence pouvant faire jouer le principe de proximité des communes pour agir naturellement et de plein droit en matière de la sobriété énergétique, nécessaire à la lutte contre le réchauffement climatique²⁶. Par ailleurs, le législateur a opté pour une répartition des compétences entre compétences propres, transférées et partagées. Or, au-delà de son opportunité, ce choix n'est pas pertinent s'agissant de la question climatique car le climat n'a pas été cité au titre de ces trois types de compétences.

Est-ce à dire que le climat est considéré en droit tunisien comme un intérêt public national ? Et même si nous partons de ce constat, rien n'empêche que les communes y interviennent, d'autant plus que la Constitution charge l'État, au sens large, de la sécurité climatique. Les communes seraient donc compétentes pour intervenir eu égard au climat dans un but d'intérêt général²⁷.

Pour autant, le droit de la décentralisation permet, par une certaine lecture, de retrouver des compétences des collectivités, notamment des communes, dont le contenu nous ramène vers la lutte contre les changements climatiques, comme leur rôle en matière

domaine de sa compétence et dans les limites de sa responsabilité, à une politique dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé ».

²² Loi organique n° 2018-29 du 9 mai 2018.

²³ M. Hautereau-Boutonnet, *op. cit.*, p. 2259.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ J.-M. Pontier, « Qu'est-ce que le local ? », *L'Actualité juridique. Droit administratif*, 2017, p. 1093.

²⁷ *Ibid.*

d'économie et d'utilisation rationnelle de l'énergie, de maîtrise de l'énergie, de production énergétique à partir de ressources renouvelables, etc. Mais le lecteur s'étonne que le CCL ne fasse pas référence à la législation en vigueur en matière d'énergies renouvelables, ce qui est révélateur de sa vision peu intégrée²⁸.

De même, le législateur n'est pas allé jusqu'à la consécration du climat parmi les services publics locaux, faisant de la lutte à mener l'une des priorités environnementales de l'échelon local. Ainsi, le CCL n'adopte pas une approche d'intégration où l'enjeu climatique transcende les différents secteurs locaux, vecteurs d'enjeux environnementaux globaux, à l'instar de l'industrie, l'agriculture, le tourisme, l'urbanisme...

Plus étonnant encore, le droit de la décentralisation ne reconnaît qu'un simple rôle consultatif aux communes pour les projets que l'autorité centrale compte entreprendre sur le territoire local, quand bien même ils pourraient impacter leur micro-climat.

Ce rôle se trouve d'autant plus limité par des compétences répressives insuffisantes. Ainsi le maire, en tant qu'autorité de police locale, ne peut limiter ou arrêter que provisoirement une activité qui menace le climat et plus généralement l'environnement lorsqu'elle relève de la compétence de la police nationale et spéciale (ministre, Chef de gouvernement). L'État central détient ici unilatéralement la compétence répressive, y compris sur le sol communal.

Enfin, la question climatique nécessiterait des missions adaptées aux spécificités locales de chaque zone du territoire et notamment de certains espaces particulièrement touchés par le risque climatique. Car même si le local est singulier par rapport au national, il devient pluriel lorsqu'il s'agit notamment du climat²⁹. Or, le CCL a connu sur ce plan une régression notoire dans le sens de la suppression d'une disposition permettant la prise en compte des spécificités des îles et des oasis, ce qui atteste de l'absence d'un lien direct avec la problématique climatique.

2. Une inadéquation des outils mis au service de la gouvernance climatique

L'étude des mesures mises au service de la lutte contre les changements climatiques dénote l'absence de vision convergente entre le national et le local. Cette vision sectorielle est confirmée par l'insuffisance des outils d'intégration de la problématique climatique au cœur du pouvoir local ; tout au plus le pouvoir central intervient-il pour appuyer une telle action ou l'encadrer localement. Des outils de planification peu exploités (2.1), ajoutés à la faiblesse des outils financiers (2.2), marquent l'insuffisance

²⁸ Les énergies renouvelables émettent moins de GES et de polluants atmosphériques et contribuent de ce fait à la lutte contre les changements climatiques et à l'amélioration de la qualité de l'air.

²⁹ J.-M. Pontier, *op. cit.*, p. 1100.

des moyens d'accompagnement indispensables à la bonne gouvernance de la crise climatique.

2.1. Des outils de planification faiblement exploités

Outre sa capacité d'intégration, d'articulation et d'harmonisation des différentes politiques et des interventions des divers acteurs, la planification est d'un apport considérable en matière de gestion des risques climatiques.

Ainsi, si la planification nationale est largement à l'œuvre s'agissant de la question climatique, son champ reste strictement national, ne parvenant pas jusqu'aux collectivités locales. Ces dernières sont d'abord exclues du processus de préparation des stratégies climatiques, en matière d'adaptation ou d'atténuation. Ce constat est valable aussi pour les communes particulièrement vulnérables (cas des communes littorales). C'est ainsi que les différentes stratégies nationales n'ont aucune étendue territoriale.

La lecture des stratégies d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques montre qu'elles sont quasi-neutres du point de vue de la décentralisation ; au mieux, certaines font référence aux « populations » ou aux « groupes vulnérables », mais sans approfondir la question territoriale.

Ainsi, cet outil stratégique se limite à détailler les mesures à adopter par secteur, ne réservant pas de titre à la gouvernance et ne citant pas suffisamment les communes, ce qui confirme l'approche centralisante de l'État tunisien.

De même, la contribution déterminée au niveau national de la Tunisie, dont la première version a été adoptée en 2015, ne semble pas particulièrement orientée vers les composantes territoriales de la gestion climatique. Ainsi, rares sont les passages abordant les spécificités territoriales et les microclimats ou adoptant des mesures où l'échelon local pourrait jouer un rôle.

Cette stratégie, qui est en cours d'actualisation par application de l'Accord de Paris³⁰, devrait répondre à une meilleure articulation entre les axes d'adaptation en prenant en considération les aspects réglementaires, techniques et institutionnels, particulièrement les mécanismes de concertation, la coordination et la procédure de validation des documents de planification, y compris au niveau local. Or, rien ne présage que l'autorité nationale désignée s'oriente vers une spatialisation de la CDN.

Par ailleurs, la stratégie nationale de développement durable adoptée en 2005 et actualisée en 2011, n'aborde que partiellement la décentralisation parmi les axes stratégiques de la planification nationale. De même, cette stratégie ne semble pas

³⁰ Obligeant à une actualisation des CDN tous les cinq ans.

particulièrement orientée vers la problématique climatique et ne s'y intéresse que sommairement.

Cette stratégie cède aujourd'hui la place à une autre stratégie, depuis l'adoption de l'Agenda 2030 pour la mise en œuvre des Objectifs de développement durable (ODD). Or, à ce niveau également, la présentation des 17 ODD dans le texte de l'Agenda 2030 tunisien ne prévoit pas explicitement l'interrelation entre le local et le national. Pourtant, les ODD sont basés sur la transversalité des liens entre la sécurité climatique et les institutions fortes, la gouvernance étant au cœur de ces objectifs.

Actuellement, le gouvernement tunisien est en train de préparer son nouveau plan de développement 2021-2025. Il est intéressant de s'interroger sur la place qu'y occuperaient l'environnement, le climat et les ODD en général. En effet, le chercheur est en droit de s'interroger sur le contenu d'un tel document stratégique et des dispositions prévues pour mettre en œuvre les engagements y figurant. Ce questionnement se justifie d'autant plus que le plan de développement 2016-2020 était orienté vers « l'économie verte en tant que vecteur du développement durable » à travers « la réduction des impacts négatifs des changements climatiques » ainsi que « le renforcement des capacités nationales pour prévenir les risques naturels et promouvoir l'alerte précoce des catastrophes afin de réduire leurs effets ». Or, pour ambitieux qu'ils soient, ces objectifs n'étaient aucunement déclinés sur le plan territorial, ni traduits par un échéancier chiffré. De plus, ce plan n'a pas fait l'objet d'une évaluation qui mettrait l'accent sur ses insuffisances en termes d'approche territoriale.

Par ailleurs, si la logique de programmation nationale en matière climatique exclut les communes, la programmation locale elle-même, telle que consacrée par le droit de la décentralisation, semble également ignorer le climat. À ce titre, le CCL consacre les plans locaux de développement en tant que cadre de référence pour que les communes « fixent leurs programmes d'intervention dans le domaine du développement global ». Ces derniers doivent certes prendre en compte les ODD, ce qui suppose indirectement la consécration d'objectifs mis au service de la réduction de l'empreinte carbone³¹. Or, concrètement, sur les 350 communes tunisiennes, moins de la moitié a entrepris la préparation de tels plans et une minorité s'est intéressée indirectement à la question climatique³².

Cette planification spécifique devrait surtout prendre en compte certains écosystèmes fragiles³³ et être synchronisée avec d'autres outils de planification inexploités et pourtant consacrés par d'autres textes. C'est le cas des plans de protection de l'air et des plans de déplacements urbains consacrés par la loi sur l'air précitée. Les premiers sont préparés par l'Agence nationale de protection de l'environnement en coordination

³¹ Article 106 du CCL.

³² Des expériences pilotes sont en train d'être menées portant sur l'élaboration des plans climats locaux.

³³ Tels que les paysages côtiers qui ont aussi une valeur culturelle, les zones humides, les estuaires, les habitats marins, les forêts littorales, les dunes, les îles et îlots.

avec les collectivités locales dans les agglomérations dont le nombre d'habitants dépasse un seuil fixé par arrêté³⁴. Les seconds permettant de limiter l'utilisation des moyens de transports polluants, de développer le transport collectif et les moyens économes en énergie. Or, non seulement les textes d'application relatifs à ces plans n'ont vu le jour qu'après une dizaine d'années de la date de promulgation de la loi, mais depuis l'adoption de ces textes d'application, seules quelques communes se sont orientées vers l'élaboration de tels plans³⁵.

Ces différentes mesures nécessiteront davantage de rapprochements entre le droit de la décentralisation et les droits de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme au service d'une gestion intégrée du climat au niveau local.

Plus récemment, un effort supplémentaire est déployé, auprès du ministère de l'Environnement, en vue d'intégrer l'approche genre dans tous projets en lien avec les changements climatiques, y compris au niveau local. Mais de tels projets nécessitent pour leur réalisation beaucoup de moyens financiers.

2.2. Un financement insuffisant des actions climatiques

Si la décentralisation introduite en droit tunisien tend à donner une plus grande autonomie décisionnelle aux acteurs locaux, y compris en matière environnementale et climatique, nous constatons la rareté des outils financiers mis au service de la gouvernance des changements climatiques.

C'est ainsi que le CCL charge les communes de prévoir des crédits pour appuyer les projets environnementaux et plus généralement d'économie verte et d'économie sociale et solidaire³⁶. Cependant, en l'absence d'une planification préalable axée sur les objectifs environnementaux et de réduction de la pollution que la commune voudrait atteindre, ces projets restent rares et les crédits peu alloués. Plus encore, la majorité des communes considèrent que de tels projets ne sont pas prioritaires et nécessitent la mobilisation d'importants moyens financiers qui leur manquent.

Afin d'encourager les communes à investir dans de tels projets le législateur sollicite l'appui de l'autorité centrale pour que l'État s'engage « à appuyer ces projets environnementaux à travers des conventions conclues avec les communes »³⁷.

³⁴ Articles 4 et 5 de la loi susvisée ; arrêté du ministre des Affaires locales et de l'Environnement et du ministre de la Santé du 18 mai 2018, fixant le nombre d'habitants requis pour déterminer les agglomérations urbaines nécessitant l'élaboration de plans de conservation de la qualité de l'air.

³⁵ Ces dispositions ont été complétées par le décret gouvernemental n° 2018-447 du 18 mai 2018 fixant les seuils maximums et des seuils d'alerte de qualité de l'air.

³⁶ Ramassage des déchets, compost, recyclage, économie d'énergie...

³⁷ Article 109 du CCL.

Le volet financier se vérifie également à travers les principes de solidarité et de discrimination positive. Ces principes sont traduits par le fonds d'appui à la décentralisation, de péréquation, de régularisation et de solidarité entre les collectivités locales. L'article 39 du CCL prend en considération, dans la répartition des crédits de ce fonds, l'objectif de l'amélioration des conditions de vie des habitants de la commune, qui sont souvent liées aux conditions environnementales et climatiques. Or, ce fonds consacré constitutionnellement depuis 2014 et législativement depuis 2018 n'a été officiellement créé qu'il y a quelques mois par la loi de finances pour 2021³⁸.

À côté de ce fonds national, la faible intervention du Fonds Vert Climat au niveau des projets communaux traduit le manque de transparence financière. En effet, cet outil financier de la CCNUCC a pour objectif de limiter ou de diminuer les effets des émissions de GES dans les pays en développement et d'aider « les communautés vulnérables » à s'adapter aux effets déjà ressentis du réchauffement du globe³⁹. À ce titre, les collectivités locales peuvent bénéficier des opportunités offertes par ce fonds. Or, le ministère de l'Environnement communique peu ou pas sur la question et rares sont les appels adressés aux communes leur permettant de candidater pour bénéficier des crédits alloués par ce fonds.

S'agissant du volet fiscal, le CCL reconnaît à la collectivité locale un pouvoir délibératif pour fixer les droits, taxes et redevances⁴⁰. Sur cette base, la commune est autorisée à fixer certaines redevances à incidence environnementale⁴¹. De plus, la collectivité locale peut instituer toute autre redevance qu'elle juge nécessaire en matière d'environnement⁴².

De même, le conseil de la collectivité est habilité à fixer les cas d'exonération ou de réduction des différents droits, redevances, taxes et participations aux dépenses des travaux. Dans ce cadre, la commune peut user des « dépenses fiscales locales » comme levier de la protection de l'environnement sur le territoire.

Les collectivités locales peuvent par ailleurs proposer à l'autorité centrale compétente d'augmenter certaines redevances d'occupation du domaine de l'État pour y intégrer l'impact environnemental et climatique⁴³. Elles ont également une liberté pour

³⁸ Article 13 de la loi n° 2020-46 du 13 décembre 2020 portant loi de finances pour l'année 2021.

³⁹ République tunisienne, *Programme de préparation à la finance climat. Guide : principales étapes pour l'accès au Fonds vert pour le climat GCF*, Tunis, mars 2019, p. 27.

⁴⁰ Article 139 du CCL.

⁴¹ Ces taxes, droits et redevances sont déjà prévus par le code de la fiscalité locale. Les communes les perçoivent sur la base d'une tarification fixée par un décret réglementaire.

⁴² Articles 140 et 141 du CCL.

⁴³ D'autant plus que les impacts sur l'environnement sont pris en compte lors de la détermination de la redevance annuelle d'exploitation des carrières et des différentes propriétés, y compris privées, conformément au principe pollueur-payeur.

l'évaluation et la fixation, tant de la redevance que de son assiette ou sa tarification, en fonction de la spécificité de leur territoire⁴⁴.

Sur un autre plan et afin de faire face aux moyens financiers limités, les communes ont la possibilité de conduire leurs projets environnementaux en commun. Il peut s'agir d'un partenariat décentralisé entre une commune tunisienne et une commune étrangère ou avec un organisme gouvernemental ou une ONG. Dans ce cas, les projets urbains, environnementaux et, plus particulièrement, en matière d'énergies renouvelables et donc de lutte contre les changements climatiques, sont cités parmi les domaines pouvant faire l'objet de coopération à travers des conventions de partenariat, de coopération et d'échange⁴⁵.

Ce partenariat peut être également intercommunal permettant à des communes visant de se regrouper ou de mettre en place des synergies ou de mettre en commun des ressources ou des outils pour réaliser des objectifs communs en matière, entre autres, environnementale⁴⁶. D'ailleurs, les établissements de coopération communale bénéficient d'appui de l'État sous forme d'incitation fiscale et financière.

Mais ce sont les opportunités non exploitées par le partenariat public-privé qui attirent particulièrement l'attention. Ainsi, les collectivités locales ont tout intérêt à travailler avec le secteur privé. La promotion de ce partenariat constitue un choix stratégique pour la Tunisie, et semble s'inscrire dans le cadre des principes constitutionnels de la bonne gouvernance et d'efficacité. Ce partenariat essentiellement contractuel prend plusieurs formes telle que la concession, le marché public ou de contrat de partenariat public-privé encadré depuis 2015 en droit tunisien qui cite le développement durable à plusieurs reprises⁴⁷.

Or, le CCL détaille ces différents contrats de partenariat sans préciser leurs domaines qui peuvent concerner des activités et des services verts, tels que les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique, l'utilisation efficace des matériaux écologiques, les bâtiments durables, le recyclage des déchets...

De plus, le droit de la décentralisation n'a pas su mettre ces partenariats au service de la problématique environnementale en général et climatique en particulier car le CCL ne fait aucune référence à la loi de 2015 sur la vente d'électricité à partir des énergies renouvelables dont les dispositions auraient pu être exploitées au niveau local, en ce qu'elle concerne les collectivités locales⁴⁸.

⁴⁴ La commune devrait penser à instituer des redevances pour le dépôt ou le traitement des déchets des unités de production polluantes ou encore une redevance annuelle au titre de l'autorisation d'exercer des activités économiques dangereuses ou ayant des effets négatifs sur l'environnement conformément à la législation en vigueur.

⁴⁵ Article 40 du CCL.

⁴⁶ Article 281 du CCL.

⁴⁷ Loi de n° 2015-49 du 27 novembre 2015 relative aux contrats de partenariat public privé.

⁴⁸ Articles 9 et suivants de la loi précitée.

D'ailleurs, la mise en œuvre de cette loi pâtit de l'absence, cinq années après son adoption, d'un cadre réglementaire complet permettant sa pleine application. Nous constatons à ce niveau que le montage institutionnel lié aux projets de vente d'électricité souffre de plusieurs insuffisances, témoignant de la nécessité pour le pouvoir législatif de revoir ses choix quant à l'harmonie nécessaire entre les différents échelons de prise de décision.

Conclusion

Face à la quasi-absence de l'échelon local comme partie prenante du projet national de lutte en faveur de la sécurité du climat, les débats autour d'un projet de loi sur l'urgence climatique commencent à faire écho, comportant une réorganisation de la coordination institutionnelle pour permettre une gestion intégrée ayant vocation, à l'avenir, à être encadrée par une stratégie globale, déclinée en stratégies nationales et locales.

Ces stratégies devraient favoriser l'investissement vert, avec des incitations particulières dans des domaines ayant pour objet le développement des projets en économie verte au niveau local. Ces possibilités pourraient inciter les communes à faire du risque climatique une opportunité d'investissement, en appui à une croissance sobre en carbone et résiliente.

Dans un contexte globalement peu favorable à la puissance publique, le manque de gouvernance caractérisant le droit tunisien influe sur l'efficacité de l'effort de la Tunisie à réaliser les ODD qui supposent pourtant une gouvernance multi-acteurs, où la transparence et l'accès à l'information environnementale et climatique constituent des clés du succès du combat pour le climat.

L'INTERFACE ÉNERGIE-CLIMAT EN DROIT MAROCAIN : UN BILAN DÉCENNAL EN CLAIR-OBSCUR

Soulaïmane AHSAIN

Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Tanger

Mohamed Ali MEKOUAR

Centre international de droit comparé de l'environnement

Résumé

Depuis une dizaine d'années, l'impulsion des énergies vertes et de l'efficacité énergétique a été érigée en priorité de la politique énergétique marocaine. Cette option stratégique s'est traduite par la promulgation, à partir de 2010, d'une série de lois régissant, tour à tour, les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique, l'Agence marocaine pour l'efficacité énergétique, l'Agence marocaine pour l'énergie durable, et la régulation du secteur de l'électricité. Par ailleurs, en vertu de l'Accord de Paris sur le climat, le Maroc s'est engagé, dans sa contribution déterminée au niveau national, à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 42 % à l'horizon 2030. L'apport conjugué de ces mesures juridiques est de nature à favoriser l'amenuisement de l'empreinte écolo-énergétique et la réduction de la facture énergétique, en même temps que la lutte contre le dérèglement climatique. Cette interface énergie-climat est explorée d'abord sous le prisme des dispositifs juridiques conçus pour assurer la complémentarité des objectifs énergétiques et climatiques ; ensuite au regard des progrès réalisés et des obstacles rencontrés dans leur mise en œuvre effective. Il ressort de cette analyse un bilan en clair-obscur : une décennie en demi-teinte d'avancées mitigées, à parfaire et à consolider.

Mots clés : Maroc ; énergies renouvelables ; efficacité énergétique ; changements climatiques.

Abstract

During the last decade, the drive for green energies and energy efficiency has become a priority of Morocco's energy policy. This strategic option resulted in the enactment, from 2010, of a set of laws dealing successively with renewable energy, energy efficiency, the National Agency for Energy Efficiency, the Moroccan Agency for Sustainable Energy, and regulation of the electricity sector. In addition, under the Paris Climate Agreement, Morocco has committed, in its nationally determined contribution, to reducing its greenhouse gas emissions by 42% by 2030. The combined effect of these legal measures is likely to prompt a decrease in the eco-energy footprint and the energy bill, as well as to foster the fight against climate change. This energy-climate interface is explored first through the prism of legal mechanisms designed to



ensure the complementarity of energy and climate objectives; then with regard to the progress made and obstacles encountered in their effective implementation. The outcome of this review is a chiaroscuro assessment: a half-hearted decade of mixed progress, to be improved and consolidated.

Keywords: *Morocco; renewable energy; energy efficiency; climate change.*

Introduction

La législation environnementale marocaine s'est sensiblement enrichie à l'orée du troisième millénaire. Une loi spécialement dédiée à l'environnement a ainsi fleuri en 2003, puis le droit à l'environnement a été constitutionnalisé en 2011, avant qu'une loi-cadre conjuguant environnement et développement durable ne jaillisse en 2014. Parallèlement, des lois sectorielles ont été consacrées à l'air, au littoral, à l'eau, aux déchets, à la flore et la faune, au pastoralisme, aux aires protégées, aux mines, aux carrières, etc. Cette éclosion normative s'est aussi emparée des énergies vertes, avec l'avènement d'une série de textes législatifs et réglementaires y relatifs durant la dernière décennie.

Cette batterie de dispositifs juridiques reflète les orientations de la politique énergétique nationale, qui a intégré la protection de l'environnement comme l'un de ses objectifs cardinaux, à travers la promotion des énergies renouvelables (EnR) et le renforcement de l'efficacité énergétique (EE). Concrètement, la *Stratégie énergétique nationale à l'horizon 2030*, adoptée en 2009, assigne aux énergies propres – de source hydraulique, solaire, éolienne – un objectif chiffré précis : contribuer à la capacité électrique installée à hauteur de 42 % en 2020 et de 52 % en 2030. Cette stratégie est opérationnalisée par le Programme intégré de l'énergie solaire, le Programme intégré de l'énergie éolienne et le Programme national de l'efficacité énergétique. Dans la même direction, la *Stratégie nationale du développement durable*, approuvée en 2017, vise à « accélérer la mise en œuvre de la transition énergétique » en vue de réduire la consommation d'énergie de 5 % en 2020 et de 20 % en 2030.

Simultanément, les instruments politiques nationaux ont tracé des objectifs similaires dans le champ du climat. Ainsi, le *Plan national de lutte contre le réchauffement climatique*, élaboré en 2009, a posé que les EnR devraient, au titre des mesures d'atténuation des changements climatiques (CC), constituer 10 à 12 % de l'énergie primaire en 2020 et 15 à 20 % en 2030. Pour sa part, la *Politique du changement climatique au Maroc*, adoptée en 2014, a réitéré en les récapitulant les objectifs arrêtés par la Stratégie énergétique nationale. Enfin, le *Plan climat national 2030*, mis sur pied en 2020, a réaffirmé deux objectifs clés – d'ici à 2030, atteindre 52 % de la puissance électrique installée à partir de sources renouvelables et réduire la consommation énergétique de 15 % –, dans le dessein de « décarboniser la production d'énergie et réussir la transition énergétique au Maroc ».

Ces objectifs politiques convergents ont logiquement trouvé écho dans les dispositifs législatifs et réglementaires qui les ont entérinés. Il en est résulté une synergie normative climato-énergétique dont on examinera d'abord l'articulation juridico-institutionnelle (1) avant de tenter d'en mesurer la portée effective face aux défis climato-énergétiques du Maroc (2).

1. Des dispositifs porteurs d'une synergie climatique-énergétique

Si la Constitution marocaine de 2011 garantit le droit de jouir d'un environnement sain¹, ni l'énergie ni le climat n'y sont explicitement mentionnés. À l'époque, pourtant, les interactions énergie-climat avaient déjà commencé à retenir l'attention du législateur. À partir de 2010, en effet, ont émergé plusieurs textes traitant spécifiquement des énergies vertes (1.1) et des CC (1.2).

1.1. Énergies vertes et efficacité énergétique : un bouquet juridico-institutionnel foisonnant

Auparavant, la loi 13-03 de 2003 relative à la lutte contre la pollution de l'air avait déjà prévu l'institution d'un régime d'incitations financières et d'exonérations fiscales pour « encourager l'investissement dans les projets et activités visant [...] l'utilisation des énergies renouvelables »². Plus tard, la loi-cadre de 2014 portant charte nationale de l'environnement et du développement durable préconisera aussi l'adoption de mesures tendant à promouvoir l'utilisation des EnR et « des technologies de l'efficacité énergétique pour lutter contre toute forme de gaspillage des énergies »³. Entre-temps, un décret sur les marchés publics de 2013 a spécifié que les critères d'admissibilité des concurrents, d'évaluation des offres et d'attribution des marchés doivent prendre en considération les performances liées aux EnR et à l'EE⁴. Au-delà de ces dispositions sporadiques évoquant les EnR et l'EE, les instruments qui leur sont propres relèvent principalement du droit interne et découlent accessoirement d'engagements internationaux.

1.1.1. Ancrage des énergies vertes et de l'efficacité énergétique en droit interne

Dès 2009, la Société d'investissements énergétiques (SIE) a vu le jour sous la forme d'une société anonyme. Son objet est d'investir essentiellement dans l'augmentation des capacités de production énergétique, le renforcement de l'EE et la valorisation des ressources énergétiques locales, en particulier les EnR⁵. En 2020, le conseil d'administration de la SIE a décidé de la transformer en Super ESCO (*Energy Service Company*), société étatique intervenant « principalement, mais pas exclusivement,

¹ Article 31 du dahir n° 1-11-91 du 29 juillet 2011 portant promulgation du texte de la Constitution.

² Article 2 de la loi n° 13-03 du 12 mai 2003 relative à la lutte contre la pollution de l'air.

³ Article 7 de la loi-cadre n° 99-12 du 6 mars 2014 portant charte nationale de l'environnement et du développement durable.

⁴ Articles 18, 48, 66 et 98 du décret n° 2-12-349 du 20 mars 2013 relatif aux marchés publics.

⁵ Décret n° 2-09-410 du 30 juin 2009 autorisant la création de la société anonyme dénommée « Société d'investissements énergétiques ».

auprès de clients du secteur public pour les accompagner dans la préparation, l'exécution et le suivi de leurs projets d'efficacité énergétique »⁶.

En appui aux orientations de la Stratégie énergétique nationale, quatre textes législatifs majeurs ont été adoptés en moins de deux ans : la loi 13-09 (2010) relative aux énergies renouvelables⁷ ; la loi 16-09 (2010) relative à l'Agence nationale pour le développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique⁸ ; la loi 57-09 (2010) créant l'Agence marocaine pour l'énergie solaire⁹ ; et la loi 47-09 (2011) relative à l'efficacité énergétique¹⁰.

La loi 13-09 s'ouvre par un préambule étoffé qui reprend de façon synthétique les grands axes de la politique énergétique nationale. Il souligne que la promotion des sources d'EnR contribue à « la préservation de l'environnement par le recours aux technologies énergétiques propres, en vue de la limitation des émissions des gaz à effet de serre et la réduction de la forte pression exercée sur le couvert forestier ». Le lien entre énergie et climat est ainsi clairement établi. Cette loi a été modifiée et complétée en 2016 par loi 58-15. L'un des apports notables de cette dernière est de permettre aux installations de production d'énergie électrique à partir de sources d'EnR de se connecter au réseau électrique national de basse tension. La réalisation, l'exploitation, l'extension de la capacité ou la modification des installations de production d'énergie à partir de sources d'EnR sont, en fonction notamment de leur puissance, soit soumises à autorisation ou à déclaration, soit effectuées librement¹¹. S'agissant des projets de production d'énergie éolienne dont la puissance cumulée dépasse 2 MW, ils doivent être implantés dans des zones de développement déterminées, circonscrites à cet effet par l'arrêté 2657-11 de 2011¹². Pour pallier l'interruption ou l'intermittence d'électricité produite à partir d'EnR, et afin de ne pas entraver l'essor de celles-ci, le consommateur peut obtenir contractuellement l'énergie électrique complémentaire dont il a besoin en vertu de la loi 48-15 de 2016 régulant le secteur de l'électricité¹³.

⁶ SIE, *Rapport annuel 2020*, Rabat, 2020.

⁷ Loi n° 13-09 du 11 février 2010 relative aux énergies renouvelables.

⁸ Loi n° 16-09 du 11 février 2010 relative à l'Agence marocaine pour l'efficacité énergétique.

⁹ Loi n° 57-09 du 11 février 2010 portant création de la société « Moroccan Agency for Solar Energy » (Agence marocaine pour l'énergie solaire).

¹⁰ Loi n° 47-09 du 29 septembre 2011 relative à l'efficacité énergétique.

¹¹ Décret n° 2-10-578 du 11 avril 2011 pris pour l'application de la loi n° 13-09 et arrêté n° 313-14 du 4 février 2014 fixant le modèle du cahier des charges devant accompagner la demande d'autorisation définitive pour la mise en service d'une installation de production d'énergie électrique à partir de sources d'énergies renouvelables.

¹² Arrêté n° 2657-11 du 19 septembre 2011 définissant les zones destinées à accueillir les sites pouvant abriter des installations de production d'énergie électrique à partir de source d'énergie éolienne.

¹³ Loi n° 48-15 du 24 mai 2016 relative à la régulation du secteur de l'électricité et à la création de l'Autorité nationale de régulation de l'électricité.

La loi 16-09, quant à elle, régit un protagoniste central de la politique gouvernementale de l'EE : l'Agence nationale pour le développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. Se substituant au Centre de développement des énergies renouvelables, qui avait été institué en 1982¹⁴, elle a été rebaptisée en 2016 *Agence marocaine pour l'efficacité énergétique* (AMEE)¹⁵. Placée sous la tutelle du ministre en charge de l'Économie verte¹⁶, l'AMEE a pour mission de promouvoir l'EE et d'exécuter les plans d'action y afférents. Il lui revient donc de préparer un plan national et des plans sectoriels et régionaux de développement de l'EE, ainsi que de coordonner les programmes qu'ils comportent et de mobiliser des financements pour leur réalisation. Il lui incombe également d'identifier et d'évaluer le potentiel national d'EE.

Pour sa part, la loi 57-09 a donné naissance à un autre important acteur dans le secteur des EnR : l'Agence marocaine pour l'énergie solaire, ou Moroccan Agency for Solar Energy. Cette dernière a aussi été renommée, suite à un amendement législatif de 2016¹⁷, *Agence marocaine pour l'énergie durable*, ou Moroccan Agency for Sustainable Energy (MASEN). Après cette réforme, elle est devenue l'acteur principal en matière d'EnR. Statutairement, la MASEN est une société anonyme à conseil d'administration dont le capital est majoritairement détenu par l'État. Elle a pour objet de réaliser un programme de développement de projets intégrés de production d'électricité d'une capacité totale minimale additionnelle de 3000 MW à l'horizon 2020 et de 6000 MW à l'horizon 2030, dans le cadre d'une convention conclue avec l'État. À cette fin, la MASEN identifie, conçoit et programme les capacités de production d'électricité à partir de sources d'EnR. Elle évalue les ressources en EnR, développe des installations EnR, réalise les infrastructures nécessaires à celles-ci et contribue à la mobilisation des financements requis.

S'insérant à son tour dans cette palette législative, la loi 47-09 a pour ambition d'augmenter l'EE tout en contribuant au développement durable. « Sa mise en œuvre repose principalement sur les principes de la performance énergétique, des exigences d'efficacité énergétique, des études d'impact énergétique, de l'audit énergétique obligatoire et du contrôle technique » (préambule). La performance énergétique concerne les appareils et équipements, les constructions, les véhicules, ainsi que la rationalisation de la consommation des administrations, collectivités territoriales et établissements publics. En 2014, un décret a approuvé les règles de performance énergétique des constructions et institué le Comité national de l'efficacité énergétique dans le bâtiment¹⁸. Des normes relatives aux produits photovoltaïques et installations

¹⁴ Loi n° 26-80 du 6 mai 1982 relative au Centre de développement des énergies renouvelables.

¹⁵ Article 1^{er} de la loi n° 39-16 du 25 août 2016 portant modification de la loi n° 16-09.

¹⁶ En vertu du décret n° 2-20-393 du 8 octobre 2020, qui a modifié le décret n° 2-10-320 du 20 mai 2011 pris pour l'application de la loi n° 16-09, lequel avait initialement placé l'Agence sous la tutelle du ministre chargé de l'Énergie et fixé la composition de son conseil d'administration.

¹⁷ Loi n° 37-16 du 25 août 2016 modifiant et complétant la loi n° 57-09.

¹⁸ Décret n° 2-13-874 du 15 octobre 2014 approuvant le règlement général de construction fixant les règles de performance énergétique des constructions et instituant le Comité national de l'efficacité énergétique dans le bâtiment.

solaires thermiques ont aussi été définies par arrêté en 2020¹⁹. Par ailleurs, les projets d'aménagement urbain et de construction de bâtiments sont assujettis à une étude d'impact énergétique en vertu de la loi 47-09. Qui plus est, les personnes morales et physiques dont la consommation d'énergie dépasse un seuil fixé par voie réglementaire sont soumises à un audit énergétique obligatoire. En 2019, un décret a spécifié le processus et les modalités de réalisation de l'audit énergétique par des organismes agréés²⁰.

1.1.2. Engagements internationaux concernant les énergies vertes et l'efficacité énergétique

Le Maroc est membre de l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA). Créée en 2009, celle-ci œuvre à la promotion des EnR et au renforcement de l'EE, tout en favorisant la préservation de l'environnement grâce à une moindre pression sur les ressources naturelles. Le Maroc collabore avec les 163 États parties de l'IRENA depuis que ses statuts, approuvés en 2013²¹, ont été publiés en 2016²².

Le Maroc est aussi membre associé, depuis 2016, de l'Agence internationale de l'énergie (AIE). Fondée en 1974 dans le cadre de l'OCDE et focalisée à l'origine sur les énergies classiques, l'AIE a ensuite élargi son rayon d'action aux EnR et à l'EE. En 2019, elle a publié un rapport d'évaluation de la politique énergétique marocaine, dont les recommandations ciblent en particulier l'EE²³. Dans la foulée, le Maroc et l'AIE se sont accordés sur un programme d'action 2020-2021 pour renforcer la coopération bilatérale en matière de sécurité énergétique, d'EnR et d'EE.

Le Maroc est également membre du Conseil mondial de l'énergie (CME), ONG internationale dont la création remonte à 1923. Agréé par l'ONU, le CME s'intéresse à tous les enjeux énergétiques, y compris au regard des EnR et de l'EE. Depuis 2010, il publie un rapport annuel, le *World Energy Trilemma Index*, qui évalue les politiques énergétiques nationales et classe les pays en fonction du triptyque : sécurité énergétique, équité énergétique et durabilité environnementale. En 2020, sur les 108 pays étudiés, le Maroc occupe le 73^e rang au monde et le 6^e rang en Afrique²⁴.

¹⁹ Arrêté n° 927-20 du 6 mars 2020 rendant d'application obligatoire des normes marocaines relatives aux produits photovoltaïques et installations solaires thermiques.

²⁰ Décret n° 2-17-746 du 10 avril 2019 relatif à l'audit énergétique obligatoire et aux organismes d'audit énergétique.

²¹ Loi n° 06-12 du 8 février 2013 portant approbation des Statuts de l'Agence internationale pour les énergies renouvelables.

²² Dahir n° 1-14-31 du 27 avril 2016 portant publication des Statuts de l'Agence internationale pour les énergies renouvelables. Les instruments de ratification par le Maroc ont été déposés le 16 décembre 2015.

²³ IEA, *Energy Policies beyond IEA Countries: Morocco*, Paris, 2019.

²⁴ World Energy Council, *World Energy Trilemma Index 2000*, London, 2020.

Au niveau régional, le Maroc n'a pas encore adhéré à la Convention de la Commission africaine de l'énergie, signée à Lusaka en 2001, dont l'objet inclut le développement des sources d'EnR. En revanche, il est membre de la Commission arabe pour les énergies renouvelables (CAER), dont il assure la présidence. Fondée à Amman en 2011, la CAER mène des activités de plaidoyer en faveur des énergies vertes dans le monde arabe.

Parmi les instruments internationaux de *soft law* auxquels le Maroc souscrit figure spécialement le Programme de développement durable à l'horizon 2030, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) en 2015. Son objectif 7, qui aspire à garantir un accès universel à « des services énergétiques fiables, durables et modernes », comporte trois cibles spécifiques sur les EnR et l'EE à atteindre d'ici à 2030 : (i) « accroître nettement la part de l'énergie renouvelable dans le bouquet énergétique mondial » (7.2) ; (ii) « multiplier par deux le taux mondial d'amélioration de l'efficacité énergétique » (7.3) ; (iii) renforcer la coopération internationale pour faciliter l'accès aux sciences et technologies des EnR et de l'EE, et encourager les investissements y relatifs (7.a). Le Maroc a rendu compte des efforts déployés dans ce sens dans l'examen national volontaire de la mise en œuvre des ODD, qu'il a soumis au Forum politique de haut niveau pour le développement durable en 2020, non sans les relier aux mesures de lutte contre les CC.

1.2. Changements climatiques : un encadrement juridico-institutionnel sectoriel

Alors que les EnR et l'EE ont fortement interpellé le législateur marocain, les CC n'ont pas encore fait l'objet d'une loi spécifique. On trouve toutefois des dispositions générales concernant les CC dans d'autres lois ayant trait à l'environnement. Ainsi, la loi 11-03 relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement proscrit les pollutions contribuant au réchauffement climatique (art. 30). De même, la loi 13-03, susvisée, vise à combattre les polluants atmosphériques susceptibles de porter atteinte au climat (art. 2). En outre, la loi-cadre 99-12, précitée, appelle au renforcement des moyens de lutte contre la pollution de l'air et des mesures d'atténuation et d'adaptation aux CC (art. 1 et 7). Par ailleurs, la loi 36-15 de 2016 relative à l'eau énonce le principe de « l'intégration, à tous les niveaux, de l'adaptation aux changements climatiques dans la planification et la gestion des eaux » (art. 2). Quant à la loi 81-12 de 2015 sur le littoral, elle repose sur une approche de gestion intégrée des espaces côtiers, au moyen d'un plan national et de schémas régionaux qui sont élaborés en prenant en considération « l'écosystème du littoral et les changements climatiques » (art. 3 et 6). Enfin, la loi 12-03 de 2003 relative aux études d'impact sur l'environnement soumet

les projets et ouvrages qui y sont assujettis à une évaluation de leurs répercussions éventuelles sur le climat (art. 5)²⁵.

Mises à part ces prescriptions législatives ponctuelles, les textes concernant proprement les CC sont pour une bonne part de portée institutionnelle ou cristallisent les engagements internationaux pris par le Maroc.

1.2.1. Impulsion institutionnelle de l'action climatique en droit interne

L'action climatique est aiguillonnée par de nombreux intervenants, dont particulièrement le service des CC au sein du département ministériel en charge de l'environnement²⁶. La plus ancienne structure investie de fonctions consultatives sur ce versant est le *Conseil supérieur de l'eau et du climat* (CSEC). Mis sur pied par décision royale dès 1981, puis entériné par l'ancienne loi sur l'eau de 1995, il continue d'être abrité par l'actuelle loi relative à l'eau de 2016²⁷. Placé directement auprès du Chef du gouvernement, il est chargé de fournir des avis sur les orientations stratégiques et politiques nationales concernant le climat. Bien qu'un décret de 2019 ait actualisé sa composition et son mode de fonctionnement²⁸, le CSEC reste léthargique : ne s'étant plus réuni depuis 2001, il n'a pas pu jouer un rôle notable sur les questions climatiques²⁹.

Inversement, l'entité la plus récente dotée de compétences à l'égard du climat est la *Commission nationale des changements climatiques et de la diversité biologique* (CNCCDB), créée par décret en 2020³⁰. Placée auprès de l'autorité gouvernementale chargée de l'environnement, la CNCCDB est un organe de concertation et de coordination pour la mise en œuvre des politiques nationales relatives à la lutte contre le CC et la préservation de la biodiversité, qui veille aussi à leur cohérence avec le Programme 2030 de l'ONU. Elle comprend deux sous-commissions, l'une des CC, l'autre de la biodiversité. La sous-commission CC dispose de quatre groupes thématiques : « vulnérabilité et adaptation » ; « atténuation des gaz à effet de serre » ; « négociation sur le climat » ; et « finance-climat ».

²⁵ La loi n° 12-03 du 12 mai 2003 relative aux études d'impact sur l'environnement a été remplacée par la loi n° 49-17 du 8 août 2020 relative à l'évaluation environnementale, laquelle deviendra effective à compter de la publication de ses textes d'application ; en attendant, la loi 12-03 demeure en vigueur.

²⁶ Décret n° 2-14-758 du 23 décembre 2014 fixant les attributions et l'organisation du ministère chargé de l'environnement, complété par le décret n° 2-15-329 du 22 juin 2015.

²⁷ Articles 78 et 79 de la loi 36-15 de 2016 relative à l'eau, qui s'est substituée à la loi 10-95 de 1995 sur l'eau.

²⁸ Décret n° 2-18-233 du 11 juillet 2019 relatif au Conseil supérieur de l'eau et du climat, qui a remplacé le décret n° 2-96-158 du 20 novembre 1996 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil supérieur de l'eau et du climat.

²⁹ Depuis sa première réunion en 1981, le CSEC a tenu neuf sessions en 1987, 1988, 1989, 1990, 1992, 1993, 1994 et 2001, alors qu'il était censé se réunir annuellement.

³⁰ Décret n° 2-19-721 du 27 avril 2020 portant création de la Commission nationale des changements climatiques et de la diversité biologique.

Un peu plus tôt, le *Système national d'inventaire des émissions des gaz à effet de serre* (SNI-GES) a été institutionnalisé en 2019³¹. Il est chargé de collecter et de traiter les données relatives aux activités des secteurs émetteurs de GES en vue de l'élaboration du rapport national d'inventaire. Ce dernier, établi en application de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), doit être intégré dans le rapport biennuel actualisé et la communication nationale que le Maroc adresse au secrétariat de cette Convention. Effectivement, les deux rapports biennaux soumis par le Maroc en 2016 et 2019 ont été établis avec l'appui du SNI-GES.

Auparavant, le *Centre de compétences changement climatique*, connu sous l'acronyme « 4C », a été constitué en 2016³². Créé sous la forme d'un groupement d'intérêt public pour une durée de 15 ans renouvelable une fois, le 4C compte une trentaine d'acteurs impliqués dans la lutte contre les CC, associant des représentants des ministères intéressés, des organisations professionnelles et de la société civile. Les activités du 4C sont axées sur : le renforcement des capacités nationales ; le développement des outils d'aide à la prise de décision ; la capitalisation de l'information et du savoir concernant la vulnérabilité, l'adaptation et l'atténuation ; et le partage d'expériences par le réseautage international.

1.2.2. Implication active dans la coopération climatique à l'échelle internationale

Le Maroc a souscrit aux trois traités majeurs qui sous-tendent le régime climatique mondial : la CCNUCC de 1992, le Protocole de Kyoto de 1997 et l'Accord de Paris de 2015, auxquels il est devenu partie, respectivement, en 1995³³, 2002³⁴ et 2016³⁵. Chacun de ces instruments fait ressortir la connexion climat-énergie. Le dernier en date, l'Accord de Paris, qui appelle au renforcement des EnR, vise à contenir « l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C », tout en essayant de la confiner à 1,5°C (art. 2). Dans cette optique, il fait obligation à toutes les Parties de participer à la riposte collective mondiale au réchauffement de la planète, en communiquant les contributions déterminées au niveau national (CDN) qu'elles entendent mettre en œuvre dans leur propre pays, et en prenant les mesures d'atténuation requises pour réaliser les objectifs ainsi arrêtés (art. 4).

³¹Décret n° 2-18-74 du 21 mars 2019 relatif au système national d'inventaire des émissions des gaz à effet de serre.

³²Arrêté n° 3174-16 du 5 octobre 2016 portant approbation de la convention constitutive d'un groupement d'intérêt public dénommé « Centre de compétences changement climatique ».

³³Ratification en décembre 1995 : dahir n° 1-96-93 du 5 novembre 2001 portant publication de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

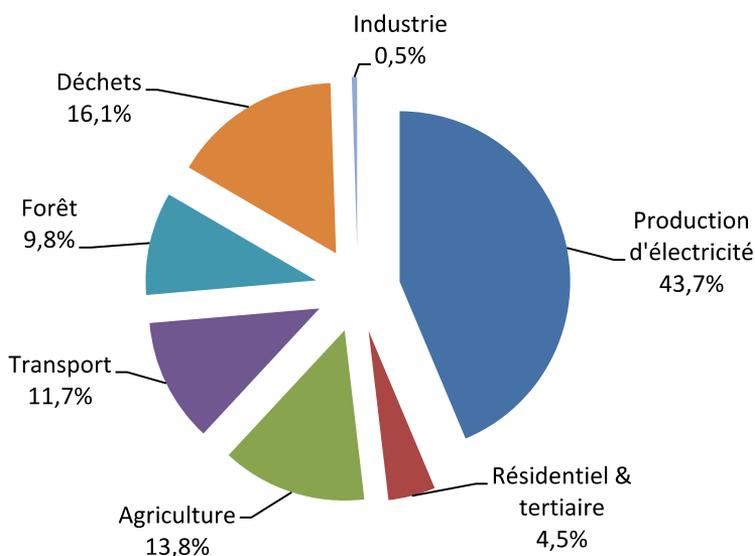
³⁴Adhésion en janvier 2002 : dahir n° 1-01-333 du 3 avril 2002 portant publication du Protocole de Kyoto.

³⁵Loi n° 42-16 du 25 août 2016 portant approbation de l'Accord de Paris ; dahir n° 1-16-157 du 8 novembre 2016 portant publication de l'Accord de Paris.

Les CDN sont ainsi au cœur de l'Accord de Paris. Le Maroc a soumis la sienne en septembre 2016, s'y engageant à réduire ses émissions de GES de 42 % à l'horizon 2030, de façon inconditionnelle (17 %) ou conditionnée (25 %) par la disponibilité de financements additionnels de source externe.

Comme le montre le graphe ci-après, le secteur devant entrer pour la plus grande part (43,7 %) dans l'effort d'atténuation escompté pour atteindre l'objectif global au cours de la décennie en cours est celui de la production d'électricité.

Répartition de l'effort d'atténuation sur la période 2020-2030³⁶



Au titre du rapportage requis par la CCNUCC, le Maroc a soumis trois communications nationales, en 2001, 2010 et 2016, ainsi que deux rapports biennaux actualisés, en 2016 et 2019. Tous ces documents mettent distinctement en relief les imbrications et les interrelations très étroites qui caractérisent les politiques et les actions climatiques et énergétiques du Maroc.

Par ailleurs, dans le cadre du Programme 2030, la réalisation de l'ODD 13 sur la lutte contre les CC s'est heurtée au Maroc à l'intensité des phénomènes climatiques extrêmes et aux pertes coûteuses qui en découlent en termes environnementaux et socio-économiques. Les mesures prises pour relever ces défis ont été relatées dans l'examen national volontaire précité de 2020. Elles traduisent des progrès partiels, à l'image des avancées enregistrées, durant la dernière décennie, par le droit marocain dans l'appréhension de l'interface climat-énergie.

³⁶ Source : Département de l'environnement, *2^{ème} rapport biennal actualisé dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, Rabat, 2019.

2. Des avancées mitigées face aux défis climato-énergétiques

Durant la dernière décennie, le Maroc a initié une panoplie de mesures pour développer les EnR, améliorer l'EE et atténuer les impacts des CC, mais le chemin reste long pour atteindre les objectifs tracés. On a ainsi relevé diverses contraintes qui ralentissent ou freinent la mise en œuvre de la stratégie énergétique, notamment : des choix technologiques coûteux ; un faible taux d'intégration industrielle locale ; un marché des hydrocarbures dysfonctionnel ; une réalisation limitée des objectifs d'EE ; un déséquilibre financier des entreprises publiques du secteur énergétique ; un marché électrique encore verrouillé ; etc.³⁷

Des bilans convergents, établis notamment par le Conseil économique, social et environnemental (CESE), la Banque centrale et la Cour des comptes, révèlent des avancées mitigées, en clair-obscur, dans la mise en œuvre décennale du corpus juridique exposé ci-dessus. En substance, un double constat s'en dégage : alors qu'on assiste à une évolution positive mais lente du système énergétique, se traduisant par un verdissement graduel du mix électrique et une timide progression de l'EE (2.1), on observe que le régime climatique gagnerait à être consolidé (2.2).

2.1. Tendances d'évolution du système énergétique

2.1.1. Un verdissement graduel du mix électrique

Le Maroc fait face à des défis énergétiques liés notamment à la croissance de la demande et de la consommation. S'il a « toujours maintenu une consommation globalement en phase avec son niveau de développement », le mix énergétique demeure « dominé par les hydrocarbures (52 % en 2019) essentiellement destiné au transport et le charbon (33 % en 2019) destiné à la production d'électricité »³⁸.

Bien qu'en recul, le taux de dépendance, singulièrement à l'égard des énergies fossiles, s'élevait à 91,7 % en 2018, contre 93,4 % en 2016³⁹. Quoique modeste, ce fléchissement de la dépendance énergétique a contribué à réduire la facture énergétique de pas moins de 7,2 % en 2019⁴⁰. Cette dépendance pèse lourdement sur la balance des paiements et le budget de l'État. Elle compromet en outre la sécurité énergétique du Maroc, notamment en ce qui concerne l'approvisionnement et le stockage. D'où la nécessité d'améliorer la sécurité énergétique pour « mieux gérer les risques résultant de la dépendance aux importations » et de réorganiser « le système énergétique afin de faire la part plus belle aux énergies renouvelables variables »⁴¹.

³⁷ CESE, *Avis - Accélérer la transition énergétique pour installer le Maroc dans la croissance verte*, Rabat, 2020.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Examen national volontaire de 2020.

⁴⁰ CESE, *Rapport annuel 2019*, Rabat, 2020.

⁴¹ IEA, *Energy Policies beyond IEA Countries: Morocco*, *op. cit.*

La réduction de la dépendance énergétique résulte d'un progrès appréciable de la production des EnR. En 2019, la capacité totale installée était de 11 000 MW, en augmentation de 78,3 % par rapport à 2009. Les capacités additionnelles étaient d'origine thermique à 64 %, éolienne à 21 % et solaire à 15 %, avec un renforcement global de 33,7 % des EnR⁴². Quant à la capacité électrique installée de sources renouvelables, elle avait atteint 3700 MW en 2019, soit 34 % de la capacité électrique nationale, décomposée en 710 MW de solaire, 1220 MW d'éolien et 1770 MW d'hydroélectrique. La production renouvelable représentait, dès lors, 20 % de la production totale, au lieu de 16,5 % en 2016 et 9,7 % en 2012, alors que la part de l'éolien et du solaire n'était que de 2 % en 2009⁴³. Ces acquis, qui ont permis au Maroc de se classer deuxième pays d'Afrique en termes de sources renouvelables non hydroélectrique en 2018⁴⁴, sont le fruit d'investissements significatifs, traduisant son positionnement au 17^e rang des nations les plus performantes en investissements dans les EnR⁴⁵.

Toutefois, cette poussée des capacités en EnR ne s'est que partiellement reflétée sur la structure de la production. En 2019, celle-ci continuait d'être dominée par l'énergie thermique à hauteur de 80,2 % – contre 83,9 % en 2009 –, le poids de la production verte n'ayant progressé que de 19,8 %. Par source, la proportion du solaire se situait à 3,9 % et celle de l'éolien à 11,7 %. Ce dernier est alors devenu la première source renouvelable, aux dépens de l'hydraulique, qui a fléchi de 14,2 % à 4,1 %. Afin d'augmenter la part des EnR que postule la transition énergétique, il importe de remédier à l'instabilité et à l'intermittence de la production de l'électricité de source verte, ce qui requiert un approvisionnement sécurisé à travers l'amélioration de l'interconnexion des réseaux et la capacité de stockage⁴⁶.

Ce verdissement graduel du mix énergétique est multifactoriel. Sans doute repose-t-il, pour une large part, sur le bouquet juridico-institutionnel mis sur pied pour le favoriser, ainsi que sur les efforts d'investissement consentis pour le booster, précédemment examinés. S'y ajoutent des mesures complémentaires de divers ordres, comme les incitations fiscales. Par exemple, bénéficient d'une exonération de la TVA : les panneaux photovoltaïques ; les pompes à eau fonctionnant aux EnR utilisées dans le secteur agricole ; les chauffe-eaux solaires ; etc. En outre, les véhicules à moteur électrique ou hybride sont exonérés de la taxe spéciale annuelle sur les véhicules⁴⁷. Par ailleurs, des subventions vertes sont financées à travers des fonds dédiés aux EnR, tels le Fonds de garantie des efficacités et énergies renouvelables, créé en 2007, et le Fonds de développement énergétique, institué en 2009. On notera cependant que ce dernier

⁴² Bank Al-Maghrib, *Rapport annuel 2019*, Rabat, 2020.

⁴³ Examen national volontaire de 2020, *op. cit.*

⁴⁴ Bank Al-Maghrib, *Rapport annuel 2019*, *op. cit.*

⁴⁵ UNEP, *Global Trends in Renewable Energy Investment 2019*, Frankfurt, 2019.

⁴⁶ Bank Al-Maghrib, *Rapport annuel 2019*, *op. cit.*

⁴⁷ Articles 91, 92, 123 et 252 du Code général des impôts, édition 2021.

Fonds n'est cité que pour mémoire dans les lois de finances depuis l'année budgétaire 2010.

D'autres actions prises en faveur du verdissement énergétique ont été de nature institutionnelle. En plus des structures assises sur les textes législatifs et réglementaires sus-analysés, ont été mises en place des entités d'appui à la recherche et aux études sur les EnR. Tel est le cas de l'Institut de recherche en énergie solaire et énergies nouvelles. Lancé en 2011 par les acteurs clés du secteur énergétique, il soutient la R&D appliquée en EnR autour de projets collaboratifs associant monde scientifique et opérateurs socio-économiques. Un autre organe créé en 2018 par le ministère en charge du secteur énergétique est l'Observatoire marocain de l'énergie. Sa mission première consiste à produire et à publier sur son site des informations, statistiques, indicateurs et études en matière d'énergie, y compris les EnR et l'EE.

Pour atteindre les objectifs fixés par la stratégie énergétique, le Maroc devrait accélérer la diversification du mix énergétique par l'intégration d'autres énergies vertes. Dans ce sens, le CESE a recommandé la migration vers un combustible propre, le gaz naturel liquéfié, le développement de l'hydrogène vert, l'exploration d'autres ressources énergétiques (géothermie, biomasse), ainsi que la maîtrise de l'exploitation du bois-énergie⁴⁸. Dans cette optique, la plateforme *GreenH2 Maroc* a été lancée pour favoriser l'avènement d'une filière hydrogène vert compétitive et positionner le Maroc comme hub régional leader dans ce domaine⁴⁹.

Sachant par ailleurs que le développement des énergies vertes est largement tributaire du financement de l'innovation, il importe d'améliorer l'attractivité des EnR auprès des investisseurs. Afin de conforter la capacité d'investissement dans ce secteur, un projet d'amendement de la loi 13-09 prévoit d'introduire des mesures d'incitation à l'investissement national et international en vue d'accélérer « l'émergence d'un écosystème national des technologies d'énergies renouvelables »⁵⁰.

2.1.2. Des progrès limités de l'efficacité énergétique

Sur le terrain de l'EE, une légère amélioration a été enregistrée, sans que les objectifs tracés par le Programme national de l'efficacité énergétique aient pu être pleinement atteints. L'EE se mesure au moyen de « l'intensité énergétique exprimée par le degré de découplage entre le développement économique et la consommation d'énergie »⁵¹. Au Maroc, on escompte une diminution de moitié de l'intensité énergétique primaire à l'horizon en 2030. En fait, elle est passée de 27,8 TEP en 2004 à 24,8 TEP en 2018

⁴⁸ CESE, *Avis - Accélérer la transition énergétique pour installer le Maroc dans la croissance verte*, *op. cit.*

⁴⁹ Ministère de l'Énergie, des Mines et de l'Environnement, Communiqué de presse, 18 mars 2021.

⁵⁰ Note de présentation du projet d'amendement de la loi 13-09, 15 mai 2019.

⁵¹ Examen national volontaire de 2020, *op. cit.*

pour produire un million de dirhams de PIB. Ce menu progrès de l'EE est la résultante d'une série de mesures de réduction de la consommation d'énergie dans les secteurs les plus énergivores : transport, bâtiment, industrie, agriculture, etc.⁵². Outre les efforts de vulgarisation des bonnes pratiques tendant à optimiser et maîtriser l'usage de l'énergie, le Maroc a œuvré à la transition vers des produits et des appareils plus efficaces moyennant l'interdiction des importations de véhicules anciens, à travers la réglementation thermique applicable aux nouveaux bâtiments, ou grâce à des initiatives encourageant l'EE, comme le programme « Mosquées vertes ». Néanmoins, on estime que « les mesures d'efficacité énergétique actuelles ne permettront pas d'atteindre les objectifs énergétiques et climatiques fixés »⁵³.

L'une des carences pointées par la Cour des comptes dans la mise en œuvre de la loi 47-09 relative à l'EE concerne les retards accusés dans l'adoption de ses règlements techniques⁵⁴. Un début de réponse à cette critique a été apporté par un décret sur les performances énergétiques minimales et l'étiquetage énergétique, que le gouvernement a approuvé en 2021⁵⁵. Est en outre à l'étude un projet de décret fixant le cahier des charges des entreprises de services énergétiques⁵⁶. Auparavant, le département de l'énergie a institué en 2019 des commissions techniques nationales de l'EE dans les secteurs de l'industrie, l'agriculture et l'éclairage public.

Somme toute, alors que l'EE demeure une priorité de la Stratégie énergétique nationale, le CESE fait état d'une « faible réalisation » des objectifs chiffrés qu'elle s'est fixés et préconise d'accélérer son affermissement par la mise en place d'un fonds national de l'EE afin d'accroître les moyens dédiés à son financement, ce qui contribuerait indirectement à la réduction des émissions de GES⁵⁷.

Certains secteurs énergivores n'intègrent pas suffisamment les mesures d'EE édictées. Il s'agit notamment des secteurs du bâtiment, du transport, de l'industrie et de l'agriculture, qui peuvent réaliser d'importantes économies d'énergie et contribuer à la réduction des émissions de GES. L'EE devrait être approchée d'une manière globale et intégrée, ce qui requiert une coordination accrue des politiques et des actions impliquant, du point de vue institutionnel, « une étroite collaboration entre plusieurs ministères, une bonne coordination générale et des dotations budgétaires adaptées en faveur des programmes d'efficacité énergétique »⁵⁸.

⁵² *Ibid.*

⁵³ IEA, *Energy Policy Beyond IEA Countries: Morocco 2019*, *op. cit.*

⁵⁴ Cour des comptes, *Rapport annuel 2018*, Rabat, 2019.

⁵⁵ Décret n° 2-20-716 du 25 mars 2021 portant sur la performance énergétique minimale des appareils et équipements fonctionnant à l'électricité, au gaz naturel, aux produits pétroliers liquides ou gazeux, au charbon ou aux énergies renouvelables mis en vente sur le territoire national.

⁵⁶ Cour des comptes, *Rapport annuel 2018*, *op. cit.*

⁵⁷ CESE, *Avis - Accélérer la transition énergétique pour installer le Maroc dans la croissance verte*, *op. cit.*

⁵⁸ IEA, *Energy Policy Beyond IEA Countries: Morocco 2019*, *op. cit.*

L'amélioration de la performance énergétique passe également par l'implication et l'adhésion des opérateurs privés. Ceux-ci devraient être incités à se doter de systèmes de management de l'énergie qui leur permettent de réduire leur consommation d'énergie et leurs émissions de GES. Ils devraient aussi, en plus de l'audit énergétique, soumettre leurs structures et leurs activités à la certification environnementale, notamment la norme ISO 50001, pour une gestion durable de l'énergie.

2.2. Perspectives d'enrichissement du régime climatique

À l'instar de la plupart des pays africains, le Maroc assume sa part de responsabilité dans la riposte mondiale au réchauffement planétaire. Il a abrité à Marrakech deux COP de la CCNUCC, la 7^e en 2001, qui a convenu du cadre procédural requis pour l'application du Protocole de Kyoto, et la 22^e en 2016, qui a contribué à l'opérationnalisation de l'Accord de Paris et lancé le Partenariat CDN.

Conformément à ses obligations conventionnelles, le Maroc a soumis, dans les règles de l'art, trois communications nationales, deux rapports biennaux actualisés et sa première CDN, et il s'apprête également à présenter sa 4^e communication nationale et sa 2^e CDN. Celles-ci étaient attendues en 2020, mais leur achèvement a dû être décalé en raison de la pandémie de Covid-19, qui a causé le report à 2021 de la COP 26 de la CCNUCC.

Parmi les autres mesures prises dans ce contexte, on signalera en particulier : d'une part, un plan de réforme des subventions aux combustibles fossiles qui tend, par la réduction de leur utilisation, à diminuer les émissions des GES ; d'autre part, une stratégie nationale bas-carbone à l'horizon 2050, en phase de préparation, qui vise à aligner les politiques publiques en vue de la décarbonisation de l'économie nationale. Or, la multiplicité et la diversité des acteurs climatiques qui caractérisent le dispositif institutionnel pourraient « constituer un handicap pour la réalisation des objectifs »⁵⁹. Aussi une coordination institutionnelle accrue de la gouvernance des CC est-elle à l'étude afin que toutes les dimensions de l'action climatique puissent, dans leur transversalité, être traitées de manière cohérente au double plan horizontal et vertical⁶⁰. Cette démarche traduit une préconisation du CESE : « institutionnaliser par décret le comité de coordination interministérielle » pour la mise en œuvre de la politique climatique du Maroc⁶¹.

Eu égard à l'ODD 13 sur les mesures de lutte contre les CC, les pas franchis vers sa réalisation sont généralement encourageants. Du reste, il s'agit du seul ODD pour

⁵⁹ Y. Zakkari, « La politique climatique du Maroc », in D. Lagrini et E. Chougrani (dir.), *L'environnement dans le bassin méditerranéen : Espace de partenariat ou sphère de concurrence ?* Rabat, REMALD, 2017, pp. 29-39.

⁶⁰ Examen national volontaire de 2020, *op. cit.*

⁶¹ CESE, *Avis - Intégration des exigences des changements climatiques dans les politiques publiques*, Rabat, 2015.

lequel des pays africains sont majoritairement en passe d'atteindre les résultats escomptés. Le Maroc a ainsi trouvé, dès 2017, un bon équilibre entre performance énergétique et émissions de GES, par référence à l'indicateur 13.2.2 : « Total des émissions annuelles de gaz à effet de serre »⁶². Globalement, son économie a été classée 26^e parmi celles des 76 nations à empreinte carbone relativement contenue⁶³.

Pour parachever ces efforts, il reste à compléter l'encadrement juridique existant par une loi climat. Si le Maroc a échafaudé une solide charpente politico-institutionnelle pour faire face aux CC, il n'a pas encore édifié le socle législatif permettant d'en fortifier les fondements. Une loi entièrement dédiée au climat aurait le mérite non seulement de forger un régime climatique exhaustif, mais aussi de rehausser l'action climatique au rang législatif, la dotant d'une normativité supérieure et lui conférant une visibilité amplifiée. C'est d'ailleurs cette voie qui semble tracée : un projet de loi, qui serait déjà « en cours de finalisation », fixerait les principes fondamentaux, les objectifs nationaux, le cadre de gouvernance et les mécanismes de lutte contre les CC⁶⁴.

Parallèlement à cette consolidation du cadre juridique et institutionnel, les stratégies sectorielles devraient être réajustées en fonction des facteurs climatiques afin de garantir la durabilité des actions et des programmes. Les politiques nationales devraient dorénavant être conçues en tenant compte des défis climatiques présents et futurs et projeter ainsi les mesures nécessaires d'adaptation et d'accompagnement sur le long terme. En somme, le Maroc devrait « intégrer la donne climatique dans sa politique publique en tant qu'enjeu actuel et d'avenir »⁶⁵.

⁶² The Sustainable Development Goals Center for Africa/Sustainable Development Solutions Network, *Africa SDG Index and Dashboards Report 2020. Leave No One Behind to Achieve the SDGs in Africa*, Kigali and New York, 2020.

⁶³ MIT Technology Review, *The Green Future Index 2021*, Cambridge, 2021.

⁶⁴ Examen national volontaire de 2020, *op. cit.*

⁶⁵ Y. Zakkari, « La politique climatique du Maroc », *op. cit.*

PRODUCTION ET COMMERCIALISATION DE L'ÉNERGIE SOLAIRE AU MAROC : ASPECTS JURIDIQUES

Bouchra NADIR

Professeure à la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Rabat-Souissi

Saida EL YOUSOUFI ATTOU

Doctorante à la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Rabat-Souissi

Résumé

Depuis 2009, le Maroc a progressivement formulé et renforcé sa stratégie nationale de l'énergie, dont l'un des axes principaux est la mise en place d'une politique énergétique favorable au développement des énergies renouvelables, notamment le solaire. Cette volonté politique s'est concrétisée par la mise à niveau du cadre législatif, la création d'institutions ayant pour vocation la gestion, la supervision et la promotion des énergies renouvelables et l'instauration de mesures incitatives. Cet écosystème national encourage la production et la commercialisation de l'électricité issue de l'énergie solaire. Cet article analyse l'expérience marocaine de production et de commercialisation de l'énergie solaire à la lumière des textes juridiques qui régissent ce secteur.

Mots clés : énergie solaire, régime juridique, production, commercialisation.

Abstract

Since 2009, Morocco has progressively formulated and reinforced its National Energy Strategy, one of the main thrusts of which is the implementation of an energy policy favourable to the development of renewable energy, including solar. This political will was reflected in the upgrading of the legislative framework, the creation of institutions to manage, supervise and promote renewable energy and the introduction of incentives. This national ecosystem encourages the production and marketing of solar-powered electricity. This article reviews the Moroccan experience in the production and marketing of solar energy in the light of the legal texts that govern this sector.

Keywords: solar energy, legal regime, production, marketing.

Introduction

Le Maroc fait partie d'une région propice à la production de l'énergie solaire, tant en termes de ressources potentielles que de conditions géographiques. Le développement judicieux de ce potentiel peut permettre au pays de répondre à ses besoins énergétiques, de contribuer à la protection de l'environnement et de créer de nouvelles richesses.

Avec l'ambition de porter la part des énergies renouvelables dans la puissance électrique installée à 52 % à l'horizon 2030, le Maroc est devenu un acteur majeur de la transition énergétique, notamment sur le continent africain.

Depuis 2009, le Maroc a progressivement formulé et renforcé sa stratégie nationale de l'énergie, dont l'un des axes principaux est la mise en place d'une politique énergétique favorable au développement des énergies renouvelables, notamment le solaire. Cette volonté politique s'est concrétisée par la mise à niveau du cadre législatif, la création d'institutions ayant pour vocation la gestion, la supervision et la promotion des énergies renouvelables et l'instauration de mesures incitatives.

Une étape importante de la libéralisation du secteur des énergies renouvelables a été franchie en 2010 avec la loi 13-09 sur les énergies renouvelables, qui a ouvert le marché des énergies renouvelables à la concurrence, en permettant au secteur privé d'investir dans les énergies renouvelables pour produire de l'électricité sans limitation de puissance, tandis qu'auparavant l'Office national de l'électricité et de l'eau potable (ONEE) monopolisait l'exploitation et la production d'énergie.

La loi 58-15 a ouvert l'accès au réseau de distribution de la basse tension¹, qui se limitait à la moyenne, haute et très haute tension. Cette mesure permettra le développement du secteur industriel des petites et moyennes installations, notamment pour le photovoltaïque.

Dans cet article, l'expérience marocaine est analysée en termes de production et de commercialisation de l'énergie solaire à la lumière des textes juridiques qui régissent ce secteur.

¹ Dahir n° 1-16-3 du 12 janvier 2016 portant promulgation de la loi n° 58-15 modifiant et complétant la loi n° 13-09 relative aux énergies renouvelables.

1. Le contexte juridique de développement de l'énergie solaire au Maroc

La question énergétique est placée au rang des priorités nationales. Dépendant de l'extérieur pour son approvisionnement en énergies fossiles², le Maroc a mis en place, en 2009, une stratégie énergétique à l'horizon 2030 qui vise à diversifier le bouquet énergétique national, à renforcer la sécurité d'approvisionnement et à garantir à l'ensemble des citoyens un accès abordable aux services énergétiques. De manière ambitieuse, elle porte la part des énergies renouvelables dans la capacité électrique globale installée à 42 % en 2020 et 52 % en 2030.

Cette stratégie a été déclinée en feuilles de route avec des objectifs à court, moyen et long termes, reposant sur des réformes juridiques et institutionnelles illustrées ci-dessous.

La loi 13-09 relative aux énergies renouvelables³, qui vise à libéraliser ce secteur, a pour but de promouvoir la production d'énergies renouvelables, leur commercialisation et leur exportation par des entités publiques ou privées. Elle assujettit des installations de production d'énergies renouvelables à un régime d'autorisation ou de déclaration. Elle confère le droit aux exploitants de produire de l'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables pour le compte de consommateurs raccordés au réseau électrique national de moyenne tension (MT), haute tension (HT) et très haute tension (THT), pour leur usage propre.

En 2015, le décret n° 2-15-772 relatif à l'accès au réseau électrique national de MT⁴, pris en application de la loi 13-09, a fixé les conditions et modalités d'accès des installations de production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables au réseau de moyenne tension en vue de faciliter son ouverture progressive et harmonieuse à l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables. À cet effet, il a mis en place un cadre transparent, non discriminatoire et stable pour les investisseurs. Il permet aux producteurs d'énergie électrique de source renouvelable d'être raccordés au réseau électrique de MT pour une commercialisation auprès des consommateurs privés qui sont, en premier lieu, les industries de taille moyenne.

En 2016, la loi 58-15 est venue modifier la loi 13-09 et pallier ses insuffisances, en vue notamment de l'adapter aux évolutions technologiques et d'encourager les initiatives privées. Ses grands apports concernent l'accès au réseau de basse tension et la possibilité de vendre l'excédent d'énergie renouvelable produite.

² En 2015, les achats de pétrole du Maroc représentaient 24 % des importations globales et constituaient près de 50 % du déficit commercial.

³ Dahir n° 1-10-16 du 11 février 2010 portant promulgation de la loi n° 13-09 relative aux énergies renouvelables.

⁴ Décret n° 2-15-772 du 28 octobre 2015 relatif à l'accès au réseau électrique national de moyenne tension.

Pendant la même année, a été promulguée la loi 48-15 relative à la régulation du secteur de l'électricité⁵. Dotant le secteur de l'électricité d'un nouveau cadre réglementaire, elle clarifie les attributions des parties prenantes du transport et de la distribution d'électricité et les institutionnalise en une nouvelle entité indépendante, l'Autorité nationale de régulation de l'électricité (ANRE). Elle assure ainsi l'indépendance du marché électrique par rapport aux opérateurs du secteur. Jusqu'alors, la régulation reposait sur l'ONEE, sous tutelle du ministère en charge de l'énergie. Cette institutionnalisation devrait « accroître l'attractivité du secteur des renouvelables auprès des bailleurs de fonds, des industriels du secteur et des investisseurs privés »⁶. L'ANRE est chargée, entre autres tâches, de fixer les tarifs d'utilisation du réseau électrique national de transport et des réseaux électriques de MT ; de codifier les conditions de raccordement et d'accès au réseau électrique national du transport ; de s'assurer du bon fonctionnement du marché de l'électricité et de réguler l'accès des auto-producteurs ; de contrôler le gestionnaire du réseau de transport et les gestionnaires des réseaux de distribution. Cette loi prescrit en outre les règles à suivre pour le transport de l'électricité et la gestion des réseaux électriques de MT. La loi 37-16 a élargi les tâches de la MASEN⁷ à la réalisation de centrales de production d'électricité de toutes les sources d'énergie renouvelables, à l'exception des stations de transfert d'énergie par pompage.

Enfin, dans le cadre de la loi 86-12 relative aux contrats de partenariat public-privé (PPP)⁸, de tels contrats permettent de financer des investissements lourds, comme les infrastructures énergétiques⁹, sans engager les finances de l'État dans l'immédiat. Ainsi, la mise en place de panneaux solaires peut faire l'objet d'un contrat de partenariat public-privé.

2. Production et commercialisation de l'énergie solaire au Maroc

2.1. Le régime juridique de la production d'énergie solaire

La loi 13-09 a introduit un régime d'autorisation et de déclaration préalable applicable aux installations de production d'énergie électrique à partir de sources d'énergies renouvelables. Ces régimes s'appliquent en fonction de certains seuils de l'électricité

⁵ Dahir n° 1-16-60 du 24 mai 2016 portant promulgation de la loi n° 48-15 relative à la régulation du secteur de l'électricité et à la création de l'autorité nationale de régulation de l'électricité.

⁶ I. García et A. Leidreiter, *Feuille de route pour un Maroc 100 % énergie renouvelable*, World Future Council, 2016, p.27

⁷ Moroccan Agency for Sustainable Energy.

⁸ Promulguée par le dahir n° 1-14-192 du 24 décembre 2014 et entrée en vigueur en 2015, avec la publication de son décret d'application n° 2-15-45 du 13 mai 2015.

⁹ B. Nadir, K. Anouar et N. Lamchici, «The public-private partnership in the field of wind energy in Morocco», *International Journal of Advanced Research*, Volume 2, Issue 10, 2014, p. 287.

produite, en distinguant production d'énergie électrique et production d'énergie thermique (art. 4). Pour la production d'énergie thermique, il existe seulement un régime de déclaration préalable qui s'applique si la puissance produite dépasse 8 MW. Pour la production d'énergie électrique (solaire ou éolienne), il existe deux régimes : celui de l'autorisation (art. 3) si la puissance produite dépasse 2 MW et celui de la déclaration préalable si la puissance produite est supérieure à 20 KW et inférieure à 2 MW. Le projet de loi 40-19¹⁰ prévoit des modifications aux régimes d'autorisation et de déclaration : il y est question d'autorisation de réalisation, au lieu d'autorisation provisoire, et d'autorisation d'exploitation, au lieu d'autorisation définitive. Le demandeur d'autorisation peut être une personne physique ou une personne morale de droit privé ou public.

Une fois obtenue l'autorisation définitive, les contrats de fourniture d'électricité sont conclus avec des clients privés, en général pour des durées supérieures à 10 ans, avec un prix plancher pour assurer une rentabilité minimum. Le client s'oblige à prendre une quantité annuelle réservée d'énergie que le fournisseur s'oblige à lui livrer, avec des révisions de la quantité d'énergie réservée et des indemnités croisées si le client ne prend pas l'énergie fournie ou, à l'inverse, si le fournisseur ne livre pas l'énergie réservée. En pratique, l'ONEE propose deux contrats : l'un pour l'accès au réseau et l'autre pour les conditions de raccordement du site de production au réseau.

2.2. Le régime juridique de la commercialisation de l'énergie solaire

L'énergie électrique produite par l'exploitant d'une ou de plusieurs installations de production d'énergie électrique à partir de sources d'énergies renouvelables est destinée au marché national et à l'exportation.

2.2.1. Marché national

En vertu de l'article 5 de la loi 13-09, les exploitants répondent aux besoins du marché national de l'électricité dans le cadre d'une convention, conclue avec l'État ou l'organisme délégué par lui à cet effet, qui prévoit notamment sa durée de validité et les conditions commerciales de fourniture de l'énergie électrique ainsi produite. Selon l'article 26, l'exploitant « peut également fournir de l'électricité à un consommateur ou un groupement de consommateurs raccordé (s) au réseau électrique national de moyenne tension, haute tension et très haute tension, dans le cadre d'un contrat qui prévoit, en particulier, les conditions commerciales de fourniture de l'énergie électrique, ainsi que l'engagement desdits consommateurs d'enlever et de consommer l'électricité qui leur est fournie, exclusivement pour leur propre usage ».

Le décret précité n° 2-15-772 offre la possibilité d'achat de l'électricité produite à partir de sources d'énergies renouvelables par les distributeurs. Le gestionnaire de réseaux

¹⁰ Projet d'amendement de 2019 de la loi 13-09, modifiée et complétée par la loi 58-15.

électriques de distribution est autorisé à s'approvisionner en énergie électrique auprès des exploitants des installations de production d'énergie électrique à partir de sources d'énergies renouvelables raccordées au réseau électrique de MT pour satisfaire ses besoins en services auxiliaires (art.13). Ceux-ci sont « destinés à compenser l'énergie utilisée pour la gestion du réseau électrique et les pertes techniques subies par le gestionnaire de réseau électrique de distribution dans la limite de 7 % du volume total annuel de l'énergie distribuée par ledit gestionnaire » (art. 2).

Le projet de loi 40-19 envisage d'étendre les possibilités de commercialiser l'électricité verte auprès des gestionnaires de réseaux de distribution. L'exploitant d'une installation raccordée au réseau électrique national de MT peut fournir de l'électricité à : des consommateurs raccordés au réseau électrique national de MT ; un gestionnaire du réseau de distribution d'électricité ; ou aux deux à la fois (art. 6). L'exploitant d'une installation raccordée au réseau de moyenne, haute ou très haute tension peut fournir de l'électricité à un gestionnaire du réseau de distribution d'électricité. Les gestionnaires de ces réseaux peuvent acquérir jusqu'à 40 % de l'énergie totale fournie pour alimenter les clients situés dans leurs zones de compétence.

2.2.2. Marché international

En vertu de l'article 27 de la loi 13-09, après avis technique du gestionnaire du réseau électrique national de transport, l'exploitant d'une installation produisant de l'énergie électrique à partir de sources d'énergies renouvelables, raccordée au réseau électrique de moyenne, haute et très haute tension, peut exporter l'électricité produite.

Lorsque la capacité du réseau électrique national de transport et des interconnexions est insuffisante, l'exploitant peut être autorisé à réaliser et utiliser, pour son usage propre, des lignes directes de transport, dans le cadre d'une convention de concession à conclure avec le gestionnaire du réseau électrique national de transport, qui prévoit notamment : la nature et la consistance des ouvrages à réaliser et le délai de leur exécution ; les charges et obligations particulières du concessionnaire ; la redevance de transit à payer par le concessionnaire ; la durée de la concession ; les mesures à prendre par le concessionnaire pour la protection de l'environnement ; les conditions de retrait ou de déchéance de la concession, ainsi que celles du retour des ouvrages en fin de concession (art. 28).

3. Les producteurs d'énergie solaire et les modèles commerciaux au Maroc

3.1. Les producteurs d'électricité de source solaire

3.1.1. L'Agence marocaine pour l'énergie durable

La Moroccan Agency for Solar Energy (MASEN) a été créée par la loi 57-09¹¹. Société de droit privé à capitaux publics, elle a été chargée d'accompagner la réalisation d'un projet intégré visant la mise en place en 2020 d'une production électrique à partir de l'énergie solaire d'une capacité totale de 2000 MW¹². Ses actions s'articulent autour de trois axes : favoriser le développement d'une filière industrielle compétitive ; tisser des partenariats pour la formation de ressources qualifiées ; et soutenir la recherche et le développement pour contribuer à l'amélioration des performances des technologies solaires.

En 2016, la loi 37-16 a modifié la loi 57-09, transformant la MASEN en Moroccan Agency for Sustainable Energy (Agence marocaine pour l'énergie durable). L'Agence devient une société associée dotée d'un conseil d'administration, chargée de la réalisation de stations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable. Elle assure le pilotage d'études, la planification, le financement, la réalisation, l'exploitation et la maintenance des sites de production.

À partir de 2016, de grands projets d'énergies solaires voient le jour. Ainsi, le complexe Noor Ouarzazate, grand ensemble multi-technologies d'une capacité installée de 580 MW, a été mis en service en 2018. La même année, le projet de Laayoune a été déployé avec une puissance installée de 85 MW. La centrale solaire Noor Midelt I, d'une puissance totale de 800 MW, est en cours de réalisation¹³. À la fin de 2019, la puissance installée en énergies renouvelables a atteint 3701 MW, dont 711 MW pour le solaire¹⁴.

Fondée en 2010 et dotée d'une bonne connaissance des enjeux énergétiques, la Société d'investissement énergétique (SIE) participe au développement du secteur de MT via le photovoltaïque¹⁵ à travers l'octroi d'un financement partiel par l'État. En tant que tiers investisseur, la SIE peut faciliter l'établissement de PPP¹⁶.

¹¹ Dahir n°1-10-18 du 11 février 2010 portant promulgation de la loi n° 57-09 relative à la création de la Moroccan Agency for Solar Energy « MASEN ».

¹² I. García et A. Leidreiter, *Feuille de route pour un Maroc 100 % énergie renouvelable*, op. cit., p. 28.

¹³ www.masen.ma.

¹⁴ Conseil économique, social et environnemental, *Avis - Accélérer la transition énergétique pour installer le Maroc dans la croissance verte*, Rabat, 2020, p. 29.

¹⁵ I. García et A. Leidreiter, *Feuille de route pour un Maroc 100 % énergie renouvelable*, op. cit., p. 29.

¹⁶ C. Huwiler, *Situation et perspectives de la planification et gestion durables de l'énergie dans les villes du Maroc*, Union européenne et Human Dynamics, 2015, p. xviii.

3.1.2. Office national de l'électricité et de l'eau potable

L'ONEE est chargé de la production, du transport et de la distribution de l'énergie électrique¹⁷. Cette mission a été limitée par la loi 38-16 modifiant et complétant le dahir de 1963 créant l'Office national de l'électricité, qui a transféré à la MASEN tout moyen de production utilisant les sources d'énergies renouvelables, à l'exception des stations de transfert d'énergie par pompage, des infrastructures de production de l'électricité dédiée aux heures de pointe et à la stabilité du système électrique national et des infrastructures de production de l'électricité à partir des sources d'énergie renouvelable régies par la loi 13-09.

Dans les années 1990, au titre du Programme d'électrification rurale global, l'ONEE a introduit l'électrification photovoltaïque. En 2008, il a implanté une microcentrale photovoltaïque de 45 KW à Casablanca, suivie en 2010 de 14 microcentrales photovoltaïques, d'une capacité totale de 125 KW, installées sur les toits d'institutions publiques à Ouarzazate et d'une centrale photovoltaïque de 800 KW dans la province d'Assa Zag.

L'ONEE a par ailleurs lancé un plan de développement de centrales solaires photovoltaïques de taille moyenne (20 à 30 MW), qui vise à valoriser l'énergie solaire dans différentes zones, tout en renforçant la sécurité d'approvisionnement dans ces zones éloignées de la production d'électricité. Ces centrales électriques sont situées dans les régions de Zagora, d'Arfoud et de Missour¹⁸.

Transportée et distribuée à l'aide de réseaux¹⁹, l'électricité est acheminée depuis l'unité de production vers un réseau de transport composé de lignes à très haute tension (THT) reliées entre elles par des postes d'interconnexion structurés nationalement. L'électricité est ensuite acheminée jusqu'à des postes de répartition alimentant les réseaux régionaux composés de lignes à THT et à haute tension (HT). Enfin, l'électricité est acheminée jusqu'à des postes sources alimentant les réseaux locaux de distribution constitués de lignes à moyenne tension (MT) et à basse tension (BT)²⁰. Le système électrique marocain dispose d'un réseau de transport bien maillé, d'une longueur totale de 27 081 km en 2019, qui comprend des lignes THT (400-225 kV), HT (150-60 kV) et MT (55-20 kV). Il est interconnecté aux réseaux algériens et espagnols²¹.

¹⁷ Article 2 du dahir n° 1-63-226 du 5 août 1963 portant création de l'ONE, modifié par le décret-loi n° 2-94-503 du 23 septembre 1994 en vue d'ouvrir la voie à la production concessionnelle d'électricité.

¹⁸ N. Benalouache, *L'énergie solaire pour la production d'électricité au Maghreb : transition énergétique et jeux d'échelles*, thèse de doctorat, Aix-Marseille Université et Université de Sfax, 2017, p. 300.

¹⁹ B. Wiesenfeld, *Promesses et réalités des énergies renouvelables*, EDP Sciences, 2013, p. 14.

²⁰ N. Benalouache, *L'énergie solaire pour la production d'électricité au Maghreb*, op. cit., pp. 35-36.

²¹ *Ibid.*, p. 316.

Ayant pour mission d'assurer le transport de l'énergie électrique et la sécurité d'alimentation du pays, l'ONEE a entrepris, pour la période 2016-2020, un programme de développement de ses réseaux de transport et de distribution d'électricité. L'ONEE est ainsi le premier distributeur. Sa mission de service public s'exerce en particulier dans le domaine de la distribution. Ses réseaux de distribution d'électricité couvrent les zones tant urbaines que rurales, surtout avec la généralisation de l'accès à l'électricité.

La distribution de l'énergie s'effectue soit directement par l'ONEE, en zone rurale principalement et dans plusieurs agglomérations urbaines, soit par des délégataires privés opérant dans les villes de Casablanca, Rabat, Tanger et Tétouan, ainsi que des régies locales dépendant des communautés urbaines. Les distributeurs commercialisent la BT et la MT alors que la HT et la THT sont l'exclusivité de l'ONEE.

3.2. Les modèles commerciaux de l'énergie solaire au Maroc

3.2.1. Un modèle d'approvisionnement centralisé²²

En 1994, le décret 2-94-503 a autorisé la production privée de l'électricité (IPP²³) en habilitant l'ONEE à passer des contrats avec des personnes morales de droit privé pour la production concessionnelle d'électricité d'une puissance supérieure à 10 MW, à condition que des producteurs indépendants soient choisis par appel d'offres, l'ONEE étant l'acheteur unique de l'électricité produite à travers des contrats d'achat et de fourniture d'électricité.

En 1997, un contrat de concession a été conclu entre l'ONEE et Jorf Lasfar Energy Company qui autorise l'exploitation indépendante de deux unités de production à Jorf Lasfar selon un schéma *Build-Operate-Transfer*²⁴.

3.2.2. L'autoproduction²⁵

La loi 16-08 relative à l'autoproduction d'électricité²⁶ permet d'autoriser toute personne, physique ou morale, de droit privé ou public, à produire sa propre électricité à condition que la production n'excède pas 50 MW. C'est par exemple le cas de Lafarge et Ciment du Maroc.

²² RES4MED, *Le développement des énergies renouvelables sur le réseau de moyenne tension au Maroc : une note d'analyse*, Pöyry Management Consulting, 2018, p. 9.

²³ *Independent Power Production*.

²⁴ N. Benalouache, *L'énergie solaire pour la production d'électricité au Maghreb*, *op. cit.*, p. 316.

²⁵ RES4MED, *Le développement des énergies renouvelables sur le réseau de moyenne tension au Maroc*, *op. cit.*, p. 10.

²⁶ Dahir n° 1-08-97 du 20 octobre 2008 portant promulgation de la loi n° 16-08 modifiant et complétant le dahir n° 1-63-226 du 5 août 1963.

En vertu de la loi 13-09, les producteurs privés peuvent vendre de l'énergie électrique aux clients éligibles ayant accès au réseau national de transport. Plusieurs producteurs privés d'électricité sont concernés, comme Nareva (200 MW), UPC Renewables (120 MW), Innovant Maroc (18 MW), Énergies J2 Terre (17 MW), Platinum Power (36 MW), SGTM (22 MW).

En 2015, la loi 54-14 a étendu l'autoproduction aux installations d'une taille supérieure à 300 MW. L'excédent d'énergie peut être vendu exclusivement à l'ONEE. Les modalités de raccordement au réseau électrique national sont déterminées par une convention de raccordement conclue avec l'ONEE.

3.2.3. Vente directe²⁷

Bien que la loi 13.09 ait autorisé de vendre directement aux consommateurs via le réseau électrique national ou le réseau de distribution pour les réseaux de haute et très haute tension, l'accès aux réseaux électriques moyenne tension reste soumis à des conditions et des modalités fixées par voie réglementaire (art. 5).

Avec le décret 2-15-772, susvisé, les producteurs d'énergie électrique de source renouvelable peuvent être raccordés au réseau électrique de MT pour la vendre aux consommateurs privés. Dans les villes couvertes par des contrats de concession de distribution d'électricité, les opérateurs privés entrent directement en concurrence avec les concessionnaires.

La loi 58-15 modifiant et complétant la loi 13-09 donne la possibilité aux installations de production d'énergie électrique à partir de sources d'énergies renouvelable d'accéder au réseau de distribution de BT.

Selon l'article 26 de la loi 58-15, l'exploitant ne peut vendre plus de 20 % en tant qu'excédent de la production annuelle de l'énergie électrique de sources d'énergie renouvelables. Cet excédent peut être vendu soit à l'ONEE pour les installations connectées au réseau HT et THT, soit aux distributeurs pour les installations connectées au réseau MT et BT.

Les modalités et les conditions commerciales de rachat de l'excédent de l'énergie produite à partir de sources d'énergies renouvelables doivent être fixées par voie réglementaire ; or aucun décret ou arrêté n'a encore été publié à ce sujet.

Le décret 2-15-772 prévoit l'ouverture du réseau de MT à l'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables selon une trajectoire prédéfinie, « composée

²⁷ RES4MED, *Le développement des énergies renouvelables sur le réseau de moyenne tension au Maroc*, op. cit., p. 11.

d'enveloppes exprimant le volume d'intégration de l'électricité verte dans le réseau électrique de moyenne tension, pour chaque zone de distribution » (art. 8).

4. Insuffisances actuelles et réformes possibles de la production et la commercialisation de l'énergie solaire

4.1. Insuffisances

Les actions politiques, les réformes législatives et les investissements pris en charge par le gouvernement sont le signe d'un engagement réel du Maroc à promouvoir le déploiement des énergies renouvelables. En effet, le Maroc fait partie des premiers pays du continent africain à parier sur les énergies renouvelables, alliant développement économique et respect de l'environnement. Aujourd'hui, il dispose de l'un des programmes d'énergies renouvelables les plus ambitieux en Afrique.

Malgré les avancées enregistrées, le cadre actuel de l'énergie solaire comporte des insuffisances. Ainsi, dans le secteur de l'énergie solaire photovoltaïque, la technologie solaire à concentration s'avère relativement chère, le coût de revient du KWh étant plus élevé que le coût de revente à l'ONEE²⁸. De même, la différence entre les prix d'achat aux IPP et les prix de vente à l'ONEE a engendré un déficit estimé à 800 millions de dirhams par an des centrales Noor I, II et III²⁹.

L'opérationnalisation de la loi 13-09 pose des difficultés pratiques. Les délais d'instruction des demandes d'autorisations provisoires sont assez longs. Ils doivent être précédés d'une étude d'impact sur l'environnement, d'une sécurisation du foncier et d'un avis de l'ONEE sur la compatibilité du projet avec le réseau national (art. 10).

Certains opérateurs privés ont investi dans des sites mais ne sont toujours pas autorisés à développer leur centrale de production à cause d'une interférence des acteurs qui interviennent dans le processus d'autorisation de projets (ONEE, régies de distribution).

Le cadre juridique actuel exclut les producteurs de petite et moyenne taille, empêche les villes de créer leurs propres réseaux de distribution privée et entrave l'investissement des collectivités et des citoyens dans la production locale d'énergie solaire. Certes, le décret 2-15-772 autorise les producteurs d'énergie électrique de source renouvelable à être raccordés au réseau MT pour une commercialisation auprès des consommateurs privés. Cependant, il souligne que ces « dispositions ne doivent en aucun cas porter atteinte à l'équilibre des contrats de la gestion déléguée de la distribution » (art. 15).

²⁸ Conseil économique, social et environnemental, *Avis - Accélérer la transition énergétique pour installer le Maroc dans la croissance verte*, op. cit., p. 30.

²⁹ *Ibid.*, p. 32.

En outre, les sociétés de distribution ne sont pas incitées à favoriser l'intégration des énergies renouvelables dans le système. D'une part, afin d'assurer l'adéquation et la fiabilité du réseau aux nouvelles capacités des énergies renouvelables, les distributeurs devraient effectuer des investissements importants, alors qu'aucun système de rémunération claire n'est défini par l'ANRE. D'autre part, les projets d'énergies renouvelables en MT impliqueraient une réduction conséquente du chiffre d'affaires des régies de distribution.

L'article 7 de la loi 13-09 dispose que les projets de production d'énergie électrique à partir de source d'énergie solaire d'une puissance cumulée maximale supérieure ou égale à 2 MW ne peuvent être réalisés que dans des zones d'accueil définies par arrêté – lequel n'a pas encore vu le jour. En dehors de ces zones, aucune autorisation ne peut être donnée.

Le projet de loi 40-19 devrait remédier à cette difficulté en supprimant cette disposition confinant les projets solaires dans des zones de développement de production d'énergie électrique à partir de source d'énergie solaire. L'identification des sites d'accueil demeurerait toutefois requise pour les projets de production d'énergie électrique à partir de sources d'énergie éolienne³⁰. Ce projet de loi rend laborieuses les règles pour les opérateurs privés et nécessite des textes d'application pour l'opérationnaliser.

La réforme de la loi 13-09, notamment à travers la loi 58-15, a permis aux installations de production d'énergie électrique à partir de sources d'énergies renouvelable d'avoir accès au réseau de distribution de BT. Cependant, les modalités d'application font encore défaut.

On relève par ailleurs l'absence d'effectivité de l'ANRE, qui laisse à l'opérateur historique (ONEE) le soin de fixer les tarifs, les modalités de leur calcul, ainsi que les modalités d'accès au réseau.

Enfin, le citoyen n'a pas bénéficié d'une baisse des tarifs de l'électricité. Au contraire, en 2014, « une révision des tarifs à la hausse a été appliquée et échelonnée sur 4 ans, dans le cadre du contrat programme État/ONEE 2014-2017 »³¹.

4.2. Recommandations

Compte tenu de tous les obstacles rencontrés dans le secteur de l'énergie solaire, les réformes doivent couvrir de multiples domaines. Les recommandations suivantes

³⁰ Arrêté n° 2657-11 du 19 septembre 2011 définissant les zones destinées à accueillir les sites pouvant abriter les installations de production de l'énergie électrique à partir de source d'énergie éolienne.

³¹ Conseil économique, social et environnemental, *Avis - Accélérer la transition énergétique pour installer le Maroc dans la croissance verte*, op. cit., p. 35.

abordent les principaux éléments à intégrer dans une feuille de route qui aidera à développer l'énergie solaire.

Le marché potentiel des systèmes photovoltaïques solaires domestiques est estimé à « 500 millions de dollars en 2025 »³². Pour concrétiser un tel potentiel, outre des réformes relatives à l'accès au réseau, il faudrait des instruments de financement appropriés pour les personnes privées, y compris les moyennes et petites entreprises, comme des crédits à des conditions préférentielles en faveur de l'énergie solaire.

Il faudrait par ailleurs :

- séparer les activités de production, transport, distribution et commercialisation. La libéralisation de la production et de la commercialisation des énergies renouvelables doit créer un climat compétitif qui vise à offrir aux consommateurs une électricité moins chère. « Les activités de transport et de distribution ont un rôle de service public et doivent offrir aux opérateurs de production et de commercialisation les mêmes conditions d'accès et de service »³³, ce qui permettrait d'accroître la transparence ;
- rendre l'ANRE opérationnelle, lui donner les moyens de son action et procéder à l'élargissement de ses compétences ;
- mettre en place des conventions-type accessibles à tout porteur de projet via le site du ministère de l'énergie³⁴ ;
- élargir le statut d'auto-producteur aux secteurs résidentiel, tertiaire, collectivités locales et entreprises publiques ;
- accélérer la production décentralisée via un cadre réglementaire permettant d'injecter l'excédent de l'électricité produite dans des conditions financières gérées par l'autorité de régulation.

L'avant-projet de loi de 2020 relatif à l'autoproduction d'électricité permettra une meilleure visibilité et une plus grande transparence quant aux personnes éligibles, aux modalités d'exploitation des installations et, le cas échéant, au raccordement au réseau. Le nouveau régime ouvre l'autoproduction à toutes les sources de production d'énergie électrique. L'électricité produite par l'auto-producteur, exclusivement pour ces propres besoins, ne peut être cédée. En outre, l'avant-projet de loi prévoit notamment la possibilité :

- de recourir à l'autoproduction à travers un nouveau régime d'autorisation ;
- pour l'auto-producteur de construire, à ses frais, son propre réseau électrique reliant le site de production au site de consommation ;
- pour les auto-producteurs de se raccorder au réseau électrique national afin de relier leurs installations de production à leurs sites de consommation, à condition que la

³² www.environnement.gov.ma.

³³ Conseil économique, social et environnemental, *Avis - Accélérer la transition énergétique pour installer le Maroc dans la croissance verte*, op. cit., p. 47.

³⁴ K. Anouar., *Le droit de l'énergie éolienne terrestre et de développement durable au Maroc*, thèse de doctorat en droit, Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, Rabat, 2015, p. 86.

puissance de l'installation soit au moins égale à 5 MW, dans la limite de la capacité d'accueil du réseau national, et contre paiement des frais dus au titre de ces services ;

- de vendre l'excédent de la production au gestionnaire du réseau (de transport ou de distribution), dans la limite de 10 % de la production annuelle du site de l'autoproduction.

Le recours accru à des énergies renouvelables intermittentes nécessitera la mise en place de réseaux de transport intelligents (*smart grid*)³⁵ assurant la production et la centralisation des flux d'informations sur l'électricité produite et consommée en tout point sous la responsabilité de l'ANRE, avec des compteurs intelligents au lieu des compteurs électriques classiques.

Enfin, il y a lieu de développer une production suffisante pour servir le marché national et ouvrir de nouveaux marchés pour l'export³⁶. Dans cette optique, il faudrait en particulier mettre en place un cadre de partenariat entre le Maroc et le reste de l'Afrique et lancer des initiatives de financement réservées à l'Afrique pour capter, catalyser et concrétiser des projets innovants, en misant sur l'intégration régionale de l'énergie solaire avec les pays voisins à travers les interconnexions électriques.

³⁵ J.-P. Favennic et Y. Mathieu, *Atlas mondial des énergies : ressources, consommation et scénarios d'avenir*, Amand Colin, 2014, p. 135.

³⁶ Conseil économique, social et environnemental, *Avis - Accélérer la transition énergétique pour installer le Maroc dans la croissance verte*, *op. cit.*, p. 47.



LA RÉFORME DU SECTEUR DE L'ÉNERGIE AU BURKINA FASO : UNE PROMOTION DES ÉNERGIES RENOUVELABLES

Antoine KABORÉ

Conseiller à la Cour d'Appel de Ouagadougou, Burkina Faso

Lassané ZOMA

Enseignant-chercheur à l'Unité de formation et de recherche en sciences juridiques et politiques, Université Thomas Sankara, Burkina Faso

Yacouba SAVADOGO

Conseiller technique du ministre de l'Environnement, de l'Économie verte et du Changement climatique, Burkina Faso

Résumé

Des années durant, le Burkina Faso a bâti sa politique énergétique sur de l'énergie thermique polluante. Face à une demande de plus en plus croissante d'énergie, le pays n'arrive plus à satisfaire la demande en consommation d'énergie. Ainsi confronté à ce défi d'augmentation de l'offre énergétique et devant les exigences environnementales, le Burkina Faso a revu sa politique énergétique à travers des réformes novatrices. Ces réformes vont ainsi promouvoir les sources d'énergies écologiques, notamment les énergies renouvelables, tout en cassant l'ancienne situation de monopole par l'ouverture du secteur à d'autres acteurs. Ces réformes, qui ont apporté d'importantes innovations dans le secteur de l'énergie, ne peuvent cependant atteindre leurs résultats qu'à travers un niveau appréciable d'efficacité tant des normes juridiques que des cadres institutionnels mis en place.

Mots clés : Burkina Faso, transition énergétique, énergies renouvelables, efficacité énergétique.

Abstract

For years, Burkina Faso has built its energy policy on polluting thermal energy. Faced with a growing energy demand, the country is no longer able to meet the demand for energy consumption. Confronted with this challenge of increasing energy supply, together with environmental requirements, Burkina Faso has revised its energy policy through innovative reforms. Such reforms will thus promote green energy sources, especially renewable energy, while breaking the old monopoly situation by opening the sector to other players. However, these reforms, which brought important innovations in the energy sector, can only achieve their results through a significant level of efficiency in both the legal norms and institutional frameworks put in place.

Keywords: Burkina Faso, energy transition, renewable energy, energy efficiency.

Introduction

Pays sahélien¹ très ensoleillé, le Burkina Faso dispose d'un potentiel énergétique renouvelable très élevé. En effet, le pays bénéficie d'un ensoleillement à hauteur de 3000 h de rayonnement solaire par an avec un gisement à 5,5 à 6 KWh par mètre carré par jour², soit à titre comparatif deux fois plus que la France. Pourtant, avec ce potentiel, le pays peine toujours à satisfaire la demande en énergie de ses populations. Pendant des années, le Burkina Faso avait construit sa politique énergétique sur la base de l'énergie thermique, dont la production, la distribution et la commercialisation étaient confiées à une société d'État³ qui jouissait d'un monopole parfait.

Les limites de cette société d'État se sont révélées face à de grands défis, à savoir : (i) la satisfaction d'une demande en énergie de plus en plus croissante avec une population notamment urbaine qui s'accroît à un rythme accéléré ; et (ii) la conciliation de la production d'énergie et des exigences de protection de l'environnement.

Face à ces deux principaux défis, le pays s'est vu contraint de revoir sa politique énergétique en élargissant les acteurs de la production et la commercialisation de l'énergie et en s'ouvrant vers d'autres sources d'énergie plus protectrices de l'environnement, à savoir les énergies renouvelables.

Cette migration vers les énergies renouvelables s'est opérée à travers des réformes qui ont touché tant le cadre juridique que le cadre institutionnel. Pendant que des textes visant à promouvoir les énergies renouvelables ont été adoptés, le cadre institutionnel a été quant à lui renforcé par des structures de contrôle et de promotion des énergies renouvelables.

Cependant, ces importantes réformes (1) dans le secteur de l'énergie au Burkina Faso en faveur des énergies renouvelables ne peuvent atteindre leurs résultats ambitieux qu'à travers un niveau d'efficacité (2) hautement appréciable de ces normes juridiques et de ces cadres institutionnels.

¹ Le Sahel dispose du meilleur taux d'ensoleillement au monde. Le potentiel de production d'énergie solaire dans cette région est évalué à environ 13,9 milliards de GWh/an par rapport à la consommation mondiale d'électricité de 20 millions de GWh/an en 2016 selon le *Global Energy Statistical Yearbook*, 2017.

² R. Tapsoba, *Réalisation de la carte d'ensoleillement normal direct (DNI) et de sites potentiels pour l'implantation de centrales solaires thermodynamiques en Afrique de l'Ouest*, mémoire de master, Institut international d'ingénierie de l'eau et de l'environnement, Ouagadougou, 2009.

³ La Société nationale d'électricité du Burkina (SONABEL).

1. Une transition énergétique au cœur de multiples réformes innovantes

Les énergies renouvelables cristallisent l'histoire d'un succès, celui des négociations internationales à travers le processus de l'Agenda 21 et du protocole de Kyoto⁴. Dans les années 1990, elles ont auguré le début d'une politique moderne de l'environnement qui milite en faveur de nouvelles formes de consommation et de production en matière énergétique⁵. Nouvellement enthousiasmés par la problématique⁶, les pays en voie de développement vont traduire leur engagement par une internalisation des mécanismes internationaux⁷. Le Burkina Faso n'est pas en marge et, en ce qui le concerne, cela se traduira par des réformes normatives et des réformes institutionnelles.

1.1. Des réformes normatives

Le Burkina Faso n'a pas encore atteint ses objectifs en matière d'énergie⁸. Mais cela n'annihile en rien les efforts consentis par les pouvoirs publics pour doter le secteur d'un dispositif normatif favorable à la transition énergétique qui s'opère. Ainsi pouvons-nous analyser doublement ces réformes parce qu'elles concernent aussi bien le secteur de l'énergie que la problématique de l'environnement, la transition énergétique étant bien entendu un pilier de la transition écologique.

1.1.1. Un dispositif très densifié en matière d'énergie

Sous l'égide de la Banque mondiale, le Burkina Faso s'est doté d'un code de l'énergie en décembre 2019. Il s'agit d'un ensemble de textes législatifs et réglementaires relatifs à l'énergie. On y trouve une multitude de textes législatifs et réglementaires répartis entre quatre chapitres respectifs : l'organisation du secteur, la production énergétique, l'efficacité énergétique et la police de l'énergie⁹. Le terme de police n'a pas été utilisé par les pouvoirs publics mais nous entendons par celui-ci les agréments, les titres de production et d'exploitation et les cahiers des charges. L'organisation du secteur de l'énergie repose essentiellement sur la loi n° 014-2017/AN dite loi 014 portant réglementation générale du secteur de l'énergie. Elle est l'une des plus importantes

⁴ J. Trittin, « Histoire d'un succès : les énergies renouvelables », *Écologie et politique*, 2006/2, n° 33, p. 119 et s.

⁵ *Ibid.*

⁶ E. D. Kam Yogo, *Manuel judiciaire de droit de l'environnement*, Institut de la Francophonie pour le développement durable, 2018, p. 2 ; M. Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, EDICEF/AUPELF, 1996, *passim*.

⁷ A. Garané et V. Zakané, *Droit de l'environnement burkinabè*, Collection Précis de droit burkinabè, PADEG, Université de Ouagadougou, 2008, p. 459.

⁸ Voir la Lettre de politique sectorielle de l'énergie (LPSE) adoptée en 2016 par le décret n° 2016-1063/PRES/PM/MEMC/MINEFID.

⁹ Certes ces chapitres portent sur différents aspects de l'énergie mais convergent tous dans le sens de la transition énergétique.

réformes engagées en vue d'atteindre les objectifs du programme national de développement économique et social en matière d'énergie. En effet, elle libéralise la production de l'énergie et pose les jalons d'une promotion des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique et de l'électrification rurale. Elle est la consécration juridique d'un discours favorable à la transition vers les énergies renouvelables, resté longtemps politique. Cette loi consacre son titre IV aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique. Ainsi édicte-t-elle des mesures relatives à la promotion des énergies renouvelables¹⁰, des mesures sur les conditions de production et de commercialisation des énergies renouvelables¹¹, outre des exigences d'efficacité énergétique¹². La loi 014 a été précédée d'une lettre de politique sectorielle de l'énergie adoptée par décret n° 2016-1063/PRES/PM/MEMC/MINEFID du 14 novembre 2016. Cette lettre fixait les objectifs du gouvernement en matière d'énergie pour la période 2016-2020 et on pouvait bien mesurer son intérêt pour la transition énergétique vers les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique¹³. Il s'agissait d'une esquisse des réformes en matière d'énergie. Par ailleurs, la loi 014 a été suivie de nombreux textes d'application, dont le temps d'adoption traduit une réelle volonté des pouvoirs publics d'opérationnaliser la transition énergétique.

Outre l'organisation du secteur de l'énergie faite sur fond de transition énergétique, le chapitre 2 du code de l'énergie présente les types d'énergies produites au Burkina Faso. Il y est bien fait mention des énergies renouvelables. Une partie de la consommation annuelle peut être comblée par les énergies renouvelables. La véritable innovation se situe dans la libéralisation de la production et dans la possibilité de commercialiser l'excédent d'énergie aux fournisseurs d'électricité. Il y va de la vocation de l'« auto producteur » défini comme toute personne physique ou morale qui peut produire de l'énergie à partir de sources d'énergie solaire photovoltaïque et ayant le droit de céder l'excédent d'énergie¹⁴. Il convient de souligner que l'autoproduction est autorisée seulement pour les énergies renouvelables.

Le code de l'énergie fait également mention de l'efficacité énergétique à son chapitre 3. Il s'agit de toute action agissant positivement sur la consommation de l'énergie, quelle que soit l'activité du secteur considéré tendant à : la gestion optimale des ressources énergétiques ; la maîtrise de la demande d'énergie ; l'augmentation de la compétitivité de l'activité économique ; la maîtrise des choix technologiques d'avenir économiquement viable ; l'utilisation rationnelle de l'énergie et ce, en maintenant à un

¹⁰ « La production, l'importation de matériel et équipement des énergies renouvelables bénéficient de mesures fiscales et douanières incitatives », art. 57.

¹¹ « Toute personne physique ou morale peut, pour sa propre consommation, sur toute l'étendue du territoire national, produire de l'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables », art. 61.

¹² « Toute activité de production, de transport, de distribution et d'utilisation de l'énergie doit intégrer les normes et exigences d'efficacité énergétique », art. 70.

¹³ Lettre de politique sectorielle de l'énergie, art. 2.

¹⁴ Décret n° 2019-0902/PRES/PM/ME/MINEFID/MCIA portant modalités d'accès des auto-producteurs d'énergies renouvelables au réseau électrique et conditions de rachat de leur excédent d'énergie.

niveau équivalent les résultats, le service, le produit ou la qualité d'énergie obtenue¹⁵. Pour mettre en œuvre cette efficacité énergétique, les pouvoirs publics ont fixé par voie réglementaire des normes d'efficacité et d'audits énergétiques. Le chapitre 4 du code de l'énergie, sans jeter son dévolu sur les énergies renouvelables, n'en est pas moins proche. Il institue des outils de contrôle des acteurs du secteur de l'énergie. Il s'agit des agréments, des titres de production et d'exploitation et des cahiers des charges sur lesquels reposent les pouvoirs de police administrative des autorités administratives. À travers le régime des titres, agréments et cahiers des charges, l'autorité administrative veille à ce que les règles et principes de la loi 014 soient respectés. La densité du cadre normatif de l'énergie ne doit pas faire perdre de vue que la transition énergétique est avant tout un pan de la transition écologique et que les réformes doivent être appréciées également sous l'angle de la réglementation environnementale.

1.1.2. Un dispositif transversal émanant de la réglementation environnementale

La transition énergétique vers les énergies renouvelables n'est pas une question spécifique de l'énergie. Elle est avant tout une composante de la transition écologique. Le choix des énergies renouvelables répond à une nécessité, celle de maîtriser le réchauffement climatique et la dégradation des ressources naturelles, surtout non renouvelables¹⁶, avant toute considération liée aux opportunités de création de meilleures conditions de vie des populations et d'opportunités d'emplois.

De ce fait, les réformes la concernant doivent être recherchées dans les textes portant gestion de l'environnement et des ressources naturelles. À ce propos, il convient de relever que les textes relatifs à la protection de l'environnement ont été précurseurs de l'idée des énergies renouvelables. Au plan international, il en est question depuis les années 1990. Au plan national, les réformes du secteur de l'énergie qui y font référence datent des années 2017. Or, déjà en 2013, le législateur en faisait mention dans le code de l'environnement comme une alternative pour la réduction de la pollution liée aux énergies. Le gouvernement s'assure que les ressources énergétiques du pays soient le moins polluantes possible et veille à la promotion des énergies renouvelables¹⁷. Cela s'explique aisément dans la mesure où, au plan international, ce sont les accords multilatéraux sur l'environnement qui ont assuré la promotion des énergies renouvelables comme moyen de prévention du réchauffement climatique et de la perte des ressources non renouvelables.

¹⁵ Cahier des charges applicable aux audits énergétiques au Burkina Faso, art. 3.

¹⁶ A. Z. Amin, « Comment les énergies renouvelables peuvent-elles être concurrentielles en termes de coûts », *Chronique ONU*, www.un.org/fr/chronicle/article/comment-les-energies-renouvelables-peuvent-etre-concurrentielles-en-termes-de-couts.

¹⁷ Loi n° 006-2013/AN du 2 avril 2013 portant code de l'environnement au Burkina Faso, art. 21.

1.2. Des réformes institutionnelles

Les réformes institutionnelles en faveur de la transition énergétique ne contrastent pas avec celles normatives. Elles traduisent la même vitalité, la même abondance sinon la même inflation. Des réformes courageuses, à la fois diverses et variées, accompagnent le processus de transition énergétique. Les institutions qui en découlent viennent s'ajouter à un dispositif déjà présent, mais qui ne s'en trouve pas moins réaménagé pour tenir compte de la politique des énergies renouvelables.

1.2.1. Un service public varié et diversifié

a) Le service public classique réaménagé

Depuis l'indépendance, le Burkina Faso dispose d'un service public de l'énergie chapeauté par le ministère en charge de l'énergie. Ce ministère est chargé d'impulser la politique de l'État en matière d'énergie et de donner un accès à l'énergie aux citoyens. Il doit le faire dans le respect des principes de continuité, d'adaptation et d'égalité. À la faveur du choix pour la transition énergétique, le ministère de l'Énergie sera réaménagé. C'est ainsi que le décret n° 2016-384/PRES/PM/MEMC du 20 mai 2016 portant organisation du ministère de l'Énergie, des Mines et des Carrières consacre la création d'une direction générale des énergies renouvelables. Cette direction a pour but d'œuvrer à porter l'exploitation des énergies renouvelables au niveau des possibilités offertes. Sa création traduit la volonté du gouvernement de réduire la place de l'énergie thermique dans la consommation énergétique et de renforcer l'accès à l'énergie. La création de cette direction est la traduction institutionnelle de cette volonté, qui trouve également des manifestations dans les structures traditionnelles de l'énergie dont les missions ont été réorientées.

b) Des établissements publics renforcés

En vue de faciliter et de financer l'électrification rurale, le Burkina Faso s'était doté en 2003 d'un Fonds de développement de l'électrification¹⁸. Son action reposait sur une planification quinquennale. À la faveur des réformes engagées pour la transition énergétique, le Fonds deviendra l'Agence burkinabè de l'électrification rurale (ABER)¹⁹, ce qui marque davantage son caractère institutionnel que conjoncturel. L'ABER est un établissement public de l'État à caractère administratif. Elle poursuit l'équité dans l'accès à l'électricité des communes rurales. Elle n'est donc pas tournée a priori vers les énergies renouvelables. Selon ses statuts, elle a pour mission de promouvoir l'accès à l'électricité des communes rurales...²⁰. Toutefois, elle ne saurait les ignorer parce qu'elle poursuit un objectif très proche de celui qui a prévalu au choix

¹⁸ Ce Fonds a été créé par le décret n° 2003-089/PRES/PM/MCE du 19 février 2003.

¹⁹ Suite à l'adoption du décret n° 2018-1160/PRES/PM/ME/MINEFID du 19 décembre 2018 portant approbation des Statuts de l'Agence burkinabè de l'électrification rurale.

²⁰ Décret n° 2018-1160/PRES/PM/ME/MINEFID, art. 3.

des énergies renouvelables : l'accès de tous à une énergie suffisante et durable. Celles-ci sont donc un instrument que l'ABER peut implémenter dans le cadre de sa mission. D'ailleurs, le contexte écologique l'y aurait obligé.

Cet établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière va être renforcé par une agence dont la spécificité réside dans son but : faire la promotion des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. À elle seule, elle incarne la réforme institutionnelle du secteur de l'énergie. Il s'agit de l'Agence nationale des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique (ANEREE)²¹. L'ANEREE est un établissement public de l'État à caractère économique, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, dont l'enjeu pour l'ancrage des énergies renouvelables est déterminant. Ses missions sont centrées sur le développement des énergies renouvelables. De ce fait, elle est chargée de contrôler, encadrer et favoriser le marché des énergies renouvelables²², de fédérer le secteur privé, les ONG et les partenaires techniques et financiers dans le domaine des énergies renouvelables²³, et aussi soutenir la recherche, l'innovation et la formation en la matière. En pratique, l'ANEREE mène un contrôle de qualité des équipements solaires et hydroélectriques²⁴, des bâtiments neufs et en rénovation, ainsi que les bâtiments concernés par les dispositifs d'énergie solaire²⁵.

c) La nationale de l'énergie, ses missions réorientées

Pendant longtemps, la société nationale d'électricité du Burkina (SONABEL) est restée la seule autorisée à produire et à commercialiser l'énergie. Son existence ne peut pas être mise à l'actif des réformes entreprises dans le cadre de la transition énergétique. Elle existe depuis plusieurs décennies. Jusqu'en 2018, elle était régie par un décret de 2004²⁶. Mais ces réformes affectent son fonctionnement et son organisation. En effet, elle avait une compétence exclusive en matière de production et de commercialisation de l'énergie, qui reposait davantage sur l'énergie thermique et hydroélectrique. L'influence des réformes issues de la transition énergétique réside à deux niveaux. D'abord, elle n'a plus une compétence exclusive en matière de production de l'énergie. En effet, les personnes physiques ou morales sont autorisées à autoproduire de l'énergie à leurs fins propres ou non. Le surplus de leur production basée sur les énergies renouvelables est vendu à la SONABEL, chargée de la commercialisation. Et c'est là que réside le deuxième niveau. Son énergie n'est plus seulement thermique, elle a aussi une origine solaire ou hydroélectrique.

²¹ Instituée par le décret n° 2016-1265/PRES/PM/MEMC/MINEFID portant adoption des statuts de l'Agence nationale des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique du 30 décembre 2016.

²² Rôle 1 de l'Agence défini dans ses statuts.

²³ Rôle 4.

²⁴ Loi 014, art. 65.

²⁵ *Ibid.*, art. 75.

²⁶ Décret n° 2004-517/PRES/PM/MCE du 19 novembre 2004 portant adoption des statuts de la Société nationale d'électricité du Burkina (SONABEL).

1.2.2. Une autorité de régulation du secteur de l'énergie dotée de véritables pouvoirs

Il est créé un régulateur du secteur de l'énergie : l'Autorité de régulation du secteur de l'énergie (ARSE), rattachée au cabinet du Premier ministre²⁷. Il s'agit d'une institution très importante du dispositif, à la fois par la nature de ses interventions et des pouvoirs qui lui sont reconnus. L'Autorité de régulation veille au respect des textes législatifs et réglementaires, dont ceux relatifs aux énergies renouvelables ; à la préservation des intérêts des usagers du service public de l'énergie ; et à la protection des droits des acteurs du secteur de l'énergie²⁸. Juridiquement, l'ARSE est une autorité administrative indépendante dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie d'action. Cela lui confère une marge de manœuvre très importante dans la mesure où elle échappe au poids hiérarchique d'une autorité administrative quelconque. Ainsi, de « larges pouvoirs d'investigation, de contrôle et de sanction » lui sont attribués dans l'exercice de ses missions. Ces pouvoirs peuvent être classés triplement.

a) Un pouvoir d'investigation

L'ARSE peut être saisie de tous litiges dans le secteur de l'énergie, à la condition que les faits ne remontent pas à plus de trois ans à moins que ceux-ci aient fait l'objet d'un acte tendant à leur recherche, leur constatation ou leur sanction²⁹. En outre, elle est habilitée à opérer le contrôle et le suivi des activités des exploitants et des opérateurs du secteur de l'énergie³⁰. Pour ce faire, elle peut solliciter les forces de l'ordre³¹. Elle peut aussi requérir que les opérateurs lui communiquent périodiquement des informations chiffrées concernant leurs relations financières ou commerciales avec des entreprises liées ou associées³².

b) Un pouvoir de décision et de sanction

L'ARSE dispose également de pouvoirs de décision et de sanction, ce qui fait sa particularité puisqu'elle agit comme une juridiction. Ainsi, lorsqu'elle est saisie, elle peut prendre des mesures conservatoires ou mêmes des décisions de sanction qui peuvent être attaquées devant le juge administratif. Devant elle, les mesures conservatoires pourront faire l'objet d'un recours en annulation ou en réformation ; et les décisions de sanction, à la fois de recours en annulation ou en réformation ou d'un recours de pleine juridiction et d'une demande de sursis à exécution.

²⁷ Loi 014, art. 8.

²⁸ *Ibid.*, art. 84.

²⁹ *Ibid.*, art. 88.

³⁰ *Ibid.*, art. 8.

³¹ *Ibid.*, art. 87.

³² *Ibid.*, art. 56.

c) Une compétence consultative

La compétence consultative de l'ARSE s'analyse en fait comme un véritable pouvoir de décision parce que les avis qu'elle émet sont conformes ; ils lient donc l'autorité compétente qui décide. À titre illustratif, l'ARSE émet des avis conformes lorsque le ministre en charge de l'énergie doit arrêter les tarifs d'accès des tiers au réseau³³, ainsi que pour la délivrance des autorisations et concessions de distribution d'énergie³⁴ et d'autres licences d'importation ou d'exportation³⁵.

1.2.3. Une décentralisation des interventions en matière d'énergie

Les réformes ne vont pas sans les collectivités territoriales. Il s'agit à ce propos de leur attribuer des compétences en matière d'énergie et, surtout, de renforcer leurs capacités face aux exigences du moment. Aux termes de l'article 13 de la loi 014, les collectivités territoriales ont pour missions : de donner un avis sur les plans d'électrification dans les communes et régions ; de participer à l'élaboration du schéma directeur communal et régional d'électrification ; de participer à l'élaboration du schéma national d'électrification ; d'élaborer et mettre en œuvre des plans locaux de production, de distribution et d'efficacité énergétique ; de créer et de gérer les infrastructures énergétiques et l'éclairage public. Les attentes vis-à-vis des collectivités territoriales sont très nombreuses et lourdes en matière d'énergie, d'autant plus qu'elles constituent les niveaux les plus appropriés pour impulser les actions de développement³⁶. Ces réformes, aussi denses soient-elles, ne préjugent pas de l'efficacité de la transition énergétique et d'un probable développement fondé sur les énergies renouvelables. Mais elles sont salutaires en soi parce qu'il ne peut y avoir une transition énergétique sans normes favorables ni institutions adaptées !

2. La transition énergétique, une démarche confrontée à de multiples défis

Il est indéniable que le Burkina Faso est condamné à réussir sa transition énergétique afin de se doter d'atouts pour son développement. Pour y parvenir, les politiques publiques en matière d'énergie doivent nécessairement relever le double défi de l'efficacité institutionnelle et de l'efficacité normative.

³³ *Ibid.*, art. 40.

³⁴ *Ibid.*, art. 46.

³⁵ *Ibid.*, art. 50.

³⁶ Il s'agit de l'application du principe de l'agrégation et, dans une certaine mesure, du principe de subsidiarité.

2.1. Le défi de l'efficacité institutionnelle

La loi n° 016-2005 portant réglementation générale du sous-secteur de l'électricité au Burkina Faso consacrait le rôle écrasant des structures étatiques sur le secteur de l'énergie et le quasi-monopole des personnes publiques dans la gestion de l'énergie. Agissant sous le prisme des moyens juridiques et financiers d'action de la personne publique, elles n'ont pas toujours pu répondre aux préoccupations des consommateurs. Cette action se caractérisait par « une énergie inaccessible à une grande partie des populations, et un coût élevé qui influe sur le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises »³⁷. En effet, les structures étatiques détenaient le contrôle entier sur les divers segments du secteur de l'énergie, à savoir la promotion, le transport, la régulation, la distribution et la commercialisation de l'énergie. Seule la production est susceptible d'être soumise à la concurrence³⁸. Une telle démarche, inspirée de l'action de l'État-providence chargé de se substituer aux autres acteurs du développement par la création de services publics pour satisfaire l'intérêt général, a montré ses limites pour diverses raisons.

Premièrement, cette attribution accessoire de l'État n'a pas toujours été assumée avec succès car l'action de l'État s'est souvent préoccupée de satisfaire des besoins, sans pour autant tenir compte du rapport coût de production/prix de vente.

Deuxièmement, les transformations rapides du secteur, qui induisent des innovations et des investissements conséquents, ne sont pas suivies par l'action de l'État.

Troisièmement, l'apparition de nouvelles technologies vertes, notamment les technologies liées au solaire, avec des mécanismes de production, de distribution et de commercialisation moins complexes, ont été promues par les acteurs non étatiques et ont envahi le marché, concurrençant fortement l'approche étatique.

Face à ces nouvelles réalités, des transformations s'imposaient, d'où la mise en place de réformes aussi bien normatives qu'institutionnelles. Pour atteindre les objectifs visés et les résultats escomptés, l'efficacité doit être au cœur de cette nouvelle approche.

L'institution s'entend de toute organisation, structure publique ou privée, d'origine coutumière ou légale, bâtie sur des règles et orientée vers une fin.

En tant que moyen d'action de l'État, l'institution est créée ou façonnée afin de contribuer à la réalisation de la mission et à l'atteinte des résultats. Pour y parvenir, elle doit utiliser les outils les plus pertinents et efficaces.

³⁷ Décret n° 2016-1063/PRES/PM/MEMECCM/MINEFID portant adoption de la Lettre de politique sectorielle de l'énergie (LPSE).

³⁸ Article 21 de la loi n° 027-2007/AN du 20 novembre 2007 portant réglementation générale du sous-secteur de l'électricité au Burkina Faso.

L'efficacité se fonde sur les critères d'optimisation, de redevabilité, de transparence. L'efficacité d'une institution s'entend de la capacité de cette dernière de mettre en place des règles pertinentes et transparentes pour encadrer son action.

Dans le cas du secteur de l'énergie, cette efficacité institutionnelle doit se fonder sur deux piliers, à savoir une meilleure gouvernance des institutions d'une part, et l'atteinte de résultats pertinents d'autre part.

2.1.1. Une meilleure gouvernance des institutions

L'amélioration de la gouvernance des institutions est un facteur positif de l'accroissement de leur efficacité. En effet, une meilleure définition des tâches ainsi que la spécialisation des fonctions sont des outils pour assurer l'atteinte de résultats probants.

Pour réussir un tel pari, la spécialisation des institutions en fonction des nouvelles priorités dans le secteur de l'énergie est une approche pertinente. En effet, à l'origine construit essentiellement autour de la nationale de l'énergie (SONABEL), société chargée de la gestion du secteur de l'énergie dans un environnement de quasi-monopole, l'ouverture du secteur à d'autres acteurs et, surtout, la diversification des tâches couplée à un mécanisme de régulation effectif, peuvent garantir des résultats meilleurs.

Sous cet angle, désormais seul le transport relève du monopole de la société d'État, les autres segments que sont la production, la distribution, l'importation et l'exportation sont des domaines partagés avec d'autres acteurs aux expériences variées et aux compétences nouvelles³⁹. Ainsi, avec l'électrification du secteur rural, la promotion et la valorisation de l'énergie solaire ont donné lieu à la construction de centrales solaires et la mise en place d'agences chargées de faire la promotion des énergies renouvelables⁴⁰ et l'extension de l'électrification rurale⁴¹.

Ces nouveaux organismes publics viennent prendre en charge de nouveaux segments du secteur de l'énergie assumés jadis par la SONABEL avec moins de succès.

En marge de l'État se sont installés d'autres acteurs non moins importants pour l'atteinte des objectifs en matière d'énergie. Ce sont les acteurs privés, les collectivités territoriales, les communautés locales et, surtout, le citoyen⁴². Traditionnellement ancrés dans une fonction de consommation, ces acteurs deviennent désormais des acteurs incontournables qui disposent d'un potentiel ou de capacités réelles en matière de production d'énergie.

³⁹ Lois de 2007, 2012 et 2017.

⁴⁰ Article 12 de la loi 014.

⁴¹ Article 10 de la loi 014.

⁴² Cf. la constitution de diverses sociétés de production d'énergie électrique au moyen du solaire.

L'amélioration de la gouvernance se constate aussi à travers la prise en compte de ces acteurs nouveaux dans la conception et la gestion des organisations, notamment la gestion participative des conseils d'administration ou des institutions⁴³.

La gouvernance peut davantage s'améliorer en accordant une place de choix aux consommateurs et au citoyen à travers la société civile dans les organes d'orientation et/ou de décision concernant les questions énergétiques.

La régulation du secteur qui permet à des entités extérieures d'émettre des avis et d'orienter la gouvernance globale du secteur de l'énergie est un outil majeur de gestion qualitative. Ainsi, la mise en place de l'ARSE est une avancée qui permet de contrôler, de réguler et d'orienter les actions aussi bien des institutions de gestion de l'énergie que des autres acteurs.

Le pouvoir et l'autorité de cette structure de régulation méritent d'être renforcés et son ancrage davantage légitimé. Le secteur de l'énergie est tellement stratégique que sa régulation devrait faire appel aux représentants des pouvoirs constitutionnels et des consommateurs, et sa capacité de régulation accrue par des pouvoirs importants. Les grandes conclusions et recommandations de ses sessions méritent d'être soumises à l'appréciation des plus hautes autorités à savoir le Président du Faso et le Président de l'Assemblée nationale, pour action, chacun en ce qui le concerne.

L'amélioration de la gouvernance passe aussi par le contrôle administratif régulier du fonctionnement des institutions. Il se matérialise à travers le contrôle des conseils d'administration et le contrôle interne aussi bien des agences que des sociétés. Il est aussi externe, avec l'autorité supérieure de contrôle de l'État et la Cour des comptes. Il mérite de s'étendre au contrôle externe politique par le biais du contrôle parlementaire.

Le contrôle peut en outre être juridictionnel et se fonder sur l'examen des actes des personnels de gestion des institutions. L'amélioration de la gouvernance doit permettre d'atteindre des résultats plus probants.

2.1.2. L'atteinte de résultats pertinents

Une institution n'est utile que lorsqu'elle accomplit la mission pour laquelle elle a été créée. Dans le cadre de l'énergie au Burkina Faso, les efforts de réforme visent l'accroissement significatif de la production de l'énergie, l'augmentation de l'accès des consommateurs à l'énergie et, surtout, la disponibilité de l'énergie pour les zones rurales.

⁴³ Ces acteurs prennent part aux sessions du conseil d'administration du secteur ministériel du ministère de l'énergie, qui est une instance de planification et d'évaluation des résultats de chaque ministère dont celui en charge de l'énergie.

Depuis l'adoption de la lettre de politique sectorielle de l'énergie en 2016⁴⁴, la production de l'énergie, qui était de 300 MW, est passée à 800 MW en 2020, avec notamment la mise en place et l'accroissement des unités de production solaire de Zagtouli, Nagreongo et Pa. Ce mix énergétique est l'un des axes majeurs de la performance de la gouvernance de l'énergie au Burkina Faso. Il se fonde non seulement sur des unités de production en énergies renouvelables, mais aussi sur les installations individuelles ou collectives d'équipements électriques. Un tel changement de comportement est un facteur positif dans l'atteinte des résultats.

L'augmentation des capacités de production est également recherchée à travers la diversification des sources de production que sont les installations hydro-électrique, solaire ou thermique.

Cette évolution a réduit le déficit énergétique du pays à 50 MW pour la période de forte consommation.

L'amélioration significative de l'accès des populations, surtout rurales, aux services énergétiques est fort appréciable. En effet, avec un taux moyen respectif de 18,83 % et 30,6% au niveau national et rural en décembre 2015, le taux de couverture énergétique est passé pour les mêmes zones à 45 % et 25 % en 2020⁴⁵.

Cet accès se fonde sur la vulgarisation des coopératives d'électricité en milieu rural (COOPEL) et l'accès plus facile aux équipements électriques fonctionnant avec l'énergie photovoltaïque.

La politique gouvernementale en la matière a permis l'adoption de mesures fiscales incitatives, notamment l'exonération des taxes sur l'importation desdits équipements, le suivi de la qualité et surtout la formation aux emplois et métiers du secteur, notamment l'installation et la maintenance des équipements photovoltaïques. À ce propos, un projet de formation de 5000 jeunes par an a été mis en place et ambitionne de former, pendant cinq ans, 25 000 jeunes techniciens⁴⁶ dans le domaine solaire. Cette initiative apparaît comme l'affirmation d'une ferme volonté d'améliorer la qualité des prestations et surtout des services qui en découlent.

L'efficacité d'une telle vision réside sans nul doute dans la capacité d'auto-emploi de ces jeunes et surtout dans la transformation qualitative de l'offre de service dans le domaine de l'installation et de la maintenance des équipements solaires.

⁴⁴ La lettre de politique sectorielle de l'énergie (LPSE) a été adoptée le 14 novembre 2016 par décret n° 2016-1063/PRES/PM/MECM/MINEFID portant lettre de politique sectorielle de l'énergie.

⁴⁵ Statistiques de la direction générale des études et des statistiques sectorielles du ministère de l'Énergie, février 2021.

⁴⁶ Programme quinquennal de formation des jeunes à l'auto-emploi dans le secteur des énergies renouvelables de l'ANEERE.

À ces efforts, l'on peut ajouter l'extension de l'électrification des centres périurbains et ruraux, l'électrification au moyen de systèmes photovoltaïques d'infrastructures sanitaires et sociales et la promotion de l'efficacité énergétique. L'efficacité énergétique s'appuie également sur une efficacité normative.

2.2. Le défi de l'efficacité normative

Au sujet du cadre juridique relatif au domaine de l'énergie burkinabè, l'on note une diversité de normes juridiques adoptées dont l'effectivité reste parfois relative.

2.2.1. La variété des normes utilisées

L'efficacité normative réside dans la capacité de la norme à atteindre les résultats qui sous-tendent son adoption. La constitution, en tant que norme fondamentale, proclame de nombreux principes, dont ceux d'égalité, de propriété commune des ressources naturelles, de non-discrimination entre les citoyens, qui intéressent le secteur de l'énergie. La rareté de l'énergie met en exergue le nécessaire arbitrage des pouvoirs publics afin que tous les usagers puissent être pris en compte dans la fourniture de l'énergie aux consommateurs.

Au plan législatif, les différentes lois adoptées pour gouverner le secteur⁴⁷ traduisent les principes constitutionnels et prennent en compte les actes supranationaux des organisations d'intégration sous-régionales⁴⁸. Cette démarche d'internalisation des normes supranationales dans l'ordre juridique interne renforce l'efficacité des normes.

À ces normes, l'on doit nécessairement adjoindre les accords de coopération énergétique négociés et signés par le Burkina Faso avec le Ghana et la Côte d'Ivoire. Ces accords s'inscrivent dans une perspective de politique sous-régionale qui permet au pays de gérer son déficit énergétique.

La loi n° 014-2017/AN du 20 avril 2017 portant réglementation générale du secteur de l'énergie est une avancée majeure car elle vient actualiser un dispositif juridique obsolète face aux mutations du secteur de l'énergie. Elle a l'avantage de mettre en place des institutions de gestion des énergies renouvelables. Le cadre réglementaire issu de cette loi définit, encadre et donne les moyens à ces institutions de déployer leurs compétences afin d'atteindre les objectifs fixés par la lettre de politique sectorielle de l'énergie.

⁴⁷ Les différentes lois de 2007, 2012 et 2017.

⁴⁸ Il s'agit de l'acte additionnel A/SA.3/7/13 sur la politique d'énergies renouvelables de la CEDEAO et du protocole A/P4/1/03 du 31 janvier 2003 sur l'énergie de la CEDEAO.

2.2.2. L'effectivité des normes

L'efficacité, c'est aussi l'effectivité du cadre juridique. La règle de droit n'est utile que lorsqu'elle sert la fin à la laquelle elle est destinée. Dans ce sens, la pertinence du dispositif juridique, son efficacité se mesure à la capacité des normes à régir les comportements. Cette efficacité est l'affaire de tous, État, personnes publiques ou privées de droit public ou droit privé, communautés locales, citoyens.

De manière pratique, cette effectivité suppose la réalité de la jouissance des droits reconnus aux citoyens dans le secteur de l'énergie, la mise en place de règles et mécanismes par l'État et les institutions et, surtout, l'exercice de recours contre les atteintes aux droits des citoyens.

La politique de l'énergie et les actions menées par les pouvoirs publics permettent de constater une mise en œuvre des dispositions dans le secteur. Elle se traduit par une effectivité des dispositions juridiques, un fonctionnement des institutions prévues et une amélioration substantielle du cadre de régulation.

Pour ce qui concerne le secteur des énergies renouvelables, le contrôle de l'homologation des biens et services, la sanction des contrevenants, la sensibilisation et la promotion des acteurs (fournisseurs, consommateurs), la diffusion de la législation et de la réglementation sont des actions en cours qui pourront concourir à l'effectivité normative du cadre juridique.

Il est à souligner que la frénésie des réformes législatives et institutionnelles, si elle peut s'analyser en une approche dynamique dans la gestion du secteur de l'énergie dans le pays, présente l'inconvénient, outre de rendre le cadre juridique instable et relativement peu sécurisant pour les acteurs du secteur, de traduire le manque de prospective politique. Or, les politiques dans le secteur, parce qu'étant un facteur clé du développement économique et social, se doivent d'être à long terme.

Le défi majeur en l'espèce est de maintenir les règles et d'assurer leur constant respect par les acteurs.

QUEL(S) DROIT(S) POUR LES ÉNERGIES RENOUVELABLES DANS LES PAYS DU SAHEL¹ ? ANALYSE AU REGARD DU DROIT BURKINABÈ

Konamadji BALAAM

Assistant en droit public

Institut de formations initiale et continue, Université Thomas Sankara

Résumé

Autour de la thématique des énergies renouvelables surgissent des problématiques transversales pour lesquelles plusieurs disciplines juridiques sont convoquées. En effet, le développement des sources d'énergies renouvelables se situe au carrefour d'intérêts divers. Dans ce contexte, le rôle du droit est essentiel pour régler non seulement les conflits de plus en plus nombreux, mais pour proposer également un cadre adapté aux divers enjeux liés à l'exploitation de ces sources d'énergies. Dans ce sens, il faut apprécier l'effort de consécration d'un droit spécifique aux énergies renouvelables par le législateur burkinabè. Toutefois, ce droit est embryonnaire et le défi majeur aujourd'hui réside dans la mise en place d'un cadre juridique intégré en mesure d'assurer un développement énergétique durable.

Mots clés : énergies renouvelables, droit de l'énergie, développement durable, transition énergétique, Sahel, Burkina Faso.

Abstract

Crosscutting issues arise around the theme of renewable energy, for which several legal disciplines are called upon. Indeed, the development of renewable energy sources is at the crossroads of various interests. In this context, the role of law is essential not only to solve the growing number of conflicts, but also to provide a framework suited to the various issues linked to the exploitation of these energy sources. In this regard, the effort to devote specific provisions to renewable energy by the Burkinabe legislator must be appreciated. However, such norms are embryonic, and the major challenge today lies in the establishment of an integrated legal framework capable of ensuring sustainable energy development.

Keywords: *renewable energy, energy law, sustainable development, energy transition, Sahel, Burkina Faso.*

¹ Inspiré du titre de l'ouvrage de M. Torre-Schaub, C. Cournil, S. Lavorel et M. Moliner-Dubost (dir.), *Quel(s) droit(s) pour les changements climatiques ?*, Paris, Mare et Martin, 2018.

Introduction

Depuis la découverte du feu, l'homme a eu une relation ininterrompue avec l'énergie : toujours est-il qu'une énergie est venue remplacer une autre, ou la compléter. Ce constat atteste bien que « l'accès à l'énergie est un pilier du développement économique et social car il conditionne les besoins de base. Sa disponibilité est donc capitale pour asseoir le développement durable »².

Cependant si, d'une part, cette omniprésence de l'énergie atteste de son rôle essentiel dans tous les domaines d'activités économiques, d'autre part, l'omniprésence des débats et polémiques à ce sujet sont révélateurs d'une crainte du risque de pénurie dans un futur proche et des effets néfastes d'une consommation accrue des énergies fossiles sur le réchauffement du climat³. Ce problème de précarité énergétique et d'accès à l'énergie se manifeste avec de plus en plus d'acuité dans les pays sahéliens.

En effet, dans le Sahel, les défis liés à l'accès à l'électricité sont énormes. Par exemple, dans l'espace G5 Sahel⁴ où vivent environ 60 millions de personnes, « en 2018, seulement 25 % de la population est raccordée au réseau électrique, loin derrière l'Afrique subsaharienne (37 %) et le reste du monde (83 %). Dans les zones ayant accès à l'électricité, la qualité de service est variable en raison des pannes, interruptions et fluctuations de tension [...]. Dans les zones rurales du Burkina Faso, du Tchad et de la Mauritanie, seulement 1 personne sur 20 a un accès régulier à l'électricité »⁵.

La situation du Burkina Faso en matière d'accès à l'énergie représente celle du Sahel en miniature. En effet, l'accès à l'électricité est faible (21,44 % en 2018), avec une forte disparité entre les zones urbaines (68,69 %) et les zones rurales (3,16 %), entre les femmes et les hommes et particulièrement les personnes vulnérables⁶. Cette faible capacité d'accès aux sources d'énergie pour répondre aux besoins primaires des populations (cuisson, chauffage, éclairage...) et/ou réaliser les activités génératrices de revenus limite le développement économique et social des populations sahéliennes. En outre, elle compromet l'ambition d'universalisation de l'accès à l'électricité en 2030 visée par l'objectif de développement durable (ODD) 7, à savoir : « Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable ».

Cependant, afin de permettre aux populations, notamment rurales et les plus isolées, d'avoir accès aux sources d'énergie, des solutions alternatives et innovantes émergent. Ces solutions sont tournées en particulier vers le développement des sources d'énergies

² Ministère de l'Énergie, *Stratégie du domaine de l'énergie 2019-2023*, Ouagadougou, 2020, p. 2.

³ A. Rojey, *Énergie et climat. Réussir la transition énergétique*, Paris, Édition Technip, 2008, pp. 11-15.

⁴ Le G5 Sahel est composé de cinq pays : Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad.

⁵ Alliance Sahel, « Énergies renouvelables : l'énorme potentiel du sahel », *Énergie et climat*, décembre 2020. En ligne : <https://www.alliance-sahel.org/actualites/energies-renouvelables-lenorme-potentiel-du-sahel/>.

⁶ Ministère de l'Énergie, *Stratégie du domaine de l'énergie 2019-2023*, *op. cit.*, p. 6.

renouvelables, surtout pour les pays de la bande sahélienne comme le Burkina Faso qui dispose d'un potentiel indéniable pour le développement des énergies renouvelables (solaire, éolien, bioénergie).

En effet, le Sahel dispose du meilleur taux d'ensoleillement au monde. De ce fait, le potentiel de production d'énergie solaire dans cette région est évalué à environ 13,9 milliards de GWh/an par rapport à la consommation mondiale d'électricité de 20 millions de GWh/an en 2016⁷. Dans les zones rurales, « les mini-réseaux autonomes, non raccordés aux centrales thermiques des pays, et les systèmes solaires individuels sont des solutions adaptées à l'éloignement des réseaux nationaux [...] ; le marché africain de l'énergie a vocation, à terme, à se diviser en 45 % pour le réseau, 30 % pour les mini-réseaux et 25 % pour les systèmes solaires individuels. 150 000 nouveaux mini-réseaux seraient nécessaires en Afrique d'ici 2030 pour réaliser le potentiel d'électrification universelle »⁸. Dans ce contexte, « le droit ne peut ignorer l'aptitude globale de ces énergies à répondre aux défis énergétiques de la société contemporaine et, plus largement, lui incombe-t-il d'appréhender l'ensemble des enjeux sous-jacents à leur développement »⁹.

Par ailleurs, il reste aussi à savoir si les conditions de satisfaction d'une demande sans cesse croissante et, qui plus est, sans atteinte à l'environnement sont aujourd'hui remplies, notamment dans les pays pauvres situés dans la bande sahélienne¹⁰. L'une des conditions majeures tient à la pertinence et l'efficacité du cadre juridique de développement de ces sources d'énergies.

Autour de la thématique des énergies renouvelables dans les pays du Sahel et particulièrement au Burkina Faso, surgissent des problématiques transversales pour lesquelles plusieurs disciplines juridiques sont convoquées. En effet, le développement des sources d'énergies renouvelables se situe au carrefour d'intérêts divers : changement climatique, accès aux ressources énergétiques et naturelles, érosion de la biodiversité... Dans un tel contexte, « le rôle du droit est essentiel notamment pour régler les conflits de plus en plus nombreux et reflétant d'ailleurs la diversité des intérêts en présence [...] »¹¹ dans une société africaine où se côtoient et se confrontent souvent modernité et ruralité, développement, pauvreté et protection de l'environnement.

Cet article se propose de faire un diagnostic des problèmes juridiques que pose l'exploitation des sources d'énergies renouvelables dans le contexte des pays sahéliens,

⁷ Alliance Sahel, Énergies renouvelables : l'énorme potentiel du Sahel, <https://www.alliance-sahel.org/actualites/energies-renouvelables-lenorme-potentiel-du-sahel/>.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ B. le Baut-Ferrarese et I. Michallet, *Traité de droit des énergies renouvelables*, Paris, Le Moniteur, 2^e éd., 2012, p. 77.

¹¹ S. Doumbé-Billé (dir.), *Défis énergétiques et droit international*, Bruxelles, Larcier, 2010.

notamment le Burkina Faso. Il s'agit d'analyser la pertinence des réponses proposées par le législateur burkinabè face aux risques et opportunités que présentent les sources d'énergies renouvelables. Certes, l'effort de consécration d'un droit spécifique des énergies renouvelables est appréciable (1), mais l'exploitation des sources d'énergies renouvelables suscite des problèmes transversaux qui ne peuvent être traités par une seule discipline juridique (2).

1. L'encadrement des sources d'énergies renouvelables en droit burkinabè

1.1. La superficialité des règles matérielles

1.1.1. Les difficultés relatives à la définition de la notion de « renouvelabilité » de la source ou la ressource

La notion d'énergie renouvelable a fait sa première apparition dans la sphère juridique burkinabè à travers la loi n° 006-2013/AN du 2 avril 2013 portant code de l'environnement. L'article 21 de ce code, sans en donner une définition, dispose que « le gouvernement s'assure que les ressources énergétiques du pays sont les moins polluantes possibles et veille à la promotion des énergies renouvelables ». C'est la loi n° 014-2017/AN du 20 avril 2017 portant réglementation générale du secteur de l'énergie (loi n° 014) qui donnera une première définition de l'énergie renouvelable. L'article 5 la considère comme étant « une source d'énergie se renouvelant assez rapidement après utilisation et/ou consommation pour être considérée comme inépuisable à l'échelle du temps humain, notamment l'énergie solaire, l'énergie éolienne, l'énergie hydraulique à partir de centrales d'une capacité de moins de 5 MW, l'énergie de la biomasse, l'énergie géothermique ».

En considérant la « renouvelabilité » comme une « notion-critère », elle doit être plus précise. Or, l'expression « assez rapidement », employée dans la loi n° 014, n'exprime pas une unité de temps précise. Dans un effort de clarté, le législateur ajoute que le renouvellement doit se faire à l'échelle du « temps humain ». Cette expression ne renvoie pas non plus à une unité de temps précise.

En outre, dans cette définition, le législateur burkinabè n'oppose pas les énergies renouvelables aux énergies fossiles, comme en droit de l'Union européenne. Il qualifie simplement l'énergie renouvelable comme une énergie issue d'une source inépuisable, alors que le droit de l'Union européenne considère les sources d'énergie renouvelables comme « des sources d'énergies non fossiles renouvelables »¹². Cette définition

¹² Directive 2001/77 du 27 septembre 2001 sur l'électricité de source renouvelable, art. 2. Cette approche, plus concrète que conceptuelle, a été reprise par la Directive 2009/23 de l'Union européenne du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

négative du critère de renouvelabilité d'une énergie, en l'opposant aux énergies fossiles, a le mérite de la clarté.

Ainsi, à l'image du droit positif européen, le législateur burkinabè peut affiner cette définition en considérant que l'énergie renouvelable est une énergie produite à partir de sources non fossiles renouvelables. *A contrario*, toutes les énergies issues de sources fossiles sont non renouvelables.

1.1.2. La nécessaire adaptation du critère de la pérennité des sources d'énergies renouvelables au contexte environnemental du Sahel

Considérer l'énergie renouvelable comme une énergie inépuisable après son utilisation et/ou sa consommation peut susciter quelques problèmes. En effet, il est vrai que certaines sources d'énergies renouvelables, comme l'énergie solaire, l'énergie éolienne et l'énergie géothermique, peuvent être considérées comme des sources inépuisables car elles proviennent de flux d'origine naturelle¹³. Cependant, au regard de la situation environnementale du Sahel, peut-on affirmer que les sources d'énergie comme la biomasse et l'énergie hydraulique sont inépuisables ?

Comme la plupart des pays du Sahel, le profil de consommation d'énergie du Burkina Faso révèle un recours assez prononcé à la biomasse verte (ou végétale) comme source d'énergie : « les énergies traditionnelles telles que le bois de chauffe, le charbon de bois, les résidus agricoles représentent près de 86 % de la consommation énergétique nationale »¹⁴.

Au regard de ce constat, même si les bioénergies ne sont pas des énergies issues de source fossile, il faut admettre qu'il est risqué de qualifier ces sources d'énergie d'inépuisables. Leur caractère renouvelable ou inépuisable tient compte de l'équilibre entre le rythme et/ou la capacité de ces sources à se renouveler et le rythme auquel elles sont consommées. Or, au Burkina Faso, les populations utilisent le bois des forêts naturelles comme principale source d'énergie : « [...] plus de 90 % du bois utilisé sert au chauffage dans les ménages ruraux et près de 250 000 hectares de forêts sont défrichés annuellement pour satisfaire les besoins en bois de chauffe. Avec l'accroissement de la population [...], on devrait s'attendre à une crise du bois-énergie dans un proche avenir. Cela est d'autant imminent que la consommation des ménages en bois-énergie dépasse l'accroissement annuel en biomasse ligneuse [...] »¹⁵.

¹³ Toutefois, l'exploitation de certaines énergies renouvelables comme l'énergie solaire nécessite le recours à certaines ressources souvent non renouvelables comme le silicium, utilisé pour ses propriétés semi-conductrices pour la fabrication des cellules solaires photovoltaïques.

¹⁴ Ministère de l'Énergie, Stratégie du domaine de l'énergie 2019-2023, *op. cit.*, p. 15.

¹⁵ A. Dao, P. Coulibaly/Lingani, N. Lamien et P. Toe, « Demande en bois-énergie et rentabilité économique de la préparation de la bière locale et du beurre de karité au Burkina Faso », *Journal of Animal & Plant Sciences*, vol. 42 (3), 2019, p. 7304.

Le législateur doit ainsi concevoir une nomenclature des énergies de source renouvelable en distinguant clairement les sources d'énergies réellement inépuisables de celles, bien qu'issues de sources non fossiles renouvelables, dont l'usage doit être rigoureusement encadré. En d'autres termes, « le caractère renouvelable de la biomasse verte est donc nécessairement affecté d'une limite spécifique, tenant au fait que les ressources qui la constituent sont tributaires du rythme de leur remplacement. Cette limite, particulièrement flagrante pour le bois et ses dérivés, peut conduire à considérer qu'en certains lieux de la planète, une surexploitation du bois remet en cause le postulat de la renouvelabilité de cette forme d'énergie »¹⁶.

D'autre part, le caractère pérenne et inépuisable des énergies renouvelables auquel le législateur burkinabè fait allusion s'accommode bien avec les énergies produites à partir de la méthanisation de certaines matières organiques fermentescibles. Il s'agit, en l'occurrence, d'une source d'énergie renouvelable, aujourd'hui en pleine expansion au niveau national et africain, à savoir la technologie biodigesteur. Cependant, force est de constater un vide juridique pour ce qui concerne cette source d'énergie.

Malgré les imprécisions relevées, il faut noter la contribution du législateur burkinabè à la conception d'une définition abstraite de l'énergie renouvelable lorsqu'il affirme que c'est « une source d'énergie se renouvelant assez rapidement après utilisation et/ou consommation pour être considérée comme inépuisable à l'échelle du temps humain ». Ni le droit de l'Union européenne, ni le droit français n'ont fait cet effort de conceptualisation. La Directive européenne 2009/28/CE s'emploie juste à caractériser de façon positive les énergies renouvelables à partir d'une liste qui est assez exhaustive¹⁷.

1.2. La réglementation *a minima* des conditions d'exploitation des sources d'énergies renouvelable

1.2.1. La consécration d'un libre accès aux sources d'énergies renouvelables

En disposant que « toute personne physique ou morale peut, pour sa propre consommation, sur toute l'étendue du territoire national, produire de l'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables », l'article 61 de la loi n° 014 consacre le principe d'un libre accès aux sources d'énergies renouvelables tant que c'est pour une consommation domestique. On peut en retenir une conception large et considérer qu'il couvre les sources solides, liquides et gazeuses des énergies renouvelables¹⁸.

¹⁶ B. le Baut-Ferrarese et I. Michallet, *op. cit.*, p. 41.

¹⁷ Art. 2 : « [...] énergie éolienne, solaire, aérothermique, géothermique, hydrothermique, marine et hydroélectrique, biomasse, gaz de décharge, gaz des stations d'épuration d'eaux usées et biogaz ».

¹⁸ F. Terré et P. Simler, *Droit civil. Les biens*, 6^e éd., Paris, Dalloz, 2002, p. 3.

Toutefois, dans un souci de gestion durable de ces sources d'énergie, le législateur burkinabè aurait dû les classer à partir de la *summa divisio* civiliste qui distingue les choses « non consommables » (les ressources dont le caractère renouvelable tient au fait qu'elles sont issues de flux d'origine naturelle comme le soleil, le vent...) et les choses « consommables » (le caractère renouvelable s'appuie sur le constat qu'elles se renouvellent au même rythme auquel elles sont consommées, comme la biomasse verte)¹⁹. Cette dichotomie aurait permis d'orienter et d'encourager les politiques et instruments juridiques de développement des sources d'énergies renouvelables non consommables.

Par ailleurs, le développement et l'usage effréné de la technologie solaire photovoltaïque ces dernières années au Burkina Faso constituent un facteur de risque d'atteintes à l'environnement. À ce jour, ni le droit de l'énergie, ni le droit de l'environnement burkinabè ne disposent d'aucun mécanisme spécifique de gestion des déchets provenant de cette technologie. Cette tendance doit obliger le législateur à concevoir des normes de contrôle de qualité (durable), notamment pour les kits solaires²⁰.

Le droit d'accès libre aux sources d'énergies renouvelables est cependant limité pour certaines ressources particulières ou lorsqu'on veut faire un usage commercial des énergies renouvelables.

1.2.2. Les conditions spécifiques pour l'usage de certaines sources d'énergies renouvelables

Lorsque la production de l'énergie renouvelable n'a pas pour finalité une consommation domestique ou lorsqu'elle concerne certains types de ressources, le législateur a posé certaines conditions pour l'attribution de l'usage de la ressource. Par exemple, en matière de vente d'électricité de sources renouvelables, le décret n° 2019-0902/PRES/PM/ME/MINEFID/MCIA du 18 septembre 2019 portant modalités d'accès des auto-producteurs d'énergies renouvelables au réseau et conditions de rachat de leur excédent d'énergie ne s'intéresse qu'aux « installations d'autoproduction solaire photovoltaïque d'une puissance d'au moins 100 kwc » (art. 7, al. 3). Ce choix s'expliquerait par l'abondance de l'ensoleillement et cela éviterait d'ouvrir la voie à une mercantilisation à l'excès des sources d'énergies renouvelables consommables. D'autre part, pour vendre l'excédent de production d'électricité d'origine photovoltaïque, ce décret a fixé les conditions techniques préalables au raccordement

¹⁹ B. le Baut-Ferrarese et I. Michallet, *op. cit.*, p. 86.

²⁰ L'article 65 de la loi n° 014 dispose : « les équipements pour la production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables, notamment les équipements solaires et hydroélectriques, doivent satisfaire aux exigences du contrôles de qualité qui est mené par l'ANEREE ». Cette disposition n'est opérante qu'en cas de volonté de vente d'excédent de production d'électricité. Elle ne s'applique pas aux petits kits solaires pour les productions domestiques.

des installations de l'auto-producteur au réseau national (art. 13 à 16) et les modalités de cession et de rémunération (art. 17 à 21).

En droit de l'énergie burkinabè, l'attribution du droit d'usage concerne particulièrement la biomasse, lorsqu'elle est utilisée pour la production du biocarburant et/ou de l'énergie électrique. En l'espèce, le producteur du biocarburant (ou agrocarburant) à partir de la biomasse doit avoir un agrément (art. 66, loi n° 014) et celui de l'électricité doit avoir l'autorisation ou la licence de production d'énergie électrique (art. 67, loi n° 014). Dans ce sens, l'article 4 du décret n° 2019-0903/PRES/PM/ME/MINEFID/MCIA du 18 septembre 2019 portant fixation des seuils de production et des conditions d'obtention des agréments de production de carburant ou de gaz à base de biomasse dispose : « sont soumis au régime de l'agrément, les opérateurs, personnes morales dont la production annuelle de biocarburants ou de biogaz est supérieure ou égale à 10 Tonnes Équivalent Pétrole (TEP). L'opérateur dont la production annuelle est inférieure à 10 TEP pour les biocarburants ou pour le biogaz est soumis au régime de déclaration ».

La finalité de cette démarche restrictive de droits d'usage est mue par diverses préoccupations, notamment la protection de la biomasse verte, dont le bois. Cette approche permet également de contrôler l'usage des ressources foncières utilisées pour cultiver les espèces de plantes servant à fabriquer le biocarburant. Par exemple, en fin 2018, le ministère chargé de l'énergie a initié le projet *Jatropha curcas* pour développer et promouvoir un modèle de production rentable et d'utilisation du *Jatropha curcas* comme agrocarburant. Il a fait produire 2 400 000 plants de *Jatropha* qui ont été distribués aux agriculteurs²¹.

2. La transversalité des problématiques posées par les énergies renouvelables : l'imparfaite réponse du droit burkinabè

2.1. L'inutile cloisonnement du cadre juridique des énergies renouvelables

2.1.1. Le droit des énergies renouvelables : un droit à spécificité relative

D'une manière générale, le droit des énergies renouvelables s'est développé particulièrement à la suite des conférences internationales portant sur les changements climatiques et certains travaux scientifiques²² qui ont attiré l'attention de l'opinion publique sur la problématique du tarissement des gisements d'énergies fossiles et celle

²¹ La production du biocarburant à base de *Jatropha curcas* est une filière en pleine expansion au Burkina Faso. Plusieurs institutions privées s'y intéressent : BELWET, AGRITECH, APROJER, etc.

²² A. Rojey, *op. cit.*, pp. 45 et s.

de la nécessaire transition énergétique²³. Au Burkina Faso en particulier, l'encadrement juridique des énergies renouvelables est très récent et embryonnaire. Les règles juridiques qui encadrent le développement des sources d'énergies renouvelables sont tirées tout d'abord de la loi n° 014 portant réglementation générale du secteur de l'énergie qui a consacré son titre IV aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique.

L'application du droit de l'énergie aux énergies renouvelables « est par ailleurs logique dès lors que ces dernières sont elles-mêmes des énergies et ne se distinguent après tout qu'au regard de leur origine »²⁴. À cet égard, plusieurs dispositions de la loi n° 014 ont vocation à s'appliquer à tout type d'énergie, y compris les énergies renouvelables. Il s'agit notamment du titre I relatif aux dispositions générales et du titre II relatif aux dispositions communes concernant les acteurs et le service public de l'énergie. De plus, toutes les dispositions relatives à la production, au transport, à la commercialisation et la distribution sont également applicables aux énergies renouvelables.

D'autre part, le fort ancrage des mécanismes juridiques traditionnels dans l'encadrement des énergies renouvelables trouve une explication à partir de la définition juridique des énergies renouvelables. Cette approche distingue l'énergie et sa source²⁵. En d'autres termes, l'énergie renouvelable est une énergie produite à partir de source renouvelable. En outre, en tant que ressources, elles relèvent déjà de plusieurs disciplines juridiques. De ce point de vue, le droit des énergies renouvelables ne peut évoluer en vase clos, comme ont tenté de faire les rédacteurs de la loi n° 014.

2.1.2. La consubstantialité de certaines disciplines juridiques avec le droit des énergies renouvelables

En matière de production des énergies renouvelables, il faut noter que le droit des énergies renouvelables entretient un lien ombilical avec certaines disciplines juridiques, comme le droit de l'environnement, le droit des biens, le droit foncier, le droit de l'eau... Le défi majeur du législateur burkinabè est donc de mettre en place un cadre juridique intégré qui puisse garantir un développement énergétique durable²⁶. Cependant, à l'analyse, si le droit de l'environnement burkinabè a intégré dans son champ d'application les activités d'exploitation des sources d'énergies renouvelables, le droit des énergies renouvelables, par contre, peine toujours à intégrer expressément les dispositions de protection de l'environnement dans ses dispositifs. Il est à déplorer que, malgré la transversalité des problématiques relatives au développement des

²³ M. Torre-Schaub, C. Cournil, S. Lavorel et M. Moliner-Dubost (dir.), *op. cit.*, pp. 27 et s.

²⁴ B. le Baut-Ferrarese et I. Michallet, *op. cit.*, p. 78.

²⁵ M. Lamoureux, « Le bien énergie », *Revue trimestrielle de droit commercial*, 2009, p. 239.

²⁶ C. Krolik, « Le droit communautaire de l'énergie durable », *Revue européenne de droit de l'environnement*, 2009, p. 65 ; C. Cans, « L'exploitation des énergies renouvelables ou quand une mesure de protection de l'environnement par destination porte atteinte à l'environnement dans sa réalisation », *Droit de l'environnement*, hors-série, avril 2012, p. 29.

énergies renouvelables, seul l'article 60 de la loi n° 014 dispose sobrement que « le développement des sources d'énergies renouvelables se fait dans le respect des normes de protection de la santé publique, de l'environnement [...] ». Très rarement, cette loi et ses textes d'application se réfèrent explicitement à d'autres textes spécialisés.

En toute logique, peut-on utiliser la biomasse verte pour la fabrication de bioénergie sans faire référence à la loi n° 003-2011/AN du 5 avril 2011 portant code forestier ? Cette loi dispose : « toute réalisation de grands travaux entraînant un défrichement est soumise à une autorisation préalable du ministre chargé des forêts sur la base d'une étude d'impact sur l'environnement » (art. 48). Par contre, l'article 66 de la loi n° 014 exige, pour l'implantation des installations de production de biocarburants et d'énergie produite à base de biomasse, l'obtention d'un agrément délivré par le ministre chargé de l'énergie. Or, une telle installation est un établissement classé pour la protection de l'environnement (ECPE). À ce titre, l'ouverture et la nomenclature relèvent du code de l'environnement et du décret n° 2006-347 du 17 juillet 2006 portant classement des ECPE. Un simple renvoi de la loi n° 014 à ces textes plus spécialisés aurait évité un chevauchement de procédures et réduit cette inflation d'autorisations.

Tout comme l'exploitation des centrales hydroélectriques ne peut dépendre de la seule loi n° 014. Au Burkina Faso, le droit de l'eau repose sur la loi n° 002-2001/AN du 8 février 2001 portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau. Cette loi soumet à autorisation ou déclaration « les aménagements hydrauliques et, d'une manière générale, les installations, ouvrages, travaux et activités réalisés par toute personne physique ou morale, publique ou privée » (art. 24). Ce texte impose pour certaines installations, comme les centrales hydroélectriques, une étude d'impact environnemental (art. 39)²⁷ et une autorisation ECPE qui relève du code l'environnement.

2.2. La redéfinition d'un cadre juridique et institutionnel général d'exploitation des énergies renouvelables

2.2.1. L'indispensable recours à un droit intégré des énergies renouvelables

La gestion intégrée des sources d'énergies renouvelables est une condition indispensable à un développement énergétique durable dans le Sahel. En effet, cette conception « consiste à prendre en compte les exigences de la protection de l'environnement dans les autres politiques sectorielles [et] concilier plusieurs objectifs

²⁷ L'article 8 du décret n° 2019-0902/PRES/PM/ME/MINEFID/MCIA du 18 septembre 2019 portant modalités d'accès des auto-producteurs d'énergies renouvelables au réseau électrique et conditions de rachat de leur excédent d'énergie n'exige aucune évaluation environnementale aux auto-producteurs qui souhaitent réaliser des installations de production.

potentiellement conflictuels » (principe 4 de la Déclaration de Rio de 1992)²⁸. En l'espèce, le législateur burkinabè doit concevoir un cadre juridique qui établit, dans un souci de cohérence, des liens entre les diverses politiques à divers niveaux administratifs. En d'autres termes, il faut décroïsonner le cadre juridique des énergies renouvelables et établir des passerelles car, en pratique, le recours à d'autres techniques juridiques s'impose.

À ce propos, dans le cadre de projets d'électrification rurale, l'Agence burkinabè pour l'électrification rurale (ABER) se fonde à la fois sur la loi n° 014, la loi n° 034-2012/AN portant réorganisation agraire et foncière et la loi n° 009-2018/AN du 3 mai 2018 portant expropriation pour cause d'utilité publique pour régler les problèmes relatifs à l'occupation des terres pour l'implantation des minicentrales solaires. Elle se réfère également au code de l'environnement et son décret d'application n° 2015-1187 du 22 octobre 2015 pour les questions relatives aux évaluations environnementales.

D'une manière générale, il existe en droit positif burkinabè des exemples de cadre juridique intégré. Par exemple, la loi n° 036-2015/CNT du 16 juin 2015 portant code minier renvoie régulièrement aux textes spécifiques concernant certaines matières ou domaines en lien avec l'exploitation minière. Pour preuve, l'article 41 dispose que « la demande de permis d'exploitation industrielle de grande ou petite mine est accompagnée [d'un] avis favorable de faisabilité du ministre en charge de l'environnement, sur la base d'une étude d'impact environnemental et social, d'un plan de gestion environnementale et sociale et d'un plan de réhabilitation et de fermeture ».

2.2.2. L'harmonisation du cadre institutionnel d'exploitation des énergies renouvelables

En raison de la transversalité de la problématique de développement des énergies renouvelables, le cadre institutionnel des énergies renouvelables au Burkina Faso foisonne d'acteurs. Hormis le ministère en charge de l'énergie, d'autres acteurs publics interviennent. Il s'agit des ministères en charge des domaines suivants : environnement, eau, industrie, finances, enseignement supérieur, ressources animales, agriculture et collectivités territoriales.

Au niveau interne, le ministère en charge de l'énergie est responsable de la formulation des politiques et de la gestion du secteur de l'énergie. Le cadre institutionnel repose sur des structures de conception, opérationnelles, de régulation et de contrôle. Quant à la conception, en vertu du décret n° 2021-0133/PRES/PM/MEMC du 24 février 2021 portant organisation du ministère de l'Énergie, des Mines et des Carrière, elle relève d'une direction unique, à savoir la Direction générale des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique (art. 33).

²⁸ S. Caudal-Sizaret, *La protection intégrée de l'environnement en droit public français*, thèse, Lyon, 1993, p. 24 ; A. Comolet et A. Deconninck, « Le principe d'intégration, historique et interprétation », *Revue européenne de droit de l'environnement*, 2/2001, p. 152.



Par contre, au niveau opérationnel, on remarque une inflation institutionnelle, mais sans effort d'harmonisation des domaines d'intervention. Par exemple en matière d'électrification rurale, l'article 3 des statuts de l'ABER approuvés par décret n° 2018-1160/PRES/PM/ME/MINEFID du 19 décembre 2018 dispose qu'elle « a pour mission de promouvoir l'accès à l'électrification rurale [...] ». Or, la Société nationale d'électricité du Burkina Faso dispose des mêmes attributions en matière d'électrification.

L'alinéa 10 de l'article 3 du même décret donne à l'ABER compétence en matière de surveillance, de supervision et de contrôle. Pourtant, il existe déjà l'Autorité de régulation du secteur de l'énergie, chargée du contrôle et de la régulation de ce secteur. Bien plus, l'Agence nationale des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique détient également des attributions similaires. Le cadre institutionnel des énergies renouvelables au Burkina Faso gagnerait à être réorganisé car cette démultiplication des institutions engendre des conflits entre les acteurs.



TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET ÉNERGIES RENOUVELABLES : ÉVOLUTION DU DROIT EN CÔTE D'IVOIRE

Silué YEGBOREWA ALIMENTA

Juriste environnementaliste, Côte d'Ivoire

Résumé

Au-delà des aspects environnementaux, les énergies renouvelables sont en plein essor en Côte d'Ivoire. En effet, divers projets sont en cours, notamment dans les énergies solaires et la biomasse. Le secteur commence d'ailleurs à bénéficier de financements pour son développement. Ainsi, face aux enjeux économiques et stratégiques qui gravitent autour du secteur énergétique, il est important de s'approprier l'écosystème juridique qui l'entoure. Dans ce sens, cette contribution vise à mettre en lumière les textes juridiques en vigueur favorisant le développement des énergies renouvelables en Côte d'Ivoire et à en appréhender tous les aspects. Elle veillera à relever la pertinence de ces textes et les possibles pistes d'amélioration.

Mots clés : énergies renouvelables, Côte d'Ivoire, évolution juridique.

Abstract

Beyond environmental aspects, renewable energy is growing rapidly in Côte d'Ivoire. Indeed, several projects are in progress, especially in solar and biomass energy. The sector is also benefiting from funding. Thus, with economic and strategic challenges around the energy sector, it is important to capture its surrounding legal ecosystem. In this regard, this contribution aims to highlight existing legal texts that promote renewable energy in Côte d'Ivoire and to address all their facets. It will underscore the relevance of these texts, as well as possible ways to improve them.

Keywords : renewable energy ; Côte d'Ivoire ; legal evolution.

Introduction

L'État de Côte d'Ivoire a pour objectif, d'ici 2030, de faire du pays l'épicentre énergétique de l'Afrique de l'Ouest, y compris dans le secteur des énergies renouvelables (EnR)¹. Dans cette optique, le pays veut mettre en place des politiques novatrices afin de développer la part des EnR dans son mix énergétique. En effet, avec une population en constante croissance et l'augmentation de la demande nationale en électricité depuis la relance économique de 2012, il s'avère impérieux pour l'État de fournir une énergie continue, à moindre coût et sobre en carbone. En effet, dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques, la Côte d'Ivoire a pris un certain nombre d'engagements, notamment en faveur de l'atténuation. En 2015, lors de la COP 21 qui s'est tenue à Paris, le pays s'est engagé à accroître la part des EnR dans son mix énergétique à hauteur de 42 %².

Pays d'Afrique de l'Ouest au climat équatorial dans sa moitié sud et semi-aride dans sa moitié nord, la Côte d'Ivoire a une économie essentiellement agricole, basée sur l'exportation de matières premières telles que le cacao³, l'hévéa, le café, le coton et l'anacarde. Un ensemble de facteurs climatiques et économiques favorables permettent à la Côte d'Ivoire de disposer de conditions optimales et de ressources importantes en termes de biomasse et de solaire, pouvant être valorisées en électricité. En effet, l'abondance des déchets agricoles et agro-industriels, qui sont d'environ 15 millions de tonnes/an⁴, représente une réserve importante pour le développement de l'énergie biomasse. Par ailleurs, l'ensoleillement du pays, estimé entre 2000 et 2700 heures selon les régions⁵, offre un potentiel d'environ 5,25 KWh/an⁶ par jour. A cela s'ajoute le potentiel hydrique des grandes étendues d'eau douce dont le pays dispose et qui permet aisément le développement de barrages hydro-électriques qui peuvent fournir une production annuelle estimée à 202 GWh⁷. En ce qui concerne l'éolien, les perspectives sont encore modérées, même si, eu égard à l'évolution technologique, des projets pilotes sont envisageables à l'horizon 2030 dans l'Ouest montagneux, la plaine de l'Est et le littoral au Sud, pour une capacité totale de moins de 100 MW⁸.

Au regard de ces potentialités et dans le but de les développer pour atteindre les objectifs fixés, les pouvoirs publics ont élaboré des plans d'action et pris des décisions favorisant cette vision. À ce titre, plusieurs projets importants ont été lancés, notamment :

¹ Site internet du ministère du Pétrole, de l'Énergie et des Énergies renouvelables (MPEER) : <http://www.mpeder.ci/energie/pages/energie-renouvelables>.

² *Ibid.*

³ Dont la Côte d'Ivoire est la première productrice mondiale.

⁴ <http://www.mpeder.ci/energie/pages/energie-renouvelables>.

⁵ Selon les propos de M. Sabati Cissé, directeur général de l'énergie, MPEER.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

- le projet des centrales à biomasse « Biokala », développés conjointement par le groupe agro-industriel ivoirien Sifca et le français EDF (Électricité de France);
- la centrale solaire d'une puissance de 37,5 Mwc⁹ de Boundiali, financée par l'Agence allemande de développement (KfW) et l'Union européenne (UE) ;
- le projet de construction d'une centrale solaire flottante sur les plans d'eaux lagunaires et de mer avec l'appui de l'Agence française de développement (AFD).

Dès lors, les EnR représentent un enjeu important pour la Côte d'Ivoire, aussi bien sur le plan environnemental qu'en matière d'investissement. Solaire ou biomasse, ces secteurs attirent de plus en plus d'investisseurs et de nombreuses entreprises tentent de se faire une place.

Face à ces enjeux, il convient de se demander comment le droit ivoirien suit cet engouement autour des EnR. Existe-t-il un cadre juridique ? Si oui, est-il adapté aux prétentions de l'État ivoirien en la matière ? Qu'est-ce qui est fait et que reste-t-il à faire ?

Pour apporter des pistes de réponses à ces questions, cet article se propose de faire une immersion dans le cadre juridique entourant les EnR en Côte d'Ivoire et de l'analyser. Ainsi, il mettra en évidence la réelle volonté dont fait montre l'État de créer et de réguler un cadre juridique favorable au développement du secteur des EnR (1) avant de mesurer la réelle pertinence de ces ambitions (2).

1. Une volonté affirmée de l'État en faveur du développement des énergies renouvelables en Côte d'Ivoire

Dans la perspective d'élaborer un cadre favorable au développement des EnR, la Côte d'Ivoire a élaboré et adopté un ensemble de mesures juridiques et programmatrices (1.1), complété par un mécanisme institutionnel spécifique (1.2).

1.1. Le cadre législatif et les plans de développement des énergies renouvelables

La dernière décennie a vu l'émergence de plusieurs politiques de planification nationale en Côte d'Ivoire. À la faveur de la relance économique entamée depuis 2012, l'État a affiché son ambition de devenir un pays émergent, dans le respect des impératifs du développement durable. Pour ce faire, le pays s'est doté, dès 2011, d'une première stratégie nationale de développement durable. Ainsi, la Côte d'Ivoire a compris qu'elle devait miser sur le respect des principes du développement durable et de la protection de l'environnement pour s'assurer une croissance pérenne. Dès lors, des réflexions ont été entamées sur l'intégration des EnR dans sa politique énergétique,

⁹ Le mégawatt crête désigne la puissance maximale d'un dispositif.

pilier important dans l'atteinte des objectifs de développement durable. Ces réflexions ont débouché en 2014 sur la promulgation de la loi n° 2014-132 du 24 mars 2014 portant code de l'électricité, qui constitue un élément important dans la stratégie de développement énergétique en Côte d'Ivoire et plus particulièrement des EnR. En effet, contrairement au code précédent, ce nouveau texte a introduit la notion « d'énergies nouvelles et renouvelables », définie en son article 1^{er} comme étant « ...Les sources d'énergie qui se renouvellent naturellement ou par l'intervention d'une action humaine, à l'exception de l'énergie hydraulique dont la puissance installée est supérieure à 10 MW, notamment les énergies solaires, éoliennes, géothermale, houlomotrice et marémotrice, ainsi que l'énergie issue de la biomasse, du gaz de décharges, du gaz des stations d'épuration d'eaux usées et du biogaz ».

À la suite de cette définition, le législateur marque l'intérêt accordé aux EnR en mentionnant, dans l'article 2 de la même loi, la promotion des énergies « nouvelles et renouvelables ». D'emblée et tout au long du texte, la loi de 2014 est claire sur ces objectifs et met l'accent sur l'efficacité énergétique, la maîtrise de l'énergie et la volonté de développer et de réglementer les EnR. Parallèlement à cet objectif affiché de promotion des EnR, le code de 2014 introduit la notion de maîtrise de l'énergie et d'efficacité énergétique. L'article 2 dispose que le code vise à promouvoir la maîtrise de l'énergie et l'article 3 qu'il fixe les modalités d'exercice et les conditions de production des EnR, ainsi que « la maîtrise de l'énergie et la réduction de l'impact du système électrique sur l'environnement ».

Le code de 2014 impose ainsi de nouvelles obligations aux professionnels du secteur, à travers plusieurs de ses dispositions. C'est le cas notamment de l'article 26 de la section 5 sur la distribution et la commercialisation de l'énergie, qui pose comme conditions de délivrance d'une autorisation pour l'exercice d'une activité dans le secteur de l'énergie « la prise en compte de la maîtrise de l'énergie mais aussi la priorisation des sources d'énergie nouvelles et renouvelables ». Dans le même sens, l'article 27 énonce les obligations, conditions et mesures nécessaires à la mise en œuvre de la maîtrise de l'énergie, notamment l'introduction des exigences d'efficacité énergétique.

Les questions de production ont aussi été abordées par le code de l'électricité à l'article 8 du titre II sur les activités du secteur électrique, qui soumet la production des EnR aux mêmes obligations que celles imposées aux énergies dites conventionnelles. Cependant, l'autorisation délivrée pour l'exercice d'une activité dans le secteur des EnR est soumise à la prise en compte du bien-être social des populations et d'autres aspects comme la sécurité alimentaire et le développement économique et social, comme en dispose l'article 30. D'ailleurs, avec les polémiques sur les EnR liées à leur caractère encombrant (éolienne par exemple), ou encore l'impact des barrages hydroélectriques sur les stocks poissonneux, le législateur a institué à travers cet article une sorte de mesure préventive. Celle-ci pourra se traduire dans l'exécution par l'obligation de faire une étude spécifique d'impact environnementale et sociale.

En termes d'incitations, le code prévoit en son article 17 la possibilité de développer une énergie dont le coût de production est élevé et prévoit en retour de compenser le surcoût par des subventions. Son opérationnalisation nécessite le lancement, conformément à l'article 18, d'appels à projets pour la sélection de producteurs indépendants ou d'auto-producteurs dont la production électrique est d'au moins à 50 % composé d'EnR et désirant bénéficier d'un droit d'achat à un tarif garanti.

En marge du code de l'électricité, différentes politiques promouvant l'implantation des EnR se sont succédées, à commencer par le Plan national de développement (PND) 2016-2020¹⁰, qui s'est fixé comme axe d'intervention la contribution et l'investissement dans les technologies pauvres en carbone dans divers secteurs, dont l'énergie. Il est complété par le Programme national d'électrification rurale (PRONER)¹¹ qui sert de base pour prioriser l'installation d'énergie solaire dans les zones rurales reculées. Plus spécifiquement aux EnR, le pays a mis sur pied en 2016 son Plan national pour les énergies renouvelables (PANER). Élaboré en partenariat avec le CEREEC (Centre régional de la CEDEAO pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique) et l'ONUDI (Organisation des Nations Unies pour le développement industriel), le PANER décrit le cadre de développement des EnR ainsi que les différentes incitations et mesures qui seront mises en œuvre afin d'atteindre les cibles fixées. Sa mise en œuvre est pilotée par le MPEER. Ce ministère de tutelle est assisté, pour toutes questions ou projets en relation avec l'environnement, le développement durable et la salubrité urbaine, par le ministère de l'Environnement et du Développement durable (MINEDD) et par le ministère de l'Assainissement et de la Salubrité urbaine.

1.2. Le cadre réglementaire des énergies renouvelables

Consécutivement au code de l'électricité, un certain nombre de décrets d'application ont été pris donnant aux EnR un cadre réglementaire important. En effet, le code a donné naissance à huit décrets dont quelques-uns méritent d'être cités ici :

- le décret n° 2016-862 du 3 novembre 2016 fixant les modalités, conditions et obligations pour la mise en œuvre de la maîtrise de l'énergie ;
- le décret n° 2016-1131 du 21 décembre 2016 portant création du Fonds national de maîtrise de l'énergie (FONAME) ;
- le décret n° 2016-785 du 12 octobre 2016 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité nationale de régulation du secteur de l'électricité de Côte d'Ivoire (ANARE-CI) ;

¹⁰ Le PND est un document de politique nationale visant à fixer les grands axes stratégiques et les objectifs à atteindre dans son processus d'urgence.

¹¹ Programme visant à favoriser les villages de plus de 500 habitants et à améliorer l'électrification du pays.

- le décret n° 2017-773 du 22 novembre 2017 modifiant la dénomination de la Société Énergies Côte d'Ivoire (CI-ENERGIES) ;
- le décret n° 2016-786 du 12 octobre 2016 portant fixation des règles de détermination et de révision des tarifs de vente et d'achat de l'énergie électrique, ainsi que des règles d'accès au réseau et de transit de l'énergie.

Tout d'abord le décret n° 2016-862 du 3 novembre 2016 fixant les modalités, conditions et obligations pour la mise en œuvre de la maîtrise de l'énergie, mentionnée dans la section 6 du code de l'électricité, déploie les dispositions nécessaires pour atteindre les objectifs en matière d'efficacité énergétique. Il s'applique à tous les appareils ou bâtiments fonctionnant à l'électricité, aux hydrocarbures et à la biomasse. Selon son article 3, il vise à « orienter la demande d'énergie vers une plus grande efficacité du système énergétique dans le cadre de la politique énergétique nationale et des programmes nationaux du gouvernement en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables ». Ce décret est particulièrement intéressant en ce qu'il ouvre la voie à de possibles aménagements fiscaux dans le secteur photovoltaïque et de la biomasse. Cela concerne notamment les appareils fonctionnant à l'énergie solaire et les équipements industriels de la conversion de la biomasse, conformément aux articles 20 et 21.

Ensuite, le Fonds national de maîtrise de l'énergie (FONAME)¹², créé par le décret n° 2016-1131 du 21 décembre 2016, régle les activités liées au décret n° 2016-862 susmentionné. En tant qu'organe financier de la politique de maîtrise de l'énergie, le FONAME participe au développement des EnR.

À l'instar du FONAME, il existe un autre organe chargé de la régulation en termes de respect des législations liées à l'énergie. Il s'agit de l'Autorité nationale de régulation du secteur de l'électricité de Côte d'Ivoire (ANARE-CI) instituée par le décret n° 2016-785 du 12 octobre 2016, dont les attributions s'étendent également aux EnR et qui dispose de pouvoirs de sanction. Elle est chargée de contrôler le respect des lois et règlements et de régler les litiges. Elle propose aussi les tarifs applicables au secteur de l'électricité et conseille l'État en matière de régulation du secteur. En accord avec ses attributions, l'ANARE-CI propose, dans les cas d'appels d'offres, les tarifs d'achat agréés de l'électricité produite à partir des sources d'EnR, tout en analysant les surcoûts éventuels liés à certaines technologies. Le dispositif institutionnel est complété par la Société Énergies Côte d'Ivoire (CI-ENERGIES)¹³ chargée d'assurer le suivi et la gestion des mouvements d'énergies électriques, y compris des EnR. Conformément à l'article 2 nouveau, la CI-ENERGIES est chargée de convertir toutes les sources d'énergies, y compris nouvelles et renouvelables, en électricité. Enfin, le décret n° 2016-786 du 12 octobre 2016 portant fixation des règles de détermination et de

¹² Article 6 du décret n° 2016-862 du 3 novembre 2016 fixant les modalités, conditions et obligations pour la mise en œuvre de la maîtrise de l'énergie.

¹³ Dont la dénomination a été modifiée par le décret 2017-773 du 22 novembre 2017.

révision des tarifs de vente et d'achat de l'énergie électrique ainsi que des règles d'accès au réseau et de transit d'énergie prévoit plusieurs dispositions quant aux modalités de détermination des prix des EnR. Ce décret, assez étoffé, comprend une section dédiée aux modalités d'achat de l'énergie électrique produite à partir des EnR et de cogénération (section 3). Parallèlement à ces décrets, l'arrêté n° 0364 du 4 juillet 2020 portant exonération de la taxe sur la valeur ajoutée et exemption des droits et taxes d'entrée sur les acquisitions de biens et services effectués dans le cadre du programme régional de développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique (PRODERE) exonère la SABER¹⁴ des taxes sur les biens et matériels acquis dans le cadre de ce programme. Il est mené par les pays membres de l'Union monétaire des États ouest-africains (UEMOA) et vise à résoudre le déficit énergétique de la zone UEMOA par la promotion des EnR. À ce titre, des installations photovoltaïques sur les éclairages publics ont été réalisées dans la ville d'Abidjan.

Sous l'impulsion mondiale du développement des EnR, la Côte d'Ivoire a tenté de mettre en place un cadre législatif et réglementaire afin de développer sa part d'énergies. Quelle est la réelle pertinence de ses textes et permettent-ils au pays d'atteindre ses objectifs en matière d'EnR ?

2. Les ambitions énergétiques de la Côte d'Ivoire face à la relative pertinence des textes juridiques en vigueur

La Côte d'Ivoire a élaboré et adopté un certain nombre d'instruments juridiques et des plans de développement des EnR qui sont encore à l'état embryonnaire (2.1) et méritent d'être améliorés (2.2).

2.1. Un encadrement juridique novateur mais encore en balbutiements

À l'instar des pays de la sous-région ouest-africaine¹⁵, la Côte d'Ivoire est soucieuse de la maîtrise de son énergie, du développement de son mix énergétique en faveur des EnR et de l'amélioration de l'accès à l'électricité pour sa population. Le pays s'est donc aligné à la synergie d'actions régionales par la mise en place progressive des cadres juridiques, de politiques et de mécanismes en matière d'EnR. À cet effet, certaines sociétés d'État ont été réformées afin de permettre une plus grande inclusion des EnR¹⁶. Par ailleurs, le MPEER s'est vu attribuer le portefeuille des EnR en 2017, ce qui témoigne de l'intérêt grandissant pour ces sources d'énergies sur lesquelles il faudra désormais compter.

¹⁴ Société africaine des biocarburants et des énergies renouvelables (SABER).

¹⁵ Et regroupés au sein de la CEDEAO et de l'UEMOA.

¹⁶ Notamment l'ANARE-CI et la CI-ENERGIES.

Le code de 2014 contient plusieurs nouveautés, dont les mesures d'incitation fiscale en faveur des EnR, qui sont d'ailleurs intervenues assez tôt. Dès 2011, le gouvernement a prévu des réductions fiscales, notamment sur la TVA pour les matériaux de production d'électricité photovoltaïque – le taux a été réduit de 18 % à 9 %¹⁷ –, auxquels peuvent s'ajouter des abattements ou des exonérations de droits de douane pour les fournisseurs de systèmes solaires domestiques. Il est important de relever que le secteur de l'électricité a été ouvert à la concurrence, avec la possibilité pour des nouveaux acteurs de pénétrer le marché. Par ailleurs, pour l'obtention des accréditations et agréments nécessaires, le code impose aux producteurs d'électricité de respecter les exigences environnementales et de donner la priorité aux EnR. Ce code a permis la mise en place de projets novateurs dans la biomasse (projet Biokala) et dans le solaire (centrale solaire de Boundiali).

Un cadre réglementaire semble ainsi être bien établi, mais des zones d'ombre demeurent et le secteur manque de spécificité. Même si le code introduit la gestion des EnR, les articles y relatifs restent encore trop évasifs. En effet, l'analyse de ces dispositions montre que les EnR et les énergies dites conventionnelles ont le même mode de gestion. Sur sa vocation de « promouvoir le développement des énergies nouvelles et renouvelables », le texte est incomplet en ce sens que l'on ne saurait appliquer les mêmes dispositions aux énergies conventionnelles et aux EnR. Celles-ci requièrent une spécificité en termes de connaissances technologiques et de mesures financières nécessaires à leur évolution. Une autre faille peut être décelée dans le décret relatif à la maîtrise de l'énergie, qui ne mentionne que très peu les EnR, sans préciser les actions qui doivent être prises concrètement. À cela s'ajoute la lenteur dans l'adoption des décrets d'application, dont la plupart ont été pris environ trois ans après la loi portant code de l'électricité. Cela a contribué à retarder l'aboutissement de certains projets d'envergure, dont la fameuse centrale biomasse qui, à la date d'aujourd'hui, n'est toujours pas en production. Malgré ces balbutiements, des perspectives intéressantes se présentent pour l'amélioration du cadre juridique des EnR en Côte d'Ivoire.

2.2. Perspectives d'évolution vers un cadre juridique spécifique aux énergies renouvelables

Comme relevé précédemment, le secteur des EnR suscite un réel engouement en Côte d'Ivoire. Bon nombre d'entreprises exercent dans les secteurs du solaire, de la biomasse et plus largement dans l'efficacité énergétique. Elles offrent, pour la plupart, des prestations complètes, allant des études de projet d'énergie verte aux installations photovoltaïques, en passant par les opérations de maintenance et la définition de plans

¹⁷ Article 359 du code général des impôts rattaché à l'annexe de la loi de finances n° 2011-480 du 28 décembre 2011 portant budget de l'État pour la gestion 2012, au titre de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) fixée à 9 % sur les matériels solaires.

d'entretien. Celles opérant dans la biomasse offrent des solutions de transformation de tous types de déchets en biogaz. Parallèlement à cela, elles développent des engrais et des pesticides verts pour l'agriculture. Pourtant, ces activités ne sont pas suffisamment réglementées et il s'agit aujourd'hui d'œuvrer à la mise en place d'un cadre juridique spécifique aux EnR. En effet, l'État a besoin de structures dédiées aux EnR pouvant favoriser la recherche de financements et la régulation optimale du secteur. Les dispositions juridiques en présence accordent des avantages fiscaux principalement aux équipements liés au développement de l'énergie solaire. Cependant, la biomasse, au potentiel de développement fort intéressant, n'est pas assez exploitée. Une réglementation s'avère donc nécessaire afin de favoriser l'importation et/ou la fabrication de technologies dans ce secteur et dans divers autres domaines d'activités liés aux EnR. En effet, les promoteurs locaux n'ont pas facilement accès aux capitaux, ce qui limite les initiatives privées pour accompagner les actions de l'État en faveur de l'accès universel à l'énergie, la réalisation des mesures d'efficacité énergétique et le développement des EnR.

Dans un autre registre, des mesures concrètes devraient être prises notamment pour soutenir les industriels utilisant les EnR. En Côte d'Ivoire, quelques gros industriels ont réussi à transformer leurs déchets agricoles en énergie qu'ils utilisent pour alimenter leurs unités. Celles-ci doivent être soutenues par l'État en termes d'avantages fiscaux ou toutes autres mesures pouvant favoriser le partage et la diffusion à grande échelle de ces technologies. Le secteur doit par ailleurs être régi par des politiques facilitant l'investissement et permettant aux acteurs privés d'investir et de développer le secteur. Enfin, les EnR nécessitent une connaissance de leurs spécificités, aussi bien sur le plan technique que sur le plan légal. Or, à l'heure actuelle, Il existe très peu de formations ayant trait à ce secteur complexe et innovant, ce qui réduit la disponibilité de personnes qualifiées dans le domaine.

Véritable pionnière énergétique, la Côte d'Ivoire a très tôt pu développer l'accès à l'électricité pour la population et bénéficie de l'un des meilleurs taux d'électrification de la région ouest-africaine. Développer et renforcer sa politique en matière d'énergie reste un challenge pour l'État, qui du reste se montre très engagé dans ce sens. Sur le plan juridique, ces dernières années ont vu une progression des mesures d'intégration et de régulation des EnR. Des efforts restent cependant à fournir et le cadre institutionnel doit évoluer. Enfin, le droit en matière d'EnR doit se développer conjointement avec les activités du secteur. Le pays manque d'un véritable plan de large diffusion et d'un cadre juridique spécifique aux EnR. Des textes régissant clairement les activités de production d'électricité à partir des ressources renouvelables doivent être élaborés. Ce cadre permettra d'instaurer un environnement de confiance pour les investisseurs potentiels.

UNE DÉCENNIE DE MISE EN ŒUVRE DES LOIS D'ORIENTATION SUR LES ÉNERGIES RENOUVELABLES AU SÉNÉGAL : UN BILAN MITIGÉ POUR LE MIX ET LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Mohamed Ayib DAFFÉ

Juriste environnement et énergie, Dakar

Pathé Marame NIANG

Docteur en droit, Université de La Rochelle

Résumé

Avec l'adoption de la loi n° 2010-21 du 20 décembre 2010 portant loi d'orientation sur les énergies renouvelables et de la loi n° 2010-22 du 15 décembre 2010 portant loi d'orientation de la filière des biocarburants, beaucoup d'observateurs avaient prédit un avenir radieux pour la transition énergétique et la diversification du mix énergétique au Sénégal. Dix ans après, faut-il chanter ou déchanter ? Par l'analyse d'une décennie d'application des instruments normatifs précités, cet article vise à fournir au lecteur les clés d'analyse pour comprendre les dynamiques et les contraintes auxquelles un pays tel que le Sénégal fait face pour amorcer sa transition énergétique.

Mots clés : droit des énergies ; énergies renouvelables ; transition énergétique ; mix énergétique.

Abstract

With the enactment of Law N° 2010-21 of 20 December 2010 on the orientation of renewable energy and Law N° 2010-22 of 15 December 2010 on the biofuels sector, many observers had predicted a bright future for the energy transition and the diversification of the energy mix in Senegal. Ten years later, should we sing or be disillusioned? By analyzing a decade of application of the aforementioned normative instruments, this article aims to provide the reader with analysis keys to understand the dynamics and constraints that a country such as Senegal faces in initiating its energy transition.

Keywords: energy law; renewable energy; energy transition; energy mix.

Introduction

Insuffisance énergétique, inégalités d'accès à l'énergie moderne et importante part de la biomasse et des produits pétroliers dans le bilan énergétique (95 %) sont les principaux traits caractéristiques du profil énergétique du Sénégal du début des années 2000. Pendant ce temps, les énergies renouvelables ne représentaient que 0,6 %, alors que la part du charbon minéral entré dans le bouquet énergétique en 2004 était de 4 %¹. En réponse à cette situation de dépendance énergétique, l'État du Sénégal avait déjà adhéré à plusieurs initiatives de coopération internationale pour la promotion des énergies renouvelables² : la Décision relative à l'adoption d'une politique de la CEDEAO/UEMOA sur l'accès aux services énergétiques des populations rurales et périurbaines pour la réduction de la pauvreté et l'atteinte des OMD en 2006³ ; la Stratégie de l'UEMOA dénommée « Initiative régionale pour l'énergie durable » en 2009⁴ ; les Statuts de l'Agence internationale pour les énergies renouvelables⁵ en 2010 ; etc. Au niveau national, en décembre 2010, l'État du Sénégal a adopté deux lois d'orientation ayant pour objet le développement des énergies renouvelables : la loi n° 2010-21 du 20 décembre 2010 portant loi d'orientation sur les énergies renouvelables et la loi n° 2010-22 du 15 décembre 2010 portant loi d'orientation de la filière des biocarburants⁶.

L'énergie renouvelable est, au sens de la loi n° 2010-21, une source d'énergie se renouvelant assez rapidement après utilisation/consommation pour être considérée comme inépuisable à l'échelle du temps⁷. Elle couvre toutes les sources d'énergie présentant un intérêt d'application pour le Sénégal, notamment les énergies solaire, éolienne, hydrolienne, marémotrice, de la biomasse, la petite hydraulique⁸, etc. Quant au biocarburant, il est défini comme « un combustible issu de la biomasse et utilisé

¹ Ministère de l'Énergie et des Mines, Lettre de politique de développement du secteur de l'énergie, octobre 2012, 28 p.

² M. A. Daffé, « Les mécanismes régionaux de mise en œuvre de l'Objectif de développement durable (ODD) 7 pour le développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique en Afrique de l'Ouest », *Revue africaine de droit de l'environnement*, 3/2018, pp. 64-71.

³ Décision A/DEC.24/01/01/06 relative à l'adoption d'une politique de la CEDEAO/UEMOA sur l'accès aux services énergétiques des populations rurales et périurbaines pour la réduction de la pauvreté et l'atteinte des OMD.

⁴ Décision n° 6-2009 CM-UEMOA du 25 septembre 2009 portant adoption de la Stratégie de l'UEMOA dénommée « Initiative régionale pour l'énergie durable » (IRENED).

⁵ Loi n° 2010-12 du 31 mai 2010 autorisant le Président de la République à ratifier les statuts de l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA), Journal officiel (JO) n° 6544 du 4 septembre 2010.

⁶ JO n° 6581 du 9 avril 2011.

⁷ Loi n° 2010-21 du 20 décembre 2010 portant loi d'orientation sur les énergies renouvelables, article 1^{er}, al. 1.

⁸ Article 1^{er} de la loi n° 2010-21. La production hydroélectrique sur les cours d'eau internationaux (Sénégal, Gambie) est régie par les conventions internationales de l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS) et de l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Gambie (OMVG).

pour le transport et pour la production de l'énergie notamment électrique »⁹ ; la liste des produits considérés comme biocarburants comprend au minimum le biodiesel, le bioéthanol, le biogaz et l'huile végétale pure¹⁰. Les objectifs affichés par le législateur que sont, entre autres, la lutte contre les disparités d'accès à l'énergie, la réduction de la forte dépendance au pétrole et de la pauvreté, incluent la diversification du mix énergétique pour la transition énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

En droit international, le principe coutumier de souveraineté permanente sur les ressources naturelles¹¹ (incluant donc les ressources énergétiques) se traduit au profit des États par l'indépendance dans la détermination de leur politique énergétique nationale et le droit de réglementer le secteur énergétique. Cette indépendance se manifeste particulièrement par la liberté de l'État de choisir son bouquet énergétique (mix énergétique) en fonction de ses intérêts économiques et stratégiques. Le mix énergétique est défini comme « l'ensemble des énergies, et leurs meilleures proportions possibles, nécessaires pour couvrir les besoins d'un pays compte tenu des consommations dans les secteurs des transports, de l'industrie, du commerce, de l'agriculture ainsi que dans le secteur public et le secteur des ménages »¹².

La transition énergétique est à quant à elle un concept dont les contours sont difficiles à fixer et semble prendre la place préalablement occupée par le réchauffement climatique¹³. C'est un concept qui apparaît souvent bien plus comme une solution fourre-tout à l'angoisse écologique, économique et énergétique que comme une notion bien définie¹⁴. Cependant, pour les besoins de cet article, il faut comprendre la transition énergétique comme un mouvement global prenant en compte la diminution du stock des énergies fossiles, la nécessité de varier les sources de production d'énergie et les effets de la consommation énergétique sur l'environnement en général et le climat en particulier¹⁵. Elle vise à la fois à favoriser l'efficacité énergétique, en consommant moins, et les énergies renouvelables, en consommant mieux. Ainsi, elle serait « le passage d'une structure de production basée sur une combinaison de sources d'énergie à une autre »¹⁶, accompagné de mesures d'économie/ d'efficacité énergétique¹⁷.

⁹ Loi n° 2010-22 du 15 décembre 2010, article 1^{er}, al.1.

¹⁰ Article 1^{er} de la loi n° 2010-22.

¹¹ Résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 14 décembre 1962 : « Souveraineté permanente sur les ressources naturelles ».

¹² P. Sablière, *Droit de l'énergie*, Paris, Dalloz, 2013, p. 3.

¹³ C. de Perthuis et P. A. Juvet, *Le capital vert. Une nouvelle perspective de croissance*, Paris, Odile Jacob, 2013, p. 129.

¹⁴ F. Tesson, « La réalité juridique de l'action publique en matière de transition énergétique : une évolution normative prise dans un mouvement global », *Actualité juridique. Droit administratif*, n° 1904967, 2015, p. 1960.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ M. Maestroni et al., *Comprendre le nouveau monde de l'énergie*, Paris, Maxima, 2013, p. 77.

¹⁷ F. Tesson, *op. cit.*

À partir de ces deux définitions, on comprend que le mix énergétique et la transition énergétique sont des vases communicants à l'assaut du réchauffement climatique. Ainsi, en adoptant ces lois d'orientation, le Sénégal a pris une option non négligeable non seulement pour sa souveraineté énergétique mais aussi en faveur de la réduction de son empreinte carbone. La ratification de l'Accord de Paris¹⁸ est, en ce sens, une traduction de son engagement à lutter contre les changements climatiques. Il ressort de l'évolution de la population du Sénégal une demande grandissante d'accès à l'énergie moderne qui devient un problème social eu égard aux inégalités d'accès.

Cet article propose une réflexion sur l'état du droit relatif aux énergies renouvelables et de son impact sur le mix et la transition énergétique dix ans après la promulgation des lois d'orientation sur les énergies renouvelables. Il s'agit d'analyser l'effectivité et l'efficacité de ce droit face aux problématiques économiques, sociales et écologiques posées à l'échelle nationale.

S'il est vrai que les lois d'orientation sur les énergies renouvelables constituent de solides leviers juridiques pour la diversification du mix énergétique et le progrès de la transition énergétique (1), il n'en demeure pas moins que leur application souffre de nombreuses lenteurs et d'insuffisances au plan normatif, institutionnel, technique et financier, dans un contexte de regain d'intérêt pour les énergies fossiles, avec l'exploitation du pétrole et du gaz au Sénégal annoncée pour 2023 (2).

1. Les lois d'orientation comme leviers juridiques du mix et de la transition énergétique

Pour surmonter le contexte de crise énergétique des années 2000, matérialisée par les difficultés d'approvisionnement en hydrocarbures et par les nombreux délestages dans la fourniture d'électricité, le Sénégal s'est engagé dans une politique de diversification de ses sources d'énergie en se tournant plus nettement vers les énergies renouvelables. Cette politique s'appuie sur un cadre juridique renforcé par l'adoption de textes législatifs et réglementaires favorables à la promotion des énergies renouvelables, tout en tentant de les articuler autour de l'objectif de diversification du mix énergétique et d'amorce de la transition énergétique.

1.1. Un encadrement juridique de la promotion des énergies renouvelables

La loi n° 2010-21 entend promouvoir le développement des énergies renouvelables sur l'ensemble du territoire¹⁹. Elle vise les applications liées aux énergies renouvelables,

¹⁸ Loi n° 2016-19 du 6 juillet 2016 autorisant le Président de la République à ratifier l'Accord de Paris en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adopté le 12 décembre 2015, JO n° 6963 du 24 septembre 2016.

¹⁹ Article 3, loi n° 2010-21.

leur exploitation, leur stockage et leur commercialisation. Elle s'étend à toutes les filières des énergies renouvelables ainsi que leur sûreté et leur sécurité²⁰.

La loi n° 2010-22 s'étend à tous les champs de la filière des biocarburants, notamment la production, la transformation, le stockage, le transport, la commercialisation et la distribution²¹.

La loi n° 2010-21 promeut activement la diversification du mix énergétique en prescrivant au gouvernement de veiller à intégrer dans sa politique énergétique des mesures visant la promotion des énergies renouvelables, et à augmenter leur part dans le bilan énergétique pour améliorer le taux d'indépendance énergétique nationale²². Elle prescrit au ministre chargé des énergies renouvelables et aux autres ministres concernés de mettre en œuvre des instruments et dispositifs de promotion des énergies renouvelables. Dans le cadre de cette promotion, les autorités doivent veiller au respect de l'environnement et de la santé des populations : « le développement des sources d'énergies renouvelables se fera dans le respect des normes de protection de la santé publique, de l'environnement et des exigences de compétitivité de l'économie nationale. À cet effet, des mesures réglementaires seront prises ». Elle oblige le ministre chargé des énergies renouvelables de publier un bilan annuel qui rend compte de l'état de développement ainsi que de l'usage des énergies renouvelables²³.

Le législateur pose également le principe de l'adéquation de la production et du stockage des énergies renouvelables aux moyens de transport et de distribution, tout en garantissant le respect des conditions de sûreté et de sécurité. En ce qui concerne la gestion des installations, il va de soi que les promoteurs sont tenus de respecter les dispositions du code de l'environnement relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement et à l'évaluation environnementale et sociale²⁴.

Ces lois ont également misé sur les dispositions incitatives pour soutenir le développement du mix énergétique. En effet, aussi bien la loi sur les énergies renouvelables que celle sur les biocarburants portent une attention particulière aux allègements fiscaux et douaniers pour les acquisitions de matériels et d'équipements destinés à la recherche-développement, à la production, à l'exploitation et à l'autoconsommation. Il a fallu attendre dix ans pour que soit exonérée de la taxe sur la valeur ajoutée une liste de 22 matériels entrant dans la production d'énergie solaire, éolienne et de production d'électricité et de chaleur à partir du biogaz²⁵. Cette

²⁰ Article 2, loi n° 2010-21.

²¹ Article 2, loi n° 2010-22.

²² Article 4, loi n° 2010-21.

²³ Article 7, loi n° 2010-21.

²⁴ Article 5, loi n° 2010-21 ; article 19, loi n° 2010-22.

²⁵ Arrêté interministériel n° 010158 du 28 mai 2020 : ces mesures d'exonération ont pour objectif de faire baisser de manière substantielle les coûts de production pour faciliter l'accès à l'énergie et particulièrement à l'électricité en milieu rural. Elles entrent dans la politique d'accès universel à l'électricité à l'horizon 2025.

exonération complète des dispositions du code général des impôts²⁶ prévoyant la réduction d'impôts pour les investissements de revenus ou de bénéfices dans le domaine de l'utilisation de l'énergie solaire et éolienne. Certaines incitations douanières se heurtent aux dispositions communautaires relatives au tarif extérieur commun (TEC) qui restreignent la possibilité d'un pays membre de réduire ou de supprimer unilatéralement des droits et taxes de douane à l'importation de matériels et d'équipements destinés à la production d'énergie renouvelable.

Pour éviter la production anarchique d'électricité d'origine renouvelable, la loi subordonne les activités de production, de distribution et de vente d'électricité des entreprises à l'obtention d'un titre (concession ou licence), conformément à la loi relative au secteur de l'électricité, à l'exception de la production pour l'autoconsommation²⁷. Pour favoriser la production indépendante d'énergie renouvelable, l'exploitant est tenu de connecter en priorité à ses installations de transport le producteur titulaire d'une licence qui en exprime la demande pour la vente en gros de sa production à partir d'une centrale à énergie renouvelable²⁸. Un contrat de raccordement mentionnant les modalités techniques et financières est obligatoire entre exploitants des installations et gestionnaires de réseaux dans le respect des principes d'équité et de non-discrimination²⁹.

L'exploitant de réseau est tenu de rémunérer l'électricité issue des surplus des auto-producteurs qu'il a achetée et prélevée sur la base des conditions techniques et financières définies dans le contrat d'achat d'électricité conformément aux tarifs arrêtés par la Commission de régulation du secteur de l'électricité (CRSE). L'énergie livrée par l'auto-producteur est rémunérée par l'exploitant de réseau sur la base des tarifs applicables à chaque filière d'énergie renouvelable et à chaque gamme de puissance.

Les modalités de raccordement et de détermination des coûts d'accès aux réseaux sont fixées par voie réglementaire, de même que les conditions techniques et financières d'achat et de rémunération de l'électricité produite à partir des sources d'énergies renouvelables³⁰.

Pour couvrir les différences de prix, la loi prévoit un régime de compensation afin de garantir une rémunération suffisante et incitative des investissements de production d'électricité à partir des sources d'énergies renouvelables et un équilibre financier du gestionnaire du réseau³¹.

²⁶ Articles 241 à 248 de la loi n° 2012-31 du 31 décembre 2012, JO n° 6706 du 31 décembre 2012.

²⁷ Article 24, loi n° 98-29 du 14 avril 1998 relative au secteur de l'électricité.

²⁸ Article 12, loi n° 2010-21.

²⁹ Article 13, loi n° 2010-21.

³⁰ Article 14, loi n° 2010-21.

³¹ Article 15, loi n° 2010-21.

Pour bénéficier des avantages liés à la production de l'électricité à partir des énergies renouvelables destinée à la vente, le promoteur de projet doit produire un certificat d'origine délivré par un organisme agréé³². Le choix des producteurs d'électricité à partir des énergies renouvelables pour la vente en gros est effectué par appels d'offres selon une procédure définie par la CRSE³³.

Les lois d'orientation sont complétées par d'autres textes législatifs qui s'appliquent au développement de projets de production d'électricité pour la vente à partir d'énergies renouvelable. En raison de la nature consommatrice d'espace des centrales solaires ou éoliennes et des exploitations d'agrocultures, les législations domaniale, foncière, environnementale, d'urbanisme et forestière doivent être prise en compte dans le développement des projets.

Contrairement à la loi sur les biocarburants, qui n'a toujours pas fait l'objet de textes d'application, les deux décrets³⁴ pris en application de la loi sur les énergies renouvelables apportent plus de précisions³⁵.

Le décret n° 2011-2013 fixe les conditions d'achat et de rémunération de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelable par des centrales et leur raccordement au réseau. Il prévoit une planification des installations de production d'énergie renouvelable, avec comme objectif la substitution des sources d'énergie conventionnelle dans l'ordre décroissant des coûts évités les plus élevés, en veillant autant que possible à maintenir l'équilibre financier de l'exploitant du réseau (en l'occurrence la SENELEC³⁶) et la stabilité du réseau électrique. La part de puissance d'énergies renouvelables (solaire, éolien) ne devra pas excéder une limite fixée par un arrêté du ministre chargé de l'énergie. Le choix des producteurs indépendants pour la vente en gros se fait par appels d'offres lancés par la CRSE en vue de la signature d'un contrat d'achat d'électricité avec l'exploitant de réseau. Ce dispositif, malgré des difficultés d'application (instabilité des tarifs de rachat, limites du réseau de transport), commence à porter des fruits, avec la signature d'une dizaine de contrats d'achat d'électricité à partir de sources d'énergie solaire ou éolienne entre la SENELEC et des producteurs indépendants, le plus souvent financés par des sociétés privées étrangères.

³² Article 16, loi n° 2010-21.

³³ Article 17, loi n° 2010-21.

³⁴ Décret n° 2011-2013 du 21 décembre 2011 portant application de la loi d'orientation sur les énergies renouvelables fixant les conditions d'achat et de rémunération de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelable par des centrales et leur raccordement au réseau ; décret n° 2011-2014 du 21 décembre 2011 portant application de la loi d'orientation sur les énergies renouvelables relatif aux conditions d'achat et de rémunération du surplus d'énergie électrique d'origine renouvelable résultant d'une production pour consommation propre.

³⁵ Pour une analyse détaillée des décrets d'application, voir : M. A. Daffé, « Introduction aux aspects juridiques des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique au Sénégal », in F. Caille et M. Badji (dir), *Du soleil pour tous. L'énergie solaire au Sénégal : un droit, des droits, une histoire*, Québec, Éditions science et bien commun, 2018.

³⁶ Société nationale d'électricité du Sénégal.

Le décret n° 2011-2014 définit les conditions d'achat et de rémunération du surplus d'énergie électrique d'origine renouvelable résultant d'une production pour consommation propre. Le surplus de production est la différence positive entre la production et la consommation de l'installation de l'auto-producteur au même instant. La CRSE détermine le prix d'achat garanti du surplus de production en fonction des différentes gammes de puissance et de la technologie sur la base d'éléments de référence fournis par le ministre chargé de l'énergie³⁷. Malgré la fixation du prix d'achat garanti, ce dispositif n'est pas encore effectif dans la mesure où les conditions techniques et financières sont en cours d'étude au niveau de la SENELEC (compteurs bidirectionnels, stabilité du réseau). De surcroît, les particuliers et les entreprises ne sont pas encore bien informés des opportunités offertes par ce décret.

Pour atteindre son objectif, le Sénégal s'est doté, outre les structures classiques du secteur de l'électricité (SENELEC, ASER³⁸, CRSE) dont les missions et compétences ont été définies par la loi n° 98-29, de deux agences d'exécution – l'Agence nationale d'économie d'énergie (AEME) et l'Agence pour l'économie et la maîtrise de l'énergie (ANER) – placées sous la tutelle du ministre chargé de l'énergie. Les autorités publiques ont choisi de découpler l'ancrage institutionnel de ces « sœurs jumelles » que sont les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, avec l'inconvénient de disperser les ressources et de limiter les initiatives intégrées.

L'Agence nationale d'économie d'énergie, qui a hérité des prérogatives du défunt Bureau d'économie d'énergie (1981-1992), a changé de dénomination pour devenir l'Agence pour l'économie et la maîtrise de l'énergie, sans que le décret de création n'ait été modifié³⁹. Elle a pour mission de promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie dans tous les secteurs d'activités. L'ANER a pour mission de promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables, y compris la bioénergie, dans tous les secteurs d'activités⁴⁰.

1.2. Une tentative d'articulation entre lutte contre les inégalités d'accès à l'énergie et la transition énergétique par le mix énergétique

Eu égard au contexte de leur adoption, les lois d'orientation tentent d'articuler les problématiques autour de solutions de production de l'énergie à partir de sources renouvelables et des biocarburants. En effet, ce dispositif juridique devait passer par

³⁷ CRSE, Décision n° 2018-09 du 31 octobre 2018 relative aux prix d'achat du surplus d'énergie électrique d'origine renouvelable résultant d'une production pour consommation propre.

³⁸ Agence sénégalaise d'électrification rurale.

³⁹ Décret n° 2011-1054 du 28 juillet 2011 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Agence nationale de l'économie d'énergie (ANEE).

⁴⁰ Décret n° 2013-684 du 17 mai 2013 portant création, organisation et fonctionnement de l'Agence nationale pour les énergies renouvelables (ANER), JO n° 6731 du 1^{er} juin 2013.

une vision énergétique sous-tendue par la mutation du bouquet énergétique afin de garantir au pays une souveraineté énergétique.

Ces lois suscitent ainsi le développement des sources alternatives moins gourmandes en ressources naturelles, moins polluantes et plus accessibles aux États comme le Sénégal. Au regard des exposés des motifs, le législateur sénégalais porte une attention particulière à la multiplication des acteurs et milite pour une implication accrue du secteur privé et des particuliers.

En application de la loi sur les énergies renouvelables, le pouvoir réglementaire⁴¹ s'efforce de mettre en symbiose tous ces objectifs. Mais la loi sur les biocarburants n'ayant pas fait l'objet de décret d'application, même si le législateur ne conditionne pas sa totale mise en œuvre à la prise d'un décret, laisse apparaître beaucoup d'ambiguïtés. Elle s'appuie principalement sur des dispositions relatives à l'agriculture, particulièrement à celles concernant la loi sur la grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance (GOANA)⁴² et sur les dispositions du code des investissements⁴³. À cet effet, les avantages fiscaux prévus par la loi GOANA sont accordés pour les activités liées aux biocarburants, notamment en faveur des entreprises qui mènent des activités agricoles, industrielles ou de stockage⁴⁴.

Il ressort toutefois de cette loi que la production des biocarburants est destinée principalement au marché national, leur utilisation venant en substitution totale ou partielle aux combustibles fossiles. Dès lors, il est clair que le but est de réduire l'utilisation des carburants à base de pétrole qui constituent une importante source de préoccupation en matière environnementale et d'approvisionnement au Sénégal en raison de leurs émissions en CO₂.

Une autre mesure de cette symbiose vient du fait que la production de biocarburants et des énergies renouvelables devrait permettre de réduire la forte dépendance au pétrole qui altérerait dans les années 2000 les possibilités du Sénégal d'espérer un meilleur accès à l'énergie moderne afin de lutter contre les inégalités d'accès à l'énergie. Mais ces lois n'établissent pas de pourcentage minimal des biocarburants remplaçant le carburant d'origine fossile dans les transports et dans la production énergétique, même si dans sa politique énergétique le Sénégal fixe son objectif d'injection des énergies renouvelables dans le bilan énergétique à 30 % pour 2025. Ainsi il serait très intéressant de quantifier l'objectif de la part des biocarburants dans la production énergétique, d'où le sens qu'aurait un décret d'application dans une situation pareille.

⁴¹Décret n° 2011-2013 et décret n° 2011-2014.

⁴² Loi n° 2008-45 du 3 septembre 2008 fixant le régime fiscal et douanier des activités effectuées dans le cadre de la grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance, JO n° 6441 du 6 décembre 2008.

⁴³ Loi n° 2004-06 du 6 février 2004 portant code des investissements, modifiée par la loi n° 2012-32 du 31 décembre 2012.

⁴⁴ Article 8, la loi 2010-22.

Concrètement, depuis l'entrée en vigueur des lois d'orientation, huit centrales photovoltaïques d'une puissance totale de 142 MW ont été construites et une centrale éolienne de 150 MW est programmée, dont la première tranche de 50 MW a été livrée et inaugurée en 2020. Ces centrales, dont la plupart sont issues de l'investissement privé étranger, ont permis d'injecter un total de près de 200 MW d'énergie de sources renouvelables dans la production énergétique nationale et, par conséquent, ont permis de réduire considérablement le nombre de ménages et de localités n'ayant pas accès à l'énergie électrique.

Par contre, il faut signaler le manque de transparence dans le secteur des biocarburants. Il n'existe pas une visibilité sur l'agrocultivant et sur les travaux de transformation, ce qui nous empêche d'avoir des données sur la part des biocarburants dans la production de l'énergie depuis 2010. On constate par ailleurs que la culture de biocarburants, bien qu'ambitieuse, est difficile à mettre en place et soulève des inquiétudes par rapport à l'environnement, au foncier et à l'emploi⁴⁵. L'absence d'un cadre juridique clair n'a pas arrangé son développement. Mais certaines entreprises du secteur privé national et étranger œuvrent pour son développement, même si on ne connaît pas leurs objectifs et leur degré d'implication par rapport à la réduction des gaz à effet de serre et à la lutte contre les disparités d'accès à l'énergie⁴⁶. La diffusion des technologies de production du biogaz, notamment à partir des biodigesteurs domestiques⁴⁷, des abattoirs et des stations d'épuration, mérite d'être mieux documentée⁴⁸. Une coopération régionale prometteuse pourrait permettre une meilleure maîtrise et une diffusion plus large de la technologie des biodigesteurs par le partage des meilleures pratiques⁴⁹.

Mais si l'objectif d'injecter 20 % d'énergies renouvelables dans la production nationale, fixé en 2013 pour 2017, n'a pas été atteint (en 2018, cette part était de 12.07 %), en 2020 les investissements ont porté la part des énergies renouvelables à 22 % et le ministre en charge de l'énergie a reconnu ces manquements liés, selon lui, à certaines incohérences politiques et réglementaires⁵⁰.

⁴⁵ A. Ngom, « Accès des pays en développement aux marchés agricoles internationaux et phénomène de l'accapement des terres arables », *Revue de droit rural*, n° 491, mars 2021, pp. 20-24.

⁴⁶ La Compagnie sucrière sénégalaise produit de l'éthanol destiné à la production de l'énergie.

⁴⁷ Arrêté ministériel n° 12100 du 30 décembre 2009 portant création, organisation et fonctionnement du Programme national de biogaz domestique du Sénégal (PNB-SN) ; arrêté ministériel n° 3149 du 10 mars 2015 portant organisation et fonctionnement du Programme national de biogaz du Sénégal (PNB-SN), phase 2, JO n° 6877 du 26 septembre 2015.

⁴⁸ Office national d'assainissement du Sénégal, Programme de structuration du marché des boues de vidange en faveur des ménages démunis de Pikine et Guédiawaye (PSMBV), Étude d'établissement d'une base de référence pour le projet biogaz, rapport final, novembre 2013.

⁴⁹ Loi n° 2020-18 du 29 mai 2020 autorisant le Président de la République à ratifier la Convention portant création de l'Alliance pour le biodigesteur en Afrique de l'Ouest et du Centre (AB/AOC) ainsi que les statuts y afférents, signés à Ouagadougou le 4 octobre 2018, JO n° 7354 du 5 septembre 2020.

⁵⁰ Ministère du Pétrole et des Énergies, Lettre de politique de développement du secteur de l'énergie (LPDSE) 2019-2023, août 2019, p.14 .

Dans sa politique énergétique 2019-2023, l'État du Sénégal a réaffirmé son option d'assurer l'accès universel à l'énergie à l'horizon 2025, avec des objectifs intermédiaires d'électrification du milieu rural à un taux de 45 % en 2019⁵¹ et une part non négligeable des énergies propres. Toutefois, il faudrait établir une synergie plus étroite entre la politique énergétique et la politique climatique. En ce sens, la contribution déterminée au niveau national (CDN), validée le 9 décembre 2020, compte réduire les émissions de CO₂ grâce à la promotion des énergies renouvelables dans le mix énergétique⁵².

2. Des lois à la mise en œuvre lente et insuffisante pour la transition énergétique

La mise en œuvre des lois d'orientation en faveur de la diversification du mix énergétique est tributaire d'une faible implication des collectivités territoriales (2.1) et d'insuffisantes incitations relatives aux financements, à la performance et à la maîtrise de l'énergie (2.2).

2.1. La faible implication des collectivités locales dans le mix énergétique

L'avènement d'administrations spécialisées dans la promotion de l'énergie durable ne doit pas occulter les difficultés institutionnelles qui sont relatives notamment à :

- l'insuffisance de concertation et de coordination intra et intersectorielle entre les principaux acteurs institutionnels des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique à cause de la léthargie des cadres mis en place (Comité interministériel sur les énergies renouvelables et Comité national sur les biocarburants) ;
- l'absence de services déconcentrés chargés de la mise en œuvre des politiques des énergies renouvelables et de la maîtrise de l'énergie ;
- la faiblesse des moyens alloués aux structures de recherche spécialisées sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, tels que le Centre de recherches et d'études en énergies renouvelables, l'École supérieure polytechnique et les universités.

À cela, on peut ajouter qu'*a priori* les collectivités territoriales (communes, villes et départements) ne semblent pas devoir occuper une place très importante dans la politique du mix et de la transition énergétique⁵³. D'abord, l'énergie demeure une compétence largement centralisée, malgré l'adoption récente du code général des

⁵¹ *Ibid.*

⁵² La CDN vise pour le secteur de l'énergie dans la période 2025-2030 un objectif inconditionnel de réduction des GES entre 7,6 et 10 %, et un objectif conditionnel entre 35,4 et 41,2 % par rapport à l'année de base 2010.

⁵³ J.-M. Pontier, « Les collectivités territoriales et la transition énergétique », *La semaine juridique*, n° 23, 2015, p. 2162.

collectivités territoriales⁵⁴. Ensuite, les décisions prises dans ce domaine ne peuvent l'être que pour l'ensemble du territoire, même si les solutions adoptées peuvent être différentes en fonction des variables locales. En effet, ni la loi ni les décrets d'application n'évoquent le rôle des collectivités territoriales dans la transition énergétique. Ainsi ces dernières semblent être écartées d'emblée de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une telle politique. Si elles sont associées à certaines mesures d'économie et de maîtrise de l'énergie, telle que l'installation des lampadaires solaires, elles sont véritablement marginalisées dans les décisions énergétiques majeures et sont cantonnées dans des tâches d'exécutants passifs qui n'ont qu'un rôle mineur, notamment dans la cession du foncier.

Pour autant, depuis le choix politique porté sur la décentralisation, les collectivités territoriales ne sont plus de simples administrations locales soumises aux choix nationaux, voire à la férule étatique. La politique de décentralisation a donné naissance à des collectivités territoriales dotées de compétences en matière d'environnement et d'urbanisme qui leur offrent un atout politique et fonctionnel pour peser sur la promotion et le développement des biocarburants, des énergies renouvelables, du mix et de la transition énergétique.

Dans ce cadre, la nécessité de coopérer avec les collectivités territoriales et de nouer des partenariats devient le maître-mot des porteurs de projets dans ces domaines. Il serait quelque peu contradictoire, avec les décisions précédentes de renforcer la décentralisation, de les laisser à l'écart⁵⁵.

Concrètement, le code général des collectivités locales offre un champ d'action considérable aux communes, villes et départements. Sur la planification, le code permet aux départements et aux communes d'élaborer et d'exécuter des plans départementaux et communaux de développement en articulation avec les stratégies et politiques nationales⁵⁶.

En matière d'urbanisme, les communes ont la compétence d'élaboration du plan directeur d'urbanisme et du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, qui sont approuvés par le département, des plans d'urbanisme de détail des zones d'aménagement concerté, de rénovation urbaine et de remembrement⁵⁷. Dans cette optique, ces collectivités peuvent y intégrer localement les objectifs nationaux sur l'énergie et le climat⁵⁸. Par exemple, pour la construction et la rénovation des bâtiments publics tels que les établissements scolaires, les collectivités pourraient faire preuve

⁵⁴ Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités territoriales, JO n° 6765 du 28 décembre 2013.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Articles 314 et 315, code général des collectivités territoriales.

⁵⁷ Articles 313 et 319, code général des collectivités territoriales.

⁵⁸ On observe surtout dans la région de Dakar de timides initiatives d'élaboration de plans territoriaux climat et énergie souvent financés par des projets à durée limitée.

d'exemplarité dans leurs démarches en favorisant les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique⁵⁹.

Sur ces points, les collectivités territoriales ont d'importants rôles à jouer. Pour définir les documents d'urbanisme et la rénovation urbaine, les collectivités territoriales peuvent manifester leur volonté politique de se débarrasser des sources d'énergies polluantes pour opter pour les énergies vertes et l'efficacité énergétique. La collectivité territoriale est un levier indispensable pour valoriser les ressources et les compétences des acteurs locaux. Il est nécessaire pour ces collectivités de construire une vision et des actions sur le long terme en adéquation avec l'évolution de leur environnement et le bien-être social⁶⁰, mais faudrait-il que le cadre réglementaire et financier leur soit favorable.

Justement, l'autre frein à l'implication des collectivités territoriales dans le mix et la transition énergétique résulte essentiellement de l'insuffisance des ressources financières. Leurs recettes d'investissement sont limitées à des recettes temporaires ou accidentelles. En effet, leur autonomie financière insuffisante ne leur permet pas de prendre des initiatives dans la voie de la transition énergétique. Toutefois, en tant que gestionnaires du foncier, des infrastructures, des bâtiments publics, des halles et marchés, ces collectivités peuvent jouer une bonne partition dans le développement des énergies renouvelables et lutter contre les émissions de gaz à effet de serre⁶¹.

2.2. Des incitations insuffisantes

La problématique de l'insuffisance des incitations est importante pour la promotion et le développement des énergies renouvelables, aussi bien sous l'angle financier que du point de vue de la performance et la maîtrise de l'énergie.

2.2.1. Insuffisance dans l'accompagnement financier

Si les lois d'orientation accordent un large champ de manœuvre pour la diversification du mix et de la transition énergétique, leur lente mise en œuvre et leurs résultats mitigés s'expliquent en partie par l'insuffisance des incitations financières.

Au regard de l'article 8 de la loi sur les biocarburants, les activités effectuées dans le secteur des biocarburants bénéficient d'un régime fiscal et douanier favorable aux acquisitions de matériel, de semences et de plants destinés à l'agrocarburant et à

⁵⁹ P. Villeneuve, « Environnement - Collectivités territoriales, quel(s) mode(s) d'intervention en matière énergétique ? », *La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales*, n° 42, 24 octobre 2016, p. 2277.

⁶⁰ B. Majza, « La marge de manœuvre des collectivités territoriales dans le financement de la transition énergétique », *Revue juridique lexis 360*, n° 1, janvier 2016.

⁶¹ On peut signaler, comme exception notable, la commune de Malicounda qui est actionnaire, à hauteur de 5 % seulement, de la centrale solaire de Malicounda financée par des promoteurs italiens.

l'exploitation des biocarburants, avec une exonération de la taxe sur la valeur ajoutée et des droits de douane. Cette même loi exonère les revenus des exploitations de biocarburants d'impôt, dans la limite de cinq ans, mais précise que ces avantages fiscaux et douaniers sont réservés aux entreprises dont la production est destinée au marché national. Cependant, elle requiert un décret pour fixer les modalités de gestion de ces incitations. Depuis son entrée en vigueur, outre l'absence de décret d'application, le dispositif de soutien financier n'a pas évolué. Les équipements bénéficiaires de l'exonération et le régime juridique d'exonération ne sont toujours pas clairement définis.

La pratique démontre que les principales entreprises dans le domaine des agrocarburants sont quelques grandes entreprises privées de droit sénégalais et des filiales de quelques entreprises de pays étrangers. D'ailleurs, la forte présence étrangère dans le secteur des agrocarburants accentue la controverse originelle liée aux agrocarburants dans un pays confronté à l'insécurité alimentaire. On peut dire que les projets d'agrocarburants opposent les tenants de la sécurité alimentaire aux tenants de la sécurité énergétique. Mais quel que soit l'angle d'attaque, les incitations financières en faveur des populations sont insuffisantes, voire inexistantes.

La deuxième limite est relative à l'accès aux terres arables, qui constitue un problème important dans l'agrocarburant. Les investissements étrangers sont très décriés dans ce domaine pour plusieurs raisons : perte d'emplois, tensions foncières, non-respect des engagements, non-respect de l'environnement, avec la pratique d'une agriculture intensive.

L'autre point d'insuffisance est relatif à l'absence de dispositif incitatif pour l'utilisation des biocarburants dans les transports, d'ailleurs contraire à l'article 7 de la loi d'orientation sur les biocarburants, qui dispose : « les prix des biocarburants doivent être suffisamment incitatifs pour constituer le facteur principal de leur substitution au degré le plus élevé au diesel et à l'essence ». Mais les modalités de détermination des prix plafonds, qui devaient être fixées par décret, ne l'ont pas encore été.

L'exonération faite sur la production devrait connaître une issue sur le prix de biocarburant à la pompe pour les véhicules, mais il faudrait des politiques adaptées pour leur utilisation.

Concernant les énergies renouvelables, on peut noter que les installations réalisées par un particulier, souvent de taille modeste, correspondant en général à l'installation d'un panneau photovoltaïque sur son toit, ne soulèvent pas de grandes questions environnementales. Le seul souci devait être le respect des dispositions relatives à l'architecture et à l'urbanisme (surtout en ville) et de la loi relative au secteur de l'électricité qui exige une déclaration préalable adressée au ministre en charge de l'énergie.

Au Sénégal, malgré la loi sur les énergies renouvelables et ses décrets d'application, ainsi que l'arrêté interministériel portant exonération de certains matériels d'installation des énergies renouvelables, la participation des particuliers à la production de l'énergie reste très faible. D'abord, l'arrêté interministériel n'est intervenu que près de dix ans après la loi portant sur les énergies renouvelables et les conditions d'exonération restent marquées par leur rigidité. Cet arrêté, en énumérant les matériels destinés à la production des énergies de source solaire, éolienne et biogaz exonérés de la taxe sur la valeur ajoutée, indique que les équipements à exonérer sont certifiés par des organismes internationaux de certification participant au schéma d'évaluation de la conformité⁶². Ce qui pourrait nécessiter un certain contrôle et une connaissance des matériels et de la certification. Toutefois, la question est de savoir si cette exonération aura un réel impact sur l'accessibilité des matériels aux particuliers. Autrement dit, après exonération, existe-il un contrôle des prix à la vente du matériel exonéré ? Par ailleurs, les particuliers ne bénéficient pas d'exonération s'agissant des travaux d'amélioration de la qualité énergétique⁶³. L'exonération d'impôt sur l'investissement prévu par le code des impôts n'est pas assez incitative et l'intéressé doit en faire la demande pour en bénéficier. Cette réglementation n'est pas à la portée de tous car elle figure dans un autre texte que la loi d'orientation⁶⁴.

La question de la sécurité et de la sûreté des installations pose aussi un important problème sur l'investissement des particuliers. Au risque de se faire voler leur dispositif, ceux-ci préfèrent rester dépendants de la SENELEC.

2.2.2. Insuffisances des incitations à l'efficacité énergétique

Si aux lendemains de la promulgation des lois d'orientation des institutions telles que l'AEME ont été créées pour mettre en pratique les directives pour le développement du mix et de la transition énergétique, on note très peu de mesures et mécanismes d'incitations pour atteindre les objectifs relatifs à la performance et l'efficacité énergétique. L'objectif ambitieux de la transition énergétique ne peut pas se contenter du timide cadre réglementaire et politique actuel. Même si nous avons noté une tentative de concilier les problématiques énergétiques et environnementales, force est de reconnaître une insuffisance réglementaire et des écarts entre les politiques sectorielles, d'où le décalage entre l'objectif affiché et la pratique, ce qui démontre le besoin de définir une stratégie intégrée, solide, cohérente et transversale pour développer les énergies renouvelables, améliorer l'efficacité énergétique, réduire la part des énergies fossiles dans le mix énergétique et lutter contre les changements climatiques⁶⁵.

⁶² Article 5 de l'arrêté interministériel n° 010158 du 28 mai 2020,

⁶³ Ch. Le Guyader, A. Gence et E. Meiller, « Le particulier producteur d'énergie renouvelable », *Petites affiches*, n° 094-095, 11 mai 2018, p. 85.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ R. Lanneau, « Repenser le soutien aux énergies renouvelables » *Revue juridique Lexis 360 droit administratif* n° 8-9, Août 2018, comm. 44, <https://www.lexis360.fr>

Les actions publiques en faveur de l'efficacité énergétique observée ces dernières années, telles que l'installation de lampadaires publics solaires dans certaines communes, sont significatives et leur volume dans le mix énergétique ne cesse d'augmenter. Pour autant, elles restent dérisoires car le développement des énergies renouvelables ne peut pas se limiter à cette seule forme sans minimiser l'importance du décret n° 2017-1411 du 13 juillet 2017 interdisant l'importation, la production et la commercialisation des lampes à incandescence et la promotion des lampes à économie d'énergie. L'incitation à l'efficacité énergétique reste encore timorée car elle n'est pas ressentie par les ménages. Une synergie des actions et des mécanismes pour éliminer toutes les contraintes, politiques, financières, techniques et même idéologique, pouvant freiner la performance énergétique n'est pas traduite dans l'action publique. Néanmoins, la transposition nationale des directives de l'UEMOA sur l'efficacité énergétique, prévue au plus tard en juin 2022, devrait permettre de renforcer ce volet important de la transition énergétique⁶⁶.

La contradiction politique, face à un mix énergétique en faveur des énergies renouvelables, est marquée par la déclaration d'utilité publique, en 2013, du projet de la centrale à charbon de 250 MW à Bargny-Minam-Sendou⁶⁷. Dès lors, il semble que l'action publique a pour priorité la production suffisante d'énergie, quelle qu'en soit la source. Les énergies renouvelables et les biocarburants ne sont que des opportunités pour atteindre cet objectif, sans véritablement tenir compte des considérations climatiques et environnementales. *In fine*, le mix énergétique reste déséquilibré, la balance est en faveur des énergies fossiles et les projets d'avenir n'inspirent pas l'optimisme.

D'ailleurs, l'exploitation annoncée en 2023 du pétrole et du gaz offshore soulève des incertitudes sur la diversification du mix et de la transition énergétique à l'avenir. Avec la future exploitation d'importants gisements de pétrole et du gaz, on peut craindre légitimement que l'opportunité et les avantages économiques et financiers à exploiter le pétrole et surtout le gaz naturel n'opèrent au détriment du développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. À l'heure actuelle, aucune garantie juridique et politique ne permet de prédire une amélioration constante et régulière du mix énergétique en faveur des énergies renouvelables. La transition formelle, qui a conduit à la création en 2017 du ministère du Pétrole et des Énergies sur les cendres du ministère de l'Énergie et du Développement des énergies renouvelables, annonce un changement de priorité et d'agenda aux dépens de la transition énergétique.

⁶⁶ Directive n° 04/2020/CM/UEMOA du 26 juin 2020 portant étiquetage énergétique des lampes électriques et des appareils électroménagers dans l'espace UEMOA ; directive n° 05/2020/CM/UEMOA du 26 juin 2020 fixant des mesures d'efficacité énergétique dans la construction de bâtiments dans les États membres de l'UEMOA.

⁶⁷ Décret n° 2013-877 du 20 juin 2013, Journal officiel n° 6758 du 16 novembre 2013.

Conclusion

La lecture combinée des lois d'orientation, des décrets d'application et de l'action publique en faveur du développement des énergies renouvelables jette un doute sur l'efficacité du cadre juridique pour asseoir une transition énergétique équilibrée pouvant réduire considérablement les énergies fossiles et l'empreinte carbone. Il semble, dès lors, nécessaire de redéfinir les objectifs, de les quantifier de façon détaillée, de rendre accessible les financements, d'inciter, de sensibiliser et d'encourager à la performance, la maîtrise et l'économie de l'énergie pour les ménages et les entreprises.

Très complexe, la question de la transition énergétique doit être posée de façon transversale, en impliquant les domaines des logements, des transports, de l'environnement, des forêts, sans oublier les questions domaniales et foncières, tout en laissant l'espoir à l'emploi et à la fin de vie des matériaux de production. Il faut par ailleurs retenir que la transition énergétique reste une volonté politique et une doctrine de sécurité énergétique sur le long terme, qui ne doit pas être ébranlée par une logique d'extractivisme à courte vue, d'où la nécessité pour le Sénégal de se fixer comme objectif de faire peser la balance du mix énergétique en faveur des énergies renouvelables, quelles que soient les opportunités offertes par l'exploitation future de ses ressources pétrolières et gazières.



LA RÉGLEMENTATION DES SACS PLASTIQUE AU SÉNÉGAL : UNE ÉTAPE VERS SA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ?

Odeline BILLANT

Doctorante en droit de l'environnement, Université de Bretagne occidentale, Brest

Ayib DAFFÉ

Doctorant en droit de l'environnement, Université Cheikh Anta Diop, Dakar

Fatou NDIAYE

Doctorante en droit de l'environnement, Université Cheikh Anta Diop

Ibrahima LY

Professeur de droit de l'environnement, Université Cheikh Anta Diop

Marie BONNIN

Directrice de recherche, Institut de recherche pour le développement, Brest

Résumé

Alors que se met en place le cadre juridique de la transition énergétique au Sénégal, notamment avec l'adoption de la loi n° 2010-21 du 20 décembre 2010 sur les énergies renouvelables, une nouvelle loi sur les sacs plastique a été adoptée en 2020. La réglementation des sacs plastique au Sénégal est-elle en passe de montrer la voie vers une société plus résiliente, aux pratiques soutenables ? Par l'analyse conjointe des instruments normatifs précités, cet article vise à fournir au lecteur les clés d'analyse pour comprendre les obstacles auxquels un pays tel que le Sénégal fait face au cours de sa transition énergétique, ainsi que le chemin parcouru ces dernières années.

Mots clés : droit de l'environnement, transition énergétique, plastique, déchet.

Abstract

While the legal framework for Senegal's energy transition is being set up, in particular with the adoption of Law n° 2010-21 of 20 December 2010 on renewable energy, a new law on plastic bags was passed in 2020. Yet, is the regulation of plastic bags in Senegal leading the way towards a more resilient society via sustainable practices? Through the joint review of the aforementioned normative instruments, this article aims to provide the reader with analytical keys to understand the obstacles facing a country such as Senegal during its energy transition, as well as the progress made in recent years.

Key words: environmental law, energy transition, plastic, waste.

Introduction

Au Sénégal, le cadre juridique de la transition énergétique se met en place dès 2010 avec l'adoption de la loi n° 2010-21 du 20 décembre 2010 portant loi d'orientation sur les énergies renouvelables. Cette loi intègre, notamment dans la définition des énergies renouvelables, l'énergie issue de la fraction biodégradable des déchets industriels et municipaux. Dès son origine, la transition énergétique fait le lien entre énergie et déchets.

La transition énergétique désigne l'ensemble des transformations du système de production, de distribution et de consommation d'énergie effectuées sur un territoire dans le but de le rendre plus écologique. Concrètement, la transition énergétique vise à transformer un système énergétique pour diminuer son impact environnemental.

Il importe de souligner que, dans le cas du Sénégal, la transition énergétique est un objectif récurrent à la fois dans la Lettre de politique de développement du secteur de l'énergie de 2019, qui prône « une énergie durable, de qualité, respectueuse de l'environnement et fondement de l'émergence du pays », et dans le Plan Sénégal Émergent (PSE) 2014-2035¹. La Lettre de politique du secteur de l'environnement et du développement durable² définie pour la période 2016-2020 fait également de la gestion des déchets plastiques une action prioritaire pour un cadre de vie décent.

La réduction du plastique dans l'environnement apparaît alors comme un élément essentiel de la transition énergétique. L'exemple de la réglementation des sacs en plastique est une illustration particulièrement intéressante de la démarche initiée par le Sénégal en faveur de la réduction des déchets.

Premièrement, le sac plastique est un véritable emblème de la pollution plastique et d'une société du court terme, à l'encontre de laquelle va le principe de transition énergétique. Inexistant il y a quelques décennies, cet objet à usage unique a su émerger comme un indispensable du quotidien dans la quasi-totalité du monde. Son utilisation revêt pourtant des coûts non négligeables pour la santé humaine et des écosystèmes qui ne sont pas reflétés dans son coût de production, comme sous-produit de l'industrie de la pétrochimie.

¹ Au niveau national, la transition énergétique s'appuie principalement sur la loi d'orientation sur les énergies renouvelables et la loi d'orientation de la filière des biocarburants. La réglementation sur l'efficacité énergétique est encore assez timide, avec l'adoption du décret n° 2017-1411 du 13 juillet 2017 portant interdiction de l'importation, de la production, de la commercialisation des lampes à incandescence et promotion des lampes à économie d'énergie. La transposition nationale des directives de l'UEMOA sur l'efficacité énergétique, prévue au plus tard en juin 2022, devrait permettre de renforcer ce volet important de la transition énergétique.

² Plan d'actions prioritaires 2019-2023.

Deuxièmement, le Sénégal est engagé en faveur de la réglementation des sacs plastique depuis plus de dix ans. L'analyse des textes à cet égard permet de mettre en valeur les réussites et les difficultés à surmonter face au défi de la transition énergétique.

Face à la prolifération incontrôlée des déchets en plastique et à l'utilisation abusive des sachets plastique à « l'origine de nombreux problèmes d'environnement et de santé »³, la loi n° 2015-09 du 4 mai 2015 relative à l'interdiction de la production, de l'importation, de la détention, de la distribution, de l'utilisation de sachets plastique de faible micronnage et à la gestion rationnelle des déchets en plastique a été adoptée pour lutter contre ce fléau. Elle vise ainsi à limiter la mise sur le marché sénégalais de sacs en plastique non réutilisables. Moins de cinq ans plus tard, la loi n° 2020-04 du 8 janvier 2020 relative à la prévention et à la réduction de l'incidence sur l'environnement des produits plastique⁴ abroge la loi n° 2015-09, constatant d'une part que les sacs plastique ont continué à s'accumuler dans l'environnement au Sénégal depuis son entrée en vigueur, d'autre part son ineffectivité, notamment due à la difficulté des contrôles⁵.

Ainsi, le virage institutionnel, social, économique et politique initié dès 2010 au Sénégal en faveur d'une société plus efficace énergétiquement et plus protectrice de l'environnement n'est pas un long fleuve tranquille. Les transformations naissantes se heurtent à des enjeux à la fois sociétaux et technologiques. L'analyse des réglementations sénégalaises relatives aux sacs plastique permet de mettre en valeur les bénéfices et les difficultés de cette démarche. Ainsi, le cheminement législatif vers l'interdiction des sacs plastique permet d'affiner la réponse du droit à un enjeu majeur de société (1). La transition énergétique nécessite néanmoins l'appui d'outils juridiques de mise en œuvre du droit, tels que le contrôle et la sanction, pour modeler des comportements humains parfois adverses au changement (2).

1. Le cheminement législatif du Sénégal vers l'interdiction des sacs plastique pour favoriser la transition énergétique

La loi n° 2015-09 n'est pas la première tentative de réglementation relative à la lutte contre la pollution plastique au Sénégal. Dès 2008, un arrêté⁶ interdisait l'importation, l'offre à la vente et la vente de produits plastiques non biodégradables. Son délai

³ Exposé des motifs de la loi n° 2015-09, Journal officiel (JO) n° 6859 du 4 juillet 2015.

⁴ Publiée au JO n° 7206 du 20 janvier 2020.

⁵ Préambule, loi n° 2020-04. Le champ d'application de la loi n° 2020-04 est plus large que les sacs en plastique (objets en plastique à usage unique, consigne de bouteilles...). Pour faciliter la comparaison, seules les dispositions relatives aux sacs en plastique sont ici abordées.

⁶ Arrêté ministériel n° 9611 MCOM-IAAF du 12 novembre 2008 portant interdiction de l'importation, de la distribution et de la vente de plastique non biodégradable, JO n° 6474 du 13 juin 2009.

d'application a été prorogé en 2009 par l'arrêté n° 10⁷, dont l'article premier laisse le soin à la voie réglementaire de fixer la nouvelle échéance d'application⁸. L'objet des arrêtés de 2008 et 2009, puis des lois n° 2015-09 et n° 2020-04, est néanmoins le même. Il s'agit de lutter contre les effets néfastes de la pollution plastique, sur le plan sanitaire et environnemental, en limitant, à la source, la mise sur le marché des sacs plastique.

La loi n° 2015-09 est dès lors le premier texte de droit sénégalais s'attaquant à la pollution plastique à être entré en vigueur, six mois après sa publication, en mai 2015⁹. Elle constitue une innovation majeure dans la gestion du plastique d'une manière générale et des déchets en plastique en particulier.

La protection de l'environnement et de la santé¹⁰ face au « péril plastique », enjeu de transition énergétique, passe à la fois par l'identification précise de l'objet de la réglementation – le sac plastique (1.1) – et par l'identification du type de règle juridique adéquat (1.2).

1.1. Une fabrique itérative de la règle : qu'est-ce qu'un sac plastique ?

Le droit s'appuie avant tout sur l'identification précise de l'objet qu'il entend réglementer. Un défaut d'identification entraverait *de facto* l'effectivité de la règle. Ainsi, la définition de « sac plastique » est au centre du cheminement législatif analysé (1.1.1), tout comme la délimitation des exceptions à la règle (1.1.2).

1.1.1. L'enjeu de la définition de « sac plastique »

Si la visualisation par tout un chacun de ce qu'est un sac plastique est chose évidente, sa définition en termes juridiques l'est moins. Il convient dès lors de définir séparément ce qui est entendu par « sac » et par « plastique », pour ensuite s'intéresser aux caractéristiques additionnelles modulant l'application des règles.

La distinction entre sac et sachet plastique est un apport de la loi n° 2020-04. À son article 3, un sachet plastique est défini comme un « contenant destiné et utilisé pour emballer un produit au lieu de production selon des procédés industriels », alors qu'un sac plastique est « fourni aux consommateurs dans les points de vente » et sert au transport des produits et marchandises. Cette distinction repose donc sur le lieu, le

⁷ Arrêté ministériel n° 10 du 7 janvier 2009 prorogeant le délai d'application de l'arrêté n° 9611 MCOM/IAAF du 12 novembre 2008 portant interdiction de l'importation, de la distribution et la vente de plastique non biodégradable, JO n° 6483 du 8 août 2009.

⁸ Aucune trace de ce document n'a néanmoins été trouvée, posant la question de la mise en application réelle de ce texte.

⁹ Article 17, loi n° 2015-09.

¹⁰ L'article 8 de la constitution du 22 janvier 2001 consacre pour la première fois le droit à un environnement sain.

moment et l'usage fait du contenant. Le sachet est utilisé pour emballer un produit sur le lieu de production, alors que le sac est fourni aux consommateurs au moment de l'achat des produits, pour permettre leur transport jusqu'au lieu de consommation. L'un comme l'autre est concerné par l'interdiction édictée dans la loi. La loi n° 2015-09 faisait uniquement référence aux « sachets », définis par leur forme et non leur usage¹¹.

La définition de la matière plastique est un second enjeu des lois n° 2015-09 et n° 2020-04, qui nécessite davantage d'attention que la distinction entre sac et sachet plastique. La loi n° 2015-09 définit le plastique comme « tout déchet constitué de matière plastique, qu'il s'agisse de thermoplastique, de thermodurcissable ou de matière plastique composite »¹². Il est frappant de constater que le plastique est d'emblée considéré comme un déchet. Les caractéristiques techniques de la matière plastique ne sont pas abordées. La définition proposée par la loi n° 2020-04 est plus précise et plus englobante¹³. De par sa formulation, elle inclut les sacs biodégradables, oxobiodégradables et oxo-fragmentables. Le préambule explicite ce choix, mettant en avant que ces sacs « ne sont pas plus vertueux sur le plan de la protection de l'environnement », les conditions permettant la biodégradation des sacs n'étant pas toujours réunies dans la nature et les sacs fragmentables se transformant en microplastique sans disparaître « complètement de la nature ». Le caractère plus englobant de la définition proposée par la loi n° 2020-04 est encourageant. Plus le droit s'attaque de manière ambitieuse aux pratiques non soutenables, plus il est susceptible de constituer un moteur de la transition énergétique d'un pays.

1.1.2. Les effets pervers d'exclusions élargies

Des critères additionnels participent à la définition du champ d'application des règles prévues par les textes. L'usage des sacs est un type de critère utilisé par la loi n° 2020-04 comme critère d'exclusion de l'interdiction. À cela s'ajoute, dans le texte de 2020, un critère d'exclusion obscure. Si les exceptions sont communes en droit, elles peuvent mettre en danger l'application de la règle en elle-même.

La loi n° 2020-04 aborde la problématique de la définition des sacs autorisés et interdits sous l'angle de leur utilisation. Ainsi, à l'article 5, elle dispose que les sacs plastique « sortie de caisse » sont interdits, quelle que soit leur épaisseur ou leur forme (bretelles, poignées). Ces derniers sont définis à l'article 3 comme « sac fourni aux consommateurs dans les points de vente des marchandises ou des produits et qui sont destinés au transport desdits produits ou desdites marchandises ». Sont néanmoins exclus de cette interdiction les « sacs plastique destinés et utilisés dans les points de

¹¹ Article 1^{er} : « sachet plastique : contenant plastique ayant, dans sa partie supérieure, une découpe sous forme de bretelle (sachet bretelle) fabriqué à partir d'un film polyéthylène ».

¹² Article 1^{er}.

¹³ Article 3 : « plastique : matériau constitué d'un polymère auquel peuvent avoir été ajoutés des additifs ou d'autres substances et qui peut fonctionner comme un élément structurel principal de produits finaux, à l'exception des polymères naturels qui n'ont pas été chimiquement modifiés ».

vente pour emballer des denrées alimentaires afin de les protéger, de permettre leur manutention ou leur acheminement du producteur ou du vendeur au consommateur, et d'assurer leur présentation »¹⁴.

Il n'est pas aisé de distinguer ici ce qui fait qu'un sac est interdit ou autorisé. Cela a trait à plusieurs causes. Pour commencer, le terme « point de vente » est utilisé dans les deux définitions sans être explicité. De plus, les deux définitions font référence au fait de transporter ou d'acheminer un bien d'un lieu à un autre (ces deux termes sont synonymes). L'analyse pointilleuse des deux définitions révèle que dans le premier cas le type de bien n'est pas précisé, alors que dans le deuxième il s'agit exclusivement de denrées alimentaires. L'interdiction ou non des sacs en plastique serait donc liée au type de bien transporté. Le législateur ajoute que les sacs autorisés devront être de « couleur transparente et fabriqués à partir de matières plastiques recyclables »¹⁵.

Cela pose plusieurs questions en matière de transition énergétique. Pour commencer, l'énoncé peu clair des sacs autorisés et interdits pose la question de la lisibilité de la règle. Comment une règle peut-elle être appliquée et avoir un effet si elle est peu ou mal comprise ? Si elle est peu ou mal appliquée, est-elle susceptible de promouvoir de nouvelles pratiques plus soutenables et de favoriser la transition énergétique ? Deuxièmement, le caractère recyclable des sacs peut-il être considéré comme une solution crédible à la pollution plastique, dans une perspective de transition énergétique ? Le plastique recyclable peut être considéré comme une façon de lutter contre l'entrée dans l'environnement de la matière plastique, à condition de développer des filières de collecte, de tri et de traitement des déchets en plastique, tous consommateurs d'énergie¹⁶. La logique de la transition énergétique appelle davantage à réduire la dépendance à l'énergie qu'à l'augmenter. De plus, l'exemple des pays européens engagés depuis plusieurs années dans des filières hautes technologies de recyclage montre à quel point la multiplicité des types de plastique aujourd'hui produits rend le traitement compliqué. Comme souligné par le préambule de la loi n° 2020-04, « l'ambition d'éradiquer définitivement les déchets plastiques nécessite [...] l'adoption d'une approche systémique reposant principalement sur la réduction de la production plastique », et donc la réduction à la source, en coupant le robinet. L'exception à l'interdiction vient ici à l'encontre de ce principe, faisant craindre des effets pervers.

1.2. Légiférer pour influencer les comportements : le choix du type de règle juridique

Une règle juridique a avant tout comme objectif de résoudre un problème, un obstacle à la défense de l'intérêt général. L'identification du problème en question mène à la

¹⁴ Article 5.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Le développement de ces filières est entravé par une législation trop générique (loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant code de l'environnement) et une réglementation obsolète de la gestion des déchets solides (décret n° 74-338 du 10 avril 1974 réglementant l'évaluation et le dépôt des ordures ménagères).

définition de l'objet de la règle, comme nous venons de le voir. Le travail du législateur ne s'arrête pas là. Il doit également identifier les meilleures façons pour le droit d'avoir un effet sur les sources du problème. En cela, il identifie le type de règle nécessaire ou utile (1.2.1). Tout comme la société n'est pas figée, le droit est amené à s'adapter aux réalités, fluctuantes, qui s'imposent à lui. Le passage d'une interdiction-taxation en 2015 à l'interdiction seule en 2020 est ainsi un exemple de la réponse du droit à l'urgence de la transition énergétique (1.2.2).

1.2.1. Un éventail possible de types de règles juridiques

Le législateur dispose d'une palette de règles juridiques permettant d'influencer les comportements des acteurs. Ceci passe d'abord par l'identification du type d'acteur à l'origine du comportement à réglementer. De là, il est possible d'identifier le type de règle juridique le plus adapté à contraindre ou amener cet acteur à adopter des comportements davantage compatibles avec les principes de la transition énergétique.

Dans le cadre de la pollution par les sacs plastique, les règles peuvent porter sur une variété d'acteurs, allant de la production des sacs à leur utilisation en passant par leur importation, exportation, commercialisation ou distribution. Cela revient à se poser la question : est-ce la production de sacs, leur commercialisation ou leur utilisation qui est à la source de la pollution plastique ? Plus l'intervention législative est complète, plus elle est susceptible de mettre fin à des pratiques non soutenables. Néanmoins, l'application du droit a un coût humain, technique et financier non négligeable. Une législation étendue pourrait également amener à une dispersion des moyens, permettant des fuites à tous les étages. Si le législateur devait se concentrer sur une seule action, laquelle serait la plus opportune ? Sans doute l'action la plus en amont possible, à savoir ici la production ou l'importation de sacs.

L'approche développée par le Sénégal, à la fois dans la loi n° 2015-09 et la loi n° 2020-04, s'ancre dans l'idée d'une législation étendue. La loi n° 2015-09 interdit ainsi la production, l'importation, la détention, la distribution et l'utilisation de sacs de moins de 30 microns¹⁷. Les sacs de plus de 30 microns, taxés¹⁸, ne concernent que la distribution. Ces sacs doivent néanmoins respecter des normes techniques spécifiques¹⁹, qui s'appliquent implicitement aux producteurs de sacs. La loi n° 2020-04 adopte une autre approche. Elle interdit la commercialisation et la distribution de sacs pour certains usages²⁰. À cela s'ajoutent des normes techniques applicables aux

¹⁷ Article 2, loi n° 2015-09.

¹⁸ Article 3, loi n° 2015-09.

¹⁹ Article 4 de la loi n° 2015-09 « concernant la fabrication, la composition des matériaux, l'étiquetage et l'écotoxicité fixées par un décret pris sur proposition du ministre en charge de l'environnement ».

²⁰ Article 5, loi n° 2020-04.

sacs exemptés de l'interdiction, comme la transparence ou le caractère recyclable²¹. Enfin, l'importation des sacs autorisés est soumise à l'obtention préalable d'un permis²²

Les règles juridiques utilisées au Sénégal pour réglementer les sacs en plastique sont variées, et appartiennent à différentes catégories. L'interdiction est l'instrument phare de la famille d'outils juridiques dits *command and control*, qui ont l'avantage d'apporter une réponse juridique claire, tout en laissant une faible marge de manœuvre aux acteurs²³. La taxation est un outil juridique d'inspiration économique, basé sur un système d'incitation par le biais du prix. Les normes techniques ou le permis sont encore une autre facette de la réglementation, laissant une petite marge de manœuvre aux acteurs à la condition du respect de certains critères.

1.2.2. Le passage de la taxation à l'interdiction, signe de l'urgence de la transition énergétique

La loi n° 2020-04 a pour objectif de corriger les éléments de la loi n° 2015-09 qui ont montré des limites dans leur application. Le préambule de la loi n° 2020-04 met ainsi l'accent sur le fait que l'omniprésence des plastiques dans l'environnement n'a pas changé depuis l'adoption de la loi n° 2015-09. Sa mise en application n'a pas eu l'effet escompté. Face aux impacts multiples et aux dangers que fait courir la pollution plastique sur « la faune, la flore, le milieu marin, le cadre de vie, la santé, l'agriculture, la pêche et le tourisme »²⁴, le législateur a considéré qu'il était urgent de réviser la loi n° 2015-09 et d'apporter une réponse effective à ces enjeux.

Cette volonté se traduit, nous l'avons vu, par une définition plus élargie des sacs plastique. Elle se traduit également par un changement de stratégie. Alors que la loi n° 2015-09 interdit certains sacs pour en taxer d'autres, la logique de la loi n° 2020-04 est d'interdire les sacs plastique.

Ce revirement de stratégie dans la réglementation des sacs plastique est la preuve d'une prise de conscience du législateur. La pollution plastique représente une menace en termes de santé et de biodiversité, mais également en termes économiques. Ainsi, la mer représente une source de revenus et de nourriture substantielle pour une part significative des populations côtières par la pêche mais aussi par le biais d'une activité touristique émergente²⁵. La taxation des sacs de plus de trente microns, telle que prévue par la loi n° 2015-09, n'apportait qu'une réponse partielle à cette menace.

²¹ Article 5, loi n° 2020-04.

²² Article 5, loi n° 2020-04.

²³ M. Böcher, « A theoretical framework for explaining the choice of instruments in environmental policy », *Forest Policy and Economics*, Elsevier, vol. 16(C), 2012, pp. 14-22.

²⁴ Préambule, loi n° 2020-04.

²⁵ Agence nationale de la statistique et de la démographie, *Situation économique et sociale du Sénégal en 2016*, Dakar, 2016.

Dès lors qu'un bien est taxé, il reste accessible à ceux et celles qui peuvent payer pour se le procurer. Le montant de la taxe est un enjeu de taille. Plus le montant est élevé, plus la taxation est susceptible d'être dissuasive. Se posent alors des questions de justice sociale. Ce montant peut également être amené à évoluer dans le temps, en réaction aux comportements des acteurs. Or, l'urgence ne permet pas de prendre le temps du tâtonnement²⁶. En somme, quel que soit le montant de la taxe, l'objet reste en circulation, ce qui est l'opposé même de la finalité de l'interdiction. Face à l'urgence de la transition énergétique, le législateur sénégalais a su affirmer la nécessité d'un bousculement des pratiques avec force, en s'écartant d'une stratégie mêlant taxation et interdiction pour se tourner vers l'interdiction des sacs en plastique, quelle qu'en soit l'épaisseur²⁷.

Or, l'analyse du droit de l'environnement ne peut se borner à la description des outils juridiques mis en œuvre par le législateur. Le simple fait qu'une interdiction existe ne mène pas nécessairement à une protection accrue de l'environnement. Le type et le nombre d'exceptions à la règle peut être un facteur limitant de sa portée, comme observé plus haut. Le contrôle et la sanction du non-respect de la règle sont également des facteurs déterminants de son application.

2. Le contrôle de l'interdiction et les sanctions, des atouts pour la transition énergétique ?

La mise en œuvre de la transition énergétique passe par l'adoption d'instruments juridiques ambitieux, mais aussi par l'application des dispositions qu'ils prévoient. Ainsi, le contrôle (2.1) et la sanction en cas de non-respect (2.2) sont des éléments clés de la contribution du droit à un changement de société.

2.1. Un contrôle amélioré par la nouvelle loi

L'abrogation de la loi n° 2015-09 met en valeur l'importance des contrôles dans l'application d'une loi, et dans la poursuite-même des objectifs du droit. En effet, c'est bien l'absence de contrôlabilité de l'interdiction prévue dans la loi n° 2015-09 qui a mené à son abrogation (2.1.1). La loi n° 2020-04 tente de combler ces failles, en prévoyant des modalités de contrôle étendues (2.1.2).

2.1.1. Les défaillances techniques du contrôle de la loi n° 2015-09

Comme relevé précédemment, la loi n° 2015-09 interdisait les sacs de moins de 30 microns d'épaisseur et autorisait, sous conditions, les sacs de plus de 30 microns.

²⁶ R. Baldwin, M. Cave and M. Lodge, *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*, Second Edition, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 113.

²⁷ Le champ d'application de la loi n° 2020-04 est également plus large que celui de la loi n° 2015-09, en régissant l'ensemble des objets en plastique à usage unique.

L'esprit de cette loi était avant tout de permettre la réutilisation des sacs mis sur le marché sénégalais dans l'idée que des sacs utilisés plusieurs fois permettrait de réduire le nombre de sacs en circulation, et donc la quantité de déchets en plastique.

Or, les contrôleurs n'étaient pas munis des outils nécessaires pour mesurer l'épaisseur des sacs²⁸. L'application de l'interdiction se trouvait mise à mal par un écart entre les caractéristiques techniques arrêtées par le législateur et les moyens technologiques à la disposition des contrôleurs.

La transition énergétique repose en partie sur le développement de nouvelles technologies. Un enjeu de sa mise en œuvre réside donc dans la conformité entre les souhaits du législateur et la disponibilité des moyens techniques sur le terrain. En cas de non-conformité, le législateur s'expose à ce que la loi ne puisse pas être appliquée. La première conséquence serait une absence de réponse effective au problème auquel le droit aura tenté de répondre. Les effets pervers pourraient aller au-delà, en érodant la confiance des citoyens envers les pouvoirs politiques, ce qui peut être source de frustration ou de révolte. Dans une autre mesure, l'observateur non averti pourrait penser que la question de la pollution plastique est en passe d'être réglée et qu'il n'y a pas d'action complémentaire à mener. L'existence de textes juridiques en réponse à des problématiques de transition énergétique, non appliqués, pourrait donc retarder la mise en œuvre de cette transition, en allant à l'opposé de son objectif initial.

Pour sortir de cette impasse et favoriser la protection de l'environnement, le législateur a changé d'approche, en ne conditionnant plus l'interdiction prévue par la loi n° 2020-04 à l'épaisseur des sacs mais à leur usage, plus facilement contrôlable. Ce sont donc bien les difficultés liées au contrôle des outils juridiques qui ont mené à l'abrogation de la loi n° 2015-09.

2.1.2. Des contrôles étendus prévus par la loi n° 2020-04

Les contrôles de l'interdiction des sacs plastique prévue par la loi n° 2020-04 sont détaillés par l'article 25.

En plus de la police judiciaire, les agents assermentés de cinq ministères sont habilités à constater des infractions aux dispositions de la loi n° 2020-04. Il s'agit des ministères en charge de l'environnement, de la santé, de l'industrie, du commerce et des finances, ce dernier étant un ajout par rapport à la loi n° 2015-04.

La procédure de constatation des infractions est facilitée par rapport à la loi n° 2015-09. L'interdiction des sacs en plastique étant basée sur leur usage plutôt que sur leur épaisseur, il est devenu possible de contrôler le respect de cette interdiction en dépit

²⁸ Préambule, loi n° 2020-04 : « les contrôleurs n'étaient pas munis de micromètres, outils spécifiques de mesure de l'épaisseur des sacs en circulation ».

d'instruments de mesure spécifiques. La constatation des infractions et la rédaction du procès-verbal se réfèrent à la réglementation en vigueur.

Par ailleurs, les contrôles de l'application de la loi n° 2020-04 se trouvent renforcés car axés, implicitement, sur la commercialisation ou la distribution de sacs interdits, leur production ou leur importation²⁹. Les contrôles de la loi n° 2015-09 se concentraient, eux, sur une pluralité de comportements, allant de la production à l'utilisation en passant par l'importation, la distribution ou la détention de sacs interdits³⁰.

La volonté politique et la logique pourraient amener à vouloir contrôler tous les comportements susceptibles de participer à la création ou la distribution d'un produit nocif pour l'environnement, dans l'idée que plus les contrôles sont élargis, plus ils concourent à la mise en œuvre de la volonté du législateur. Or, aucun pays ne dispose de tels moyens de contrôle illimités, coûteux en ressources humaines, financières, économiques et techniques. Le pragmatisme peut donc amener à concentrer les contrôles là où ils seront le plus efficaces. La réglementation des sacs plastique par la loi n° 2020-04 repose sur l'interdiction de certains usages et sur l'édiction de normes techniques de recyclabilité³¹. Dès lors, des contrôles spécialisés peuvent s'assurer du respect des normes techniques par les producteurs, alors que les autres moyens de contrôle sont chargés de vérifier que les usages des sacs sont respectés.

Une nuance est à apporter quant à la lisibilité de la règle. Comme on l'a vu précédemment, la distinction faite entre sacs autorisés et sacs interdits par la loi est subtile, et nécessiterait d'être expliquée aux populations pour ensuite être contrôlée.

2.2. Des sanctions plus sévères, gage d'une volonté politique ?

Les sanctions viennent en appui aux contrôles pour inciter les acteurs à se conformer à la loi. Elles participent de ce fait à l'application de la règle et, ici, à l'engagement de la société sénégalaise dans la transition énergétique. Le spectre des sanctions prévues a été élargi par la loi n° 2020-04, à la fois dans leur typologie et dans leur sévérité (2.2.1). La question de leur efficacité reste néanmoins en suspens (2.2.2).

2.2.1. La typologie des sanctions, un spectre élargi

Les sanctions prévues en cas de non-respect de la réglementation relative aux sacs en plastique sont variées et étendues par la loi n° 2020-04 par rapport à la loi n° 2015-09. Elles peuvent être administratives ou pénales.

²⁹ Article 25, loi n° 2020-04 : contrôles portant sur « les infractions aux dispositions de la présente loi ».

³⁰ Implicitement : article 9, loi n° 2015-09 : contrôles portant sur « les infractions aux dispositions de la présente loi ».

³¹ Article 5, loi n° 2020-04.

Les sanctions administratives, dans le cadre de cette nouvelle loi, ne s'appliquent qu'aux personnes morales. Ainsi, les produits illégalement mis sur le marché pourront être saisis. En outre, l'entreprise pourra être fermée de manière définitive ou pour une durée de cinq ans au plus, « la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction » pourra être confisquée et la décision affichée ou diffusée dans la presse³². Les mêmes sanctions étaient prévues par la loi n° 2015-09. Les nouveautés de la loi n° 2020-04 consistent dans l'officialisation de la transaction financière³³ comme moyen d'abandon des poursuites et le renforcement des sanctions pénales.

En ce qui concerne la transaction financière, son bénéfice est explicitement prévu à l'article 24 de la loi.

Les sanctions pénales ou civiles peuvent se traduire par le paiement d'une amende et ou l'emprisonnement de l'auteur de l'infraction³⁴. Pour les personnes physiques, la production de sacs interdits pourra être puni d'un emprisonnement de 12 à 36 mois³⁵ et/ou d'une amende³⁶ de cinq à dix millions de FCFA³⁷ ; et la commercialisation de sacs interdits est punie, moins sévèrement, par un emprisonnement de 1 à 3 mois et/ou une amende de cinquante mille à cent mille FCFA³⁸. L'amende prévue pour les personnes morales en cas de fabrication ou de commercialisation est égale « au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques par la disposition qui réprime l'infraction »³⁹.

Les peines prévues sont plus sévères que celles qui étaient prévues par la loi n° 2015-09 : la durée de l'emprisonnement prévue pour les personnes physiques en cas de production des sacs est six fois plus importante que celle prévue dans la loi n° 2015-09 à l'article 10, et l'amende prévue pour les personnes physiques commercialisant des sacs interdits double par rapport à celle prévue dans la loi n° 2015-09 à l'article 12.

2.2.2. L'efficacité des sanctions, une question en suspens

Le constat dressé d'un durcissement des sanctions prévues est encourageant de prime abord, dans l'idée que plus la sanction est importante, plus elle peut être dissuasive ; et seule une modification en profondeur des pratiques pourrait faire de la transition énergétique un succès. Néanmoins, une sanction plus importante court également le

³² Articles 23 et 39, loi n° 2020-04.

³³ M. Bonnin, I. Ly, B. Queffelec et M. Ngaido, (dir.), *Droit de l'environnement marin et côtier au Sénégal*, Dakar, IRD, PRCM, 2016, p. 438.

³⁴ Les auteurs n'ont néanmoins pas connaissance de l'existence d'une jurisprudence sur ce sujet.

³⁵ Trois à six mois en vertu de la loi n° 2015-09, article 10, soit près de six fois moins.

³⁶ Article 26, loi n° 2020-04.

³⁷ Dix millions à vingt millions de FCFA en vertu de la loi n° 2015-09, article 10, soit près de deux fois plus.

³⁸ Vingt mille à cinquante mille FCFA en vertu de la loi n° 2015-09, article 12, soit près de deux fois moins.

³⁹ Article 39, loi n° 2020-04. Le même montant était prévu par la loi n° 2015-09, article 16.

risque de ne pas être appliquée, notamment si le montant de l'amende risque de provoquer la faillite de l'entreprise et des effets collatéraux négatifs non souhaités, tel que le licenciement de salariés étrangers au non-respect de la réglementation⁴⁰. Seule une enquête approfondie sur le terrain et le recul de l'expérience permettraient de savoir si les sanctions « nouvelle formule » prévues par la loi n° 2020-04 favorisent une meilleure application du droit.

La contribution du droit à des enjeux tels que la transition énergétique passe par la conception d'instruments juridiques ambitieux et contraignants, mais aussi par leur application. Or, l'analyse de cette contribution se heurte à plusieurs difficultés.

Premièrement, la sanction d'un comportement contraire au droit est l'élément au bout de la chaîne d'application du droit. Or, la solidité d'une chaîne est déterminée par son maillon le plus faible. Se poser la question de l'efficacité d'une sanction, d'une règle ou d'un texte juridique nécessite d'analyser l'ensemble de la chaîne, de l'identification de la problématique à laquelle le droit veut répondre, au modelage des règles juridiques, en passant, entre autres, par la définition des objets de la règle. Par exemple, des exceptions élargies ou la non-contrôlabilité d'un objet sont deux éléments qui peuvent mettre en danger l'application de la règle, avant même que la question des sanctions n'entre en jeu. Ces deux exemples sont ici tirés de l'analyse des réglementations relatives aux sacs plastique, mais sont emblématiques des enjeux auxquels le Sénégal sera confronté au cours de sa transition énergétique.

Deuxièmement, le temps de l'application du droit peut être distinct du temps politique. La mise en œuvre de règles juridiques contraignantes et la modification des comportements des acteurs peuvent prendre du temps⁴¹. La difficulté réside ici dans l'identification d'un temps raisonnable, notamment face à l'urgence de la transition énergétique.

Conclusion

Il est trop tôt pour dire si les modifications apportées par la loi n° 2020-04 aux dispositions de la loi n° 2015-09 permettront une meilleure protection du Sénégal contre le « péril plastique » et contribueront de manière fructueuse à la transition énergétique. Néanmoins, l'analyse de ces textes aura permis de mettre en lumière la démarche engagée dans ce sens par le Sénégal, et les points de vigilance à garder à l'esprit pour que la transition énergétique soit traduite du papier à la réalité.

⁴⁰ R. Baldwin, M. Cave et M. Lodge, *op. cit.*, p. 250.

⁴¹ L'application de la loi n° 2020-04 par l'administration n'est pas faite dans toute sa rigueur, puisque les unités de production d'eau en sachets pour la consommation humaine qui ont proliféré ces dernières années restent tolérées, notamment dans le but de préserver des emplois précieux dans un contexte de crise économique accentuée par l'épidémie de COVID-19. Ces unités pourront exceptionnellement continuer leurs productions jusqu'à la fin de la pandémie selon une déclaration du ministre de l'Environnement et du Développement durable en date du 18 avril 2020.



Le droit n'est pas isolé dans une tour d'ivoire. À la fois issu de et influencé par la société de laquelle il émerge, son application revêt toujours une part d'imprévu, née de la confrontation entre la pensée et la réalité. La compréhension du droit par les populations est ainsi un enjeu de taille pour permettre une transition énergétique non pas imposée, mais comprise et soutenue par la population.

LA CONTRIBUTION DE LA LOI CAMEROUNAISE DU 14 DÉCEMBRE 2011 À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE : ENTRE GÉNÉREUSE AMBITION ET MESQUIN PRAGMATISME

Maturin PETSOKO

Chargé de cours à l'Université de Yaoundé II

Résumé

À défaut d'avoir révolutionné le droit camerounais de l'énergie électrique, la loi du 14 décembre 2011 a fait preuve d'une généreuse ambition en contribuant de manière significative à la transition énergétique. Cependant, compte tenu de certaines contraintes, elle a également fait preuve d'un mesquin pragmatisme. Le caractère peu ambitieux et dépassé de la politique énergétique actuelle et des outils visant à la mettre en œuvre constituent autant de freins auxquels la présente contribution apporte des orientations pour faire évoluer le modèle énergétique actuel vers une transition énergétique efficace.

Mots clés : transition énergétique, climat, énergie durable.

Abstract:

Failing to have revolutionized Cameroon's electric energy law, the law of 14 December 2011 has shown a generous ambition by contributing significantly to the energy transition. However, given certain constraints, it has also displayed a petty pragmatism. The unambitious and outdated nature of the current energy policy and the tools put in place to implement it are all obstacles to which this contribution provides guidance to move the current energy model towards an efficient energy transition.

Keywords: energy transition, climate, sustainable energy.

Introduction

Le développement économique va généralement de pair avec la consommation croissante des ressources énergétiques¹. En effet, « [l']énergie se situe au cœur de tout processus de développement. Sans elle, il ne peut y avoir d'industrie, ni de transformation de matières premières, et donc, pas d'économie moderne »². Il est donc évident qu'aucun développement économique n'est concevable sans une énergie disponible et accessible en quantité et en qualité.

Au niveau mondial, l'approvisionnement en énergie reste encore majoritairement tributaire des sources fossiles d'énergie, non renouvelables et donc limitées et plus polluantes. L'énergie est responsable de plus de deux-tiers des émissions mondiales de gaz à effets de serre (GES) qui constituent la principale cause du réchauffement climatique³. En l'état actuel, les énergies fossiles représentent 81,7 % de la consommation mondiale d'énergie⁴. Face à l'appétit croissant des pays développés et émergents pour les ressources énergétiques, leur caractère non renouvelable crée des tensions et pose de nouveaux défis dont l'un des plus urgents est celui de la transition énergétique.

Depuis quelques années, « [l']urgence climatique a posé la transition énergétique comme une pierre angulaire des politiques publiques »⁵. Pour faire face à ce défi, le législateur camerounais a adopté la loi n° 2011/022 du 14 décembre 2011 régissant « le secteur de l'électricité en vue de sa modernisation et de son développement »⁶.

Dans sa marche vers une autosuffisance énergétique, le Cameroun a choisi la solution du mix énergétique⁷ combinant énergies de sources fossiles et énergies de sources renouvelables. La structure du mix énergétique du Cameroun est composée des énergies de source hydroélectrique (73,3 %), des énergies de source fossile (25,6 %) et de la biomasse (1 %) ⁸. Ces chiffres sont certes flatteurs, mais au regard de son

¹ UNDP, UNDESA, WEC, *World Energy Assessment Overview (WEA): 2004 Update*, 1999/2000, fig. 3, pp. 26-27.

² Discours de M. Paul Biya, Président de la République du Cameroun, lors de la cérémonie d'inauguration de l'unité de traitement de gaz naturel de Ndogpassi à Douala, le 15 novembre 2013.

³ <https://www.missionenergie.goodplanet.org/fiche/lenergie-dans-le-monde/>.

⁴ « Quelle est la source d'énergie la plus utilisée dans le monde ? », <https://engie.fr>.

⁵ B. Lormeteau, « Une transition énergétique en construction », *RDI*, 2019, p. 425.

⁶ Art. 1^{er} de la loi du 14 décembre 2011.

⁷ Pour satisfaire ses besoins énergétiques, chaque pays utilise dans des proportions différentes les énergies dont il dispose : c'est ce qu'on appelle le mix énergétique (ou bouquet énergétique), qui désigne la répartition des différentes sources d'énergies primaires dans la consommation énergétique finale d'une zone géographique donnée. Il inclut les énergies fossiles (pétrole, gaz naturel, charbon), le nucléaire et les diverses énergies renouvelables (biomasse, éolien, géothermie, hydraulique et solaire).

⁸ Observ'ER, *La production d'électricité d'origine renouvelable : détails par régions et par pays*, 2013, p. 292.

« potentiel robuste et dense »⁹ en sources d'énergies renouvelables¹⁰, le Cameroun pourrait devenir un pays modèle avec un système énergétique complètement décarboné et sécurisé.

Le terme « transition » évoque le passage d'un état actuel à un état futur. Ce concept a été soulevé pour la première fois par l'Öko Institut, un institut allemand de recherche sur l'environnement reconnu d'utilité publique en 1980, qui proposait de diminuer puis de supprimer l'utilisation du nucléaire et des énergies fossiles, pour transiter vers un mix énergétique basé sur des ressources renouvelables et une production électrique décentralisée¹¹.

Le terme « transition énergétique » renvoie donc au passage du système énergétique actuel, polluant et dangereux, à un système énergétique décarboné et sécurisé, axé sur la valorisation des ressources renouvelables, qui n'émettent pas de GES, qui sont inépuisables et moins dangereuses¹².

Dès lors, quelle est la contribution de la loi camerounaise du 14 décembre 2011 à la transition énergétique ? A-t-elle été assez ambitieuse ou non ?

S'il est évident que cette loi apporte une contribution avérée à la transition énergétique (1), cette contribution demeure cependant entravée par une politique énergétique peu ambitieuse et par le caractère dépassé de cette loi (2).

1. Une contribution avérée à la transition énergétique

Une lecture croisée des dispositions de la loi camerounaise du 14 décembre 2011 permet d'affirmer qu'elle contribue de manière substantielle à la transition énergétique. D'une part, elle prône l'abandon progressif des sources d'énergies polluantes et dangereuses et la promotion des énergies renouvelables (1.1). D'autre part, elle contribue à la maîtrise de l'énergie par la gestion des pertes techniques (1.2).

⁹ Minepat, *SND30, Stratégie nationale de développement 2020-2030. Pour la transformation structurelle et le développement inclusif*, 1^{ère} édition, 2020, § 97, p. 43.

¹⁰ Le Cameroun dispose d'un des meilleurs potentiels hydroélectriques africains. Deuxième d'Afrique après la RDC, son potentiel est aujourd'hui estimé à environ 20 000 MW, soit plus de 115 milliards de KWh, essentiellement disponible dans le bassin de la Sanaga, que le pays pourrait produire chaque année si ces ressources étaient mises en valeur. Pourtant, selon les chiffres officiels, à peine 5 % de ces ressources sont actuellement mis en valeur. Voir Minepat, *Cameroun vision 2035*, document de travail, février 2009, p. 39.

¹¹ A. Darson, *Transition énergétique et transition juridique : le développement des énergies de sources renouvelables en France*, thèse, Université de Bordeaux, juillet 2015, p. 25.

¹² *Ibid.*, p. 26.

1.1. L'abandon progressif des sources d'énergies polluantes et dangereuses et la promotion des énergies renouvelables

La stratégie de la transition énergétique repose sur deux piliers : l'efficacité et la sobriété énergétiques, d'une part, et la priorité accordée aux énergies renouvelables, d'autre part. La loi camerounaise de 2011 s'appuie effectivement sur ces deux piliers, en optant pour l'abandon des sources d'énergies polluantes ou dangereuses (1.1.1). En contrepartie de cet abandon, elle encourage la promotion des énergies renouvelables (1.1.2).

1.1.1. L'abandon progressif des sources d'énergies polluantes et dangereuses

Face au caractère polluant des énergies de source fossile et à la dangerosité de certaines sources d'énergies, le législateur de 2011 a fait le choix d'amorcer le cap de la transition énergétique. Il s'agit d'une réelle rupture avec le modèle énergétique actuel.

Les sources d'énergies dangereuses visent principalement l'industrie nucléaire qui, bien que qualifiée d'énergie propre et n'emportant aucune répercussion sur le climat, se caractérise par sa dangerosité pour la planète et la population¹³. Les catastrophes nucléaires de Tchernobyl¹⁴ et de Fukushima¹⁵ ont pu démontrer l'importance des conséquences tant humaines qu'environnementales générées par de tels accidents. Par ailleurs, les déchets nucléaires radioactifs, qui ne peuvent être réutilisés ni recyclés, représentent une source importante de pollution et de dangerosité sur des durées extrêmement longues. En outre, l'uranium dont les stocks sont estimés à 60 ans est également en voie de disparition¹⁶. Au regard de ce qui précède, tout projet d'énergie nucléaire « dont l'impact se révélerait écologiquement désastreux devrait être sinon abandonné, du moins sérieusement révisé »¹⁷.

Le problème de la dangerosité de certaines sources d'énergie concerne également le gaz de schiste (GDS). Eldorado énergétique en raison des réserves mondiales estimées à 920 Téra mètres cubes¹⁸ à même d'assurer 250 ans de consommation, le GDS fait partie de la grande famille des gaz et hydrocarbures dits « non conventionnels », qualificatif lié au fait qu'ils ne peuvent être extraits selon les techniques

¹³ A. Darson, thèse précitée, p. 23.

¹⁴ L'accident nucléaire de Tchernobyl, à la suite d'essais de sécurité non maîtrisés, a eu lieu le 26 avril 1986 dans la centrale Lénine, située à l'époque dans la République d'Ukraine en URSS.

¹⁵ La catastrophe de Fukushima est un accident industriel majeur qui a eu lieu le 11 mars 2011 au Japon à la suite d'un séisme suivi d'un tsunami sur la côte Pacifique du Tōhoku.

¹⁶ A. Darson, thèse précitée, pp. 23-24.

¹⁷ J. Untermaier, « Le droit de l'environnement, réflexion pour un premier bilan », *Année de l'environnement*, vol. 1, 1981, p. 58.

¹⁸ 1 Tm³ = 1000 milliards de mètres cubes.

traditionnelles¹⁹. En effet, la technique de l'hydrofracturation utilisée pour sa production soulève de vives inquiétudes auprès des scientifiques et des populations.

La loi camerounaise du 14 décembre 2011 est muette sur la réglementation des gaz et pétroles de schiste, notamment leur production sur le sol camerounais, leur importation et leur utilisation. Ce vide juridique appelle une réflexion approfondie, prenant en compte les engagements internationaux du Cameroun, afin que les incertitudes techniques, scientifiques, sanitaires, environnementales et climatiques soulevées par les gaz et pétroles de schiste soient précisées. À cet effet, le juriste doit s'interroger sur la place du droit dans l'arbitrage d'intérêts contradictoires tant économiques et sociaux qu'environnementaux.

Comme sources d'énergies polluantes, on a principalement les centrales thermiques fonctionnant à base de fuel lourd (Limbé) ou de gaz (Kribi). Le vieillissement des barrages hydroélectriques a conduit à la construction des centrales thermiques pour pallier le déficit de production énergétique. Ainsi, plusieurs autres centrales thermiques existent à travers le pays. Le rapport annuel d'ENEO (*Energy of Cameroun*) pour l'année 2018 fait état de 26 centrales thermiques²⁰.

Il apparaît donc clairement que, face à la crise énergétique actuelle que traverse le Cameroun, le gouvernement fait preuve d'un mesquin pragmatisme. Pourtant, les externalités climatiques et environnementales produites par ces sources d'énergies polluantes devraient logiquement militer pour leur abandon progressif au profit des sources d'énergies renouvelables.

1.1.2. La promotion des énergies renouvelables

La communauté internationale a pris conscience de la nécessité de développer les énergies de sources renouvelables afin de lutter contre les changements climatiques. Plusieurs initiatives environnementales internationales ont stimulé cet intérêt.

D'abord, le programme Action 21 proposé par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue à Rio de Janeiro en 1992, qui vise à mettre en œuvre le concept de développement durable. L'énergie durable, application du concept au domaine de l'énergie, constitue « la pierre angulaire du développement durable »²¹, notion dégagée en 1987 dans le rapport Brundtland qui considère qu'il

¹⁹ Ph. Billet, « Gaz de schiste : l'interdiction du recours à la fracturation hydraulique », *Bulletin du droit de l'environnement industriel*, 2011, p. 35 et s.

²⁰ ENEO, *Rapport annuel 2018*, p. 3, <https://eneocameroun.cm/>.

²¹ Synthèse du rapport sur l'énergie dans le monde, 2000, préface, <http://www.energyandenvironment.undp.org/undp/indexAction.cfm?module=Library&action=GetFile&DocumentAttachmentID=1936>.

convient d'intégrer le développement durable dans chaque secteur de l'activité humaine²².

Ensuite, vient la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et le Protocole de Kyoto, qui vise une action internationale de réduction des émissions anthropiques de GES. Ce dernier texte prône la mise en œuvre des politiques axées sur la recherche, la promotion, la mise en valeur et l'utilisation accrue de sources d'énergies renouvelables²³.

Puis, les énergies renouvelables ont aussi été mises en valeur lors du Sommet mondial sur le développement durable, tenu à Johannesburg en 2002, et au cours de la Conférence internationale sur les énergies renouvelables, tenue à Bonn en 2004.

En tant que signataire de la quasi-totalité de ces instruments internationaux, le Cameroun s'est engagé à mettre en œuvre des actions visant à réduire les émissions de GES, notamment par la promotion des énergies renouvelables (EnR). Cet engagement s'est matérialisé dans le Plan national énergie pour la réduction de la pauvreté (PNERP) ainsi que dans la Stratégie nationale de développement à l'horizon 2030 (SND30). Ces deux documents réservent 80 % de nouvelles sources d'approvisionnement aux EnR, principalement à l'hydraulique, au solaire et à la biomasse²⁴.

L'hydroélectricité est la première source d'EnR au Cameroun. Jusque-là, les pouvoirs publics n'avaient manifesté que très peu d'intérêt pour la promotion des énergies alternatives (solaire, éolienne et autres) dont le potentiel, selon plusieurs études, est incommensurable. Selon les spécialistes, le potentiel en énergie solaire du Cameroun serait 20 fois supérieur au potentiel hydroélectrique²⁵.

Certaines sources d'EnR ne sont pas encore exploitées au Cameroun. C'est le cas notamment de l'énergie éolienne, alors même que les régions du Nord et de l'extrême Nord présentent des sites favorables pour son développement, notamment dans les villes de Maroua, de Kousséri et de Kaélé²⁶.

Les grandes perturbations apparues ces dernières années dans la fourniture de l'énergie électrique ont poussé plusieurs PME à se lancer dans le secteur des EnR, notamment dans le domaine du solaire photovoltaïque. Pour encourager ces entreprises, l'article 67 de la loi de 2011 prévoit la création d'une agence en charge de la promotion et du développement des EnR, dont la mise en place se fait toujours attendre.

²² Rapport Brundtland, chapitre 2 : vers un développement soutenable.

²³ Protocole de Kyoto, article 2, 1., a), iv).

²⁴ R. Mbiake et al. « Les énergies renouvelables dans le champ politique et légal de l'énergie au Cameroun », in O. C. Ruppel et E. D. Kam Yogo (dir.), *Droit et politique de l'environnement au Cameroun - Afin de faire de l'Afrique l'arbre de vie*, Konrad Adenauer Stiftung, 2018, p. 637.

²⁵ A. Nguessou et al., *Options politico-juridiques pour un envol durable des énergies renouvelables au Cameroun*, Friedrich Ebert Stiftung, Yaoundé, 2019, p. 12

²⁶ *Ibid.*

1.2. La maîtrise de l'énergie par la gestion des pertes techniques

Il convient de rappeler que l'électricité se stocke difficilement. La plupart des solutions de stockage se situent encore au stade de l'innovation. C'est la raison pour laquelle, lorsqu'elle est produite, elle doit être transportée puis aussitôt consommée. Les difficultés de stockage de l'électricité et le coût très élevé des pertes liées au transport, auxquels il faut ajouter la congestion et la vétusté des équipements, influencent directement les tarifs et empêchent le maintien d'un équilibre parfait entre la production énergétique et la consommation.

Pour une utilisation rationnelle de l'énergie produite, la loi du 14 décembre 2011 préconise de minimiser les pertes techniques de l'énergie produite. La notion de pertes techniques (1.2.1) mérite d'être clarifiée avant d'envisager les solutions proposées pour une gestion rationnelle de ces pertes (1.2.2).

1.2.1. La notion de pertes techniques

La maîtrise de l'énergie est l'ensemble des mesures prises et des actions mises en œuvre en vue de l'utilisation rationnelle de l'énergie et du développement des EnR²⁷. La notion de pertes techniques mérite d'être distinguée des pertes non techniques ou pertes commerciales qui sont dues à la mauvaise gestion de la clientèle et à la fraude.

Par contre, les pertes techniques sont dues à la vétusté et la saturation du réseau de transport entraînant des pertes colossales de l'ordre de 30 à 40 % de la production énergétique, alors que la norme internationale les fixe au maximum à 10 %. Le phénomène des pertes en lignes de transport est comparable à ce qu'on appelle en physique « l'effet joule », qui est l'échauffement que provoque le passage du courant électrique dans un fil conducteur. Cet effet thermique crée une déperdition d'énergie, qui elle-même est fonction de la résistance du conducteur, de la distance parcourue par le flux électrique et de l'intensité du courant transporté. Pour le cas d'espèce, cela revient à dire que les lignes haute tension (HT), qui transportent l'énergie à partir des centrales de production, perdent trop d'énergie au cours de l'acheminement de l'électricité vers les transformateurs qui assurent la distribution au consommateur final (au niveau du point de livraison ou d'une borne poste).

1.2.2. Les solutions proposées pour une gestion rationnelle des pertes techniques

Compte tenu des pertes techniques colossales enregistrées sur le réseau de transport, l'État a pris ses responsabilités en 2012 en créant la Direction des énergies renouvelables et de la maîtrise de l'énergie (DERME) au sein du ministère de l'Eau et

²⁷ Art. 5 de la loi du 14 déc. 2011.

de l'Énergie²⁸. Entre autres missions, la DERME s'occupe de la promotion des économies d'énergie, de l'efficacité énergétique et des substitutions inter-énergies²⁹.

En 2015, l'État a également créé la Société nationale de transport de l'énergie électrique (Sonatrel), dans l'optique d'investir massivement dans la réhabilitation et la modernisation du réseau public de transport d'électricité. Sans nul doute, la création de la Sonatrel contribue à l'amélioration de la gouvernance du service public de l'électricité. Ce qui permettra à terme la maîtrise de la déperdition de l'énergie qui constitue la solution idéale au problème du renchérissement du coût de l'électricité au Cameroun.

Afin d'éviter les pertes techniques dans la production décentralisée des énergies de sources renouvelables, la loi du 14 décembre 2011 fait obligation au gestionnaire du réseau de transport ou à tout distributeur de proximité d'acheter les excédents d'énergie électrique des installations de production à partir des sources d'énergies renouvelables, selon les conditions fixées par voie réglementaire³⁰.

En somme, le législateur camerounais a fait preuve d'une généreuse ambition en contribuant de manière significative à la transition énergétique. Cependant, cette contribution reste entravée par de nombreux facteurs.

2. Une contribution entravée par une politique énergétique peu ambitieuse et dépassée

La transition énergétique, telle qu'actuellement conceptualisée, fait l'objet de critiques de la part de certains auteurs qui estiment que ce concept ne revêt pas une connotation assez forte. Selon la doctrine, « l'heure semble davantage appeler des ruptures, des changements, des mutations – y compris parfois brutales – que des transitions que l'on suppose souples et négociées »³¹.

En plus de cette limite, d'autres entraves à la transition énergétique sont inhérentes au contexte camerounais. À titre d'illustration, le mot « transition » ne figure nulle part dans la loi du 14 décembre 2011, ce qui traduit à suffisance le caractère peu ambitieux de la politique énergétique camerounaise et l'incapacité de cette loi à contribuer efficacement à la transition énergétique. Faute d'avoir pris en considération certains enjeux contemporains majeurs du secteur énergétique (2.2), la politique énergétique actuelle se solde par la faiblesse de certains indicateurs du trilemme énergétique (2.1). Toutes choses qui amènent le modèle énergétique actuel à évoluer.

²⁸ Art. 7 du décret n° 2012/501 du 7 novembre 2012 portant organisation du ministère de l'Eau et de l'Énergie.

²⁹ Art. 64 et 69 al. 1 du décret n° 2012/501 ci-dessus cité.

³⁰ Art. 59 al. 3 de la loi du 14 déc. 2011.

³¹ F. G. Trébulle, « Vers une transition positive ? », *Environnement et développement durable*, nov. 2013, p. 1.

2.1. La faiblesse de certains indicateurs du trilemme énergétique

Le défi majeur actuel en matière de transition énergétique est celui du trilemme énergétique, c'est-à-dire le triple défi consistant à trouver des solutions répondant aux trois aspects de la sécurité, de l'équité et de l'environnement. Dès lors, comment mettre en place un cadre politique qui permette de fournir une énergie sûre, abordable et respectueuse de l'environnement (un système énergétique durable) ?

La loi camerounaise du 14 décembre 2011 s'est préoccupée de manière insatisfaisante de ces trois dimensions de l'énergie durable. C'est la raison pour laquelle on y relève la faiblesse des indicateurs relatifs à la sécurité énergétique, d'une part (2.1.1), à l'équité et à la durabilité énergétiques, d'autre part (2.1.2).

2.1.1. La faiblesse des indicateurs relatifs à la sécurité énergétique

La sécurité énergétique suppose la fiabilité des infrastructures énergétiques et la capacité des fournisseurs d'énergie de répondre à la demande actuelle et à venir. Le titre II de la loi du 14 décembre 2011 est intitulé : « Du service public de l'électricité et des mesures de sécurité ».

En l'état actuel, le système énergétique camerounais n'est pas sûr. Les indicateurs de sécurité d'approvisionnement énergétique sont insatisfaisants pour plusieurs raisons : « (i) l'inadéquation globale entre l'offre et la demande ; (ii) la vétusté des infrastructures de production, de transport et de distribution ; et (iii) le retard pris dans la réalisation de nouveaux ouvrages de production identifiés dans le Plan de développement du secteur de l'électricité (PDSE 2030) »³².

S'agissant particulièrement de la vétusté des infrastructures énergétiques, celle-ci concerne à la fois les infrastructures de production et les infrastructures de transport.

En ce qui concerne les infrastructures de production, plusieurs centrales sont en deçà de leurs capacités de production à cause de leur vétusté. C'est le cas de la centrale hydroélectrique de Lagdo, d'une capacité nominale installée de 72 MW, qui de nos jours n'excède plus 13 MW³³. De même, avant la mise en service du barrage réservoir de Lom Pangar, la centrale hydroélectrique d'Édéa, d'une puissance installée de 276 MW, ne produisait que 130 MW pendant la saison d'étiage, tandis que la centrale

³² Minepat, *SND30, op. cit.*, § 154, p. 52.

³³ « La problématique de la fourniture de l'énergie électrique au Cameroun », déclaration du ministre de l'Eau et de l'Énergie (Minee).

hydroélectrique de Songloulou ne produisait que 290 MW malgré une puissance installée de 384 MW³⁴.

Pour ce qui est des infrastructures de transport, il convient de relever « la discontinuité du service d'électricité aux abonnés, en raison de nombreux délestages. Cette situation est redoublée par la vétusté des réseaux de transport et de distribution qui occasionnent des pertes d'environ 40 % de l'énergie produite »³⁵. Lors d'une conférence de presse organisée le 1^{er} avril 2021 à Yaoundé, le ministre de l'Eau et de l'Énergie a déclaré que « [l]e parc actuel évalué au niveau national à 1 300 000 poteaux bois est à 60 % vétuste »³⁶.

L'article 70 de la loi de 2011 prévoit la création future du programme national de maîtrise d'énergie. Sa mise en place contribuera sans doute au renforcement de la sécurité des approvisionnements en énergie électrique.

2.1.2. La faiblesse des indicateurs relatifs à l'équité et à la durabilité énergétiques

Selon l'article 3 (2) de la loi du 14 décembre 2011, « [l]e service public de l'électricité est géré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité, et dans les meilleures conditions de sécurité, de qualité, de coûts, de prix et d'efficacité économique, sociale et énergétique ». Plus loin, la même disposition précise que le service public de l'électricité concourt à la cohésion sociale, à la lutte contre les exclusions et au développement équilibré du territoire. Outre l'indicateur de sécurité énergétique, cette disposition pose les deux autres indicateurs du trilemme énergétique, à savoir l'équité et la durabilité énergétiques.

L'équité énergétique fait partie de l'ODD 7 qui a pour objectif de garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables, modernes et abordables. L'accessibilité énergétique suppose l'accessibilité physique et économique à l'offre d'énergie pour toute la population.

S'agissant de l'accessibilité physique, « [l]e taux d'accès à l'électricité atteint 90 % en milieu urbain et seulement 20 % en milieu rural »³⁷. Comme l'indique la SND30, « cette faible performance peut s'expliquer par : (i) l'insuffisance de production ; (ii) la vétusté du réseau de distribution électrique ; (iii) le mauvais entretien des infrastructures et équipements ; (iv) les lenteurs des équipes de maintenance du réseau

³⁴ La mise en service du barrage réservoir de Lom Pangar a permis à la centrale d'Edéa de produire désormais 220 MW et à la centrale de Songloulou 384 MW en période d'étiage, soit un gain supplémentaire de 174 MW pour le système électrique: *ibid.*

³⁵ Minepat, *SND30, op. cit.*, § 153, p. 52.

³⁶ « La problématique de la fourniture de l'énergie électrique au Cameroun », précité.

³⁷ Minepat, *SND30*, § 153, p. 52.

électrique ; etc. Tout cela générant des coupures intempestives et un accès insuffisant au courant électrique »³⁸.

L'accessibilité économique à l'énergie électrique au Cameroun n'est pas non plus satisfaisante à cause des coûts de production qui restent très élevés. À titre d'illustration, le fonctionnement annuel des centrales thermiques dans la partie septentrionale du pays coûte 13 milliards de FCFA au gouvernement³⁹. En plus, « Eneo reçoit un milliard de FCFA par semaine suite aux Très Hautes Instructions du Chef de l'État pour approvisionner les centrales thermiques en combustibles »⁴⁰.

Cette cherté du coût de production de l'énergie a inéluctablement un impact sur le prix final du KWh facturé au consommateur. Le prix de revient du KWh au sortir de la centrale thermique de Yassa serait de 110 FCFA, soit 10 fois le prix du même KWh produit à partir de la centrale hydroélectrique de Songlulu. Ce qui laisse croire que le problème central en matière de tarification au Cameroun réside non seulement dans les pertes techniques en lignes de transport, mais aussi et surtout dans la transition énergétique.

La durabilité énergétique quant à elle suppose l'efficacité énergétique de l'offre et de la demande, le développement d'une offre d'énergie issue de sources renouvelables ou à faibles émissions de dioxyde de carbone. Il s'agit, par le biais de l'énergie durable, de rechercher l'efficacité et la sobriété énergétiques. L'article 67 de la loi du 14 décembre 2011 envisage de créer une agence en charge de la promotion des EnR. Cette structure aura pour objectif de rechercher de nouvelles formes d'énergie afin d'assurer l'accès de tous à l'énergie.

2.2. L'absence de prise en compte de certains enjeux contemporains du secteur énergétique

La prise de conscience de la nécessité de limiter les émissions de GES dans le domaine de la production énergétique est désormais universelle. Plusieurs initiatives ont été prises à l'échelle planétaire. C'est le cas de l'initiative énergie durable pour tous (SE4All)⁴¹ du Secrétaire général des Nations Unies et de la résolution 69/225 sur la « Promotion des sources d'énergies nouvelles et renouvelables »⁴² par laquelle l'Assemblée générale de l'ONU a proclamé la « Décennie 2014-2024 Décennie de l'énergie durable pour tous » (§ 1).

³⁸ *Ibid*, § 322, p. 81.

³⁹ « Électricité. Le fonctionnement des centrales thermiques dans le septentrion camerounais coûte 13 milliards FCFA par an (gouvernement) », <https://www.investiraucameroun.com/>.

⁴⁰ « La problématique de la fourniture de l'énergie électrique au Cameroun », précité.

⁴¹ L'initiative « Énergie durable pour tous », dite en anglais *Sustainable Energy for All* (SE4All par acronyme), a été lancée en septembre 2011 dans le but d'atteindre trois objectifs à l'horizon 2030 : assurer un accès universel à des services énergétiques modernes ; doubler le taux global d'amélioration de l'efficacité énergétique ; et doubler la part des EnR dans le mix énergétique global.

⁴² Adoptée le 19 décembre 2014, A/RES/69/225, 3 février 2015.

En référence à l'Accord de Paris sur le climat, la recherche de l'objectif de « neutralité carbone » est désormais une préoccupation primordiale dans le domaine de l'énergie (2.2.1). D'où la nécessité de redéfinir une politique énergétique plus ambitieuse (2.2.2).

2.2.1. La nécessaire recherche de l'objectif de « neutralité carbone » en référence à l'Accord de Paris sur le climat

Près d'une décennie après son adoption, la loi du 14 décembre 2011 est désormais en déphasage avec les nouveaux engagements internationaux de l'État. En effet, dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat de 2015, tous les pays se sont engagés à maintenir la hausse des températures en deçà de 2°C (et de préférence 1,5°C) par rapport à l'ère préindustrielle, afin d'atteindre l'objectif de neutralité carbone. Cet objectif est défini à l'article 4.1 : chaque pays doit parvenir à un équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de GES au cours de la deuxième moitié du siècle. L'enjeu de la neutralité carbone consiste à trouver un équilibre entre les émissions de CO₂ et leur absorption par des réservoirs de carbone. Cela permet de limiter les changements climatiques en activant deux leviers à l'échelle mondiale : une réduction des émissions de GES et un développement des puits de carbone.

L'objectif de neutralité carbone impose aux États et à certains acteurs non-étatiques⁴³ une réduction drastique des émissions de GES produits par les combustibles fossiles (charbon, pétrole, gaz naturel), particulièrement dans les secteurs de la production et de la consommation d'énergie. Pour cela, une transition rapide et profonde de toutes les composantes clés du système énergétique est nécessaire : infrastructures de production, de transport, de distribution, de fourniture, d'importation, d'exportation... Cela passe par une transition normative modifiant de fond en comble les règles actuellement applicables.

Dans le cadre de la COP 21 de 2015, le Cameroun a présenté sa contribution prévue déterminée au niveau national, devenue contribution déterminée au niveau national (CDN), avec des objectifs précis en termes de réduction des GES et d'apport des sources d'EnR au mix énergétique national à l'horizon 2035, c'est-à-dire avant l'horizon fixé par l'Accord de Paris. Ce qui apparaît comme une généreuse ambition de la part du Cameroun qui s'est fixé comme objectif de réduire ses émissions de GES à hauteur de 32 %, en produisant 25 % de son électricité à partir des EnR⁴⁴.

⁴³ La neutralité carbone est devenue une référence pour un nombre grandissant d'acteurs non étatiques. Par exemple, 1100 entreprises ont adopté les objectifs de neutralité carbone et ont rejoint la Campagne Objectif Zéro de la COP 26 au Royaume-Uni aux côtés d'autres acteurs non étatiques. Voir <https://unfccc.int/news/cities-regions-and-businesses-race-to-zero-emissions>.

⁴⁴ A. Nguesso et al., *op. cit.*, p. 8.

Face à l'urgence écologique, il convient d'agir rapidement et efficacement contre les émissions de GES, en mettant réellement en œuvre les engagements pris au niveau international. Car comme l'avait relevé Ban Ki-moon, « plus nous attendons, plus nous en paierons le prix »⁴⁵.

2.2.2. La nécessaire redéfinition d'une politique énergétique plus ambitieuse

La politique énergétique (à court et à long termes) d'un pays se définit par rapport à la place ou à l'importance qu'il accorde à chaque type de source d'énergie dans son mix énergétique. En référence à la transition énergétique, elle se définit par rapport à la place qu'il accorde aux EnR et sa contribution à l'atténuation de la production des GES⁴⁶.

La valorisation du potentiel énergétique camerounais de sources renouvelables (biocarburants, hydroélectricité, géothermie, éolienne, solaire...) en vue de garantir l'accès à une énergie durable pour tous ne saurait se faire sans un cadre législatif et réglementaire solide et incitatif. Cette transition juridique nécessite la résolution de l'équation suivante : comment produire plus d'énergie avec moins d'émissions de GES ?

Au Cameroun, la transition juridique qui devrait accompagner la transition énergétique traîne encore le pas. Depuis 2014, un avant-projet de loi portant promotion et développement des EnR au Cameroun est en chantier comme l'indique la décision n° 0000185/11/MINEE/SG/DERME du 1^{er} avril 2014 portant création d'un groupe de travail technique chargé de l'élaboration de la loi portant régime général des EnR au Cameroun.

Cette approche purement sectorielle met en lumière les lacunes et les insuffisances de la politique énergétique face au dérèglement climatique. Il aurait été préférable d'adopter une loi de programmation pluriannuelle relative à l'énergie et au climat, porteuse d'objectifs chiffrés⁴⁷, soutenus par des dispositifs fiscaux incitatifs de nature à assurer l'effectivité de la transition énergétique.

Comme on le voit, la méthodologie utilisée (la sectorialisation) interroge quant à la fermeté de la transition énergétique envisagée. La nouvelle politique énergétique nécessite une modification en profondeur du cadre juridique et institutionnel pour

⁴⁵ Discours de Ban Ki-moon, alors SG des Nations Unies, prononcé le 11 décembre 2014 lors de la conférence sur le changement climatique de 2014 à Lima, <http://www.unmultimedia.org/radio/french/2014/12/plus-nous-attendons-plus-nous-en-paierons-le-prix-ban-ki-moon-appelle-a-agir-pour-le-climat/#.VPVO3vmsVqU>.

⁴⁶ R. Mbiake et al. « Les énergies renouvelables dans le champ politique et légal de l'énergie au Cameroun », précité, p. 637.

⁴⁷ À titre de droit comparé, voir les art. L. 100-1 et s. du code de l'énergie de la France.

inclure par exemple une évaluation systématique de l'impact en termes d'émissions de GES dans tous les secteurs.

Une politique énergétique ambitieuse suppose également une adaptation au plus près du territoire des objectifs et des mesures de compensation de GES ne promouvant pas des solutions d'ingénierie climatique hors sol, c'est-à-dire des objectifs décidés à l'échelon central dans la pure tradition jacobine⁴⁸.

Conclusion

L'évaluation de la contribution de la loi du 14 décembre 2011 à la transition énergétique a permis de faire un constat nuancé. D'une part, à défaut d'avoir révolutionné le droit camerounais de l'énergie électrique, elle a fait preuve d'une généreuse ambition, en prévoyant de nombreuses dispositions qui prônent l'abandon des sources d'énergies polluantes et/ou dangereuses, ainsi que la maîtrise de l'énergie et la gestion des pertes techniques. D'autre part, elle a également fait preuve d'un mesquin pragmatisme, en faisant abstraction de nouveaux enjeux du secteur énergétique. Le caractère peu ambitieux et dépassé de la politique énergétique actuelle (faiblesse des indicateurs du trilemme énergétique) et des outils visant à la mettre en œuvre constituent autant de freins à la transition énergétique. Comme quoi « les vieux paradigmes ne permettent pas de vrais changements »⁴⁹. Globalement, la loi de 2011 mérite d'être révisée afin d'y intégrer les nouveaux engagements pris par l'État dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat, en vue d'atteindre l'objectif de neutralité carbone.

⁴⁸ B. Lormeteau, « Une transition énergétique en construction », *RDI*, 2019, p. 425.

⁴⁹ Conseil mondial de l'énergie, *Trilemme énergétique mondial. Le programme du changement*, 2013, p. 2.

LE CADRE JURIDIQUE DES ÉNERGIES RENOUVELABLES AU CAMEROUN : UNE CONTRIBUTION À LA SÉCURITÉ ÉNERGÉTIQUE DES CITOYENS ?

Mary YAYA KENFOY

Doctorante en droit de l'environnement, chargée de recherche, CNE/MINRESI

Mireille Esther BATJOM

Doctorante en droit international, chercheure associée en énergies renouvelables,
CARPEM

Carole Valérie NOUAZI KEMKENG

Maître de recherche, CNE/MINRESI

Résumé

Au Cameroun, la majeure partie de la population n'a pas accès aux services énergétiques de base, notamment dans les zones rurales. Pourtant, le pays dispose d'un potentiel en énergies renouvelables peu exploité, dont le développement peut contribuer à améliorer l'offre énergétique encore très insuffisante. Le Cameroun entend instaurer un nouveau modèle énergétique, plus robuste et durable, face aux enjeux d'approvisionnement en énergie et aux impératifs de la protection de l'environnement, ce qui nécessite une transition juridique. Cet article analyse et évalue la prise en compte par l'État camerounais de l'utilité sociale et environnementale des énergies renouvelables, à l'aune du cadre juridique existant et des réalités sociales de la population. Ce faisant, il met en lumière l'idée de relativité : malgré l'existence d'un cadre juridique moderne sur les énergies renouvelables, de nombreuses limites entravent la sécurité énergétique de la population.

Mots clés : changement climatique, cadre juridique, énergies renouvelables, sécurité énergétique.

Abstract

The majority of people living in rural areas do not have access to basic energy services in Cameroon, Yet the country has a renewable energy potential that is under-exploited, the development of which can contribute to improving energy supply, which remains very insufficient. Cameroon intends to establish a new, more robust and sustainable energy model to face the challenges of energy supply and the imperatives of environmental protection, which requires a legal transition. This paper reviews and assesses the consideration by the Cameroonian State of the social and environmental utility of renewable energy, in the light of the existing legal framework and the social realities of the people. In doing so, the paper highlights the idea of relativity: despite the existence of a modern legal framework for renewable energy, many limitations hinder social energy security.

Keywords: climate change, legal framework, renewable energy, energy security.

Introduction

Le changement climatique et les énergies renouvelables sont des concepts utilisés dans de nombreux débats à travers le monde, d'autant plus que les effets dévastateurs du changement climatique ne laissent aucun pays indemne. Ces effets sont largement causés par les activités humaines, comme le soulignent les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. De la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992 à l'Accord de Paris sur le climat de 2015, les États parties ont accepté de relever le défi de la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). L'Afrique reste le continent le plus touché, bien qu'elle soit moins productrice et émettrice de GES, mais ses émissions pourraient atteindre 104 millions de tonnes équivalent CO₂ en 2035, soit une augmentation de 166 % par rapport à 2010 si aucune mesure n'est prise. La réglementation de la production d'énergies renouvelables est considérée comme l'une des mesures appropriées pour lutter contre les effets du changement climatique.

Ayant ratifié les conventions internationales sur le changement climatique, notamment l'Accord de Paris, et s'alignant sur les Objectifs de développement durable, le Cameroun s'est engagé, à partir de 2015, à réduire ses émissions de GES de 32 % et à augmenter la consommation d'énergies renouvelables de 25 %. Le gouvernement a entrepris des programmes visant à améliorer l'approvisionnement et le service énergétique sur l'ensemble du territoire national, sachant que « l'énergie se situe au cœur de tout processus de développement. Sans elle, il ne peut y avoir d'industrie, ni de transformation de matières premières, et donc pas d'économie moderne »¹.

Le cadre juridique des énergies renouvelables au Cameroun est aménagé au travers des différents textes relatifs au secteur de l'électricité, dont la loi n° 011/022 du 14 décembre 2011 régissant le secteur de l'électricité. Outre leur tendance à réduire l'énergie à l'électricité, ces textes n'intègrent pas une réglementation approfondie des énergies renouvelables². Néanmoins, l'article 63 de la loi n° 011/022 donne une large définition de l'énergie, qui englobe toutes les formes d'énergie issues de sources renouvelables, à savoir : énergie solaire thermique et photovoltaïque ; énergie éolienne ; énergie hydraulique des cours d'eau de puissance exploitable inférieure ou égale à 5 MW ; énergie de la biomasse ; énergie géothermique ; énergies d'origine marine. La réduction du dérèglement climatique par les énergies renouvelables est soutenue par la Stratégie nationale de développement 2020-2030 (SND 30). Lancée en 2020, elle vise à donner accès à l'électricité à toute la population d'ici 2030.

¹ MINEE-REMP, Étude de mise en place d'un Plan de développement du secteur des énergies renouvelables au Cameroun, 2017, cité par A. Nguesso, D. Thang et R. J. Ndjeudja, *Options politico-juridiques pour un envol durable des énergies renouvelables au Cameroun*, Yaoundé, Friedrich Ebert Stiftung, 2019.

² Malgré les apports de la loi n° 2011/022 du 14 décembre 2011, qui consacre une section aux énergies renouvelables, on peut continuer de parler d'un vide juridique concernant ce secteur car certains textes d'application de cette loi restent encore attendus.

Pour ce qui est du cadre institutionnel, la loi de 2011 prévoit la création d'une agence de promotion des énergies renouvelables. Néanmoins, il existe au sein du ministère de l'Eau et de l'Énergie (MINEE) une direction des énergies renouvelables et de la maîtrise de l'énergie³, qui est chargée de promouvoir le développement des énergies renouvelables. Ce cadre a été élargi à nombreux départements ministériels qui œuvrent au quotidien pour le développement des énergies renouvelables.

Toutefois, la majeure partie de la population n'a pas accès aux services énergétiques de base modernes, notamment dans les zones rurales. Pourtant, le Cameroun dispose d'un potentiel en énergies renouvelables qui demeure peu exploité et dont le développement peut contribuer efficacement à améliorer l'offre énergétique, qui reste très insuffisante⁴. Malgré les progrès réalisés au fil des ans, 46 % des ménages (81 % en milieu rural et 12 % en milieu urbain) n'ont toujours pas accès à l'électricité. D'ici 2035, il est prévu d'atteindre un taux d'électrification de 98 % de l'ensemble des 14 207 localités camerounaises⁵. Le Cameroun, tout comme les autres pays africains, aspire au remplacement progressif des énergies fossiles par un mix énergétique privilégiant les énergies renouvelables, ainsi qu'une réduction de la consommation et des gaspillages énergétiques, et des économies d'énergie, notamment *via* l'amélioration de l'efficacité énergétique et l'évolution des comportements en termes de consommation. Le gouvernement s'est ainsi engagé dans des projets de construction de grands barrages hydroélectriques, par le biais de partenariats public-privé ou de producteurs indépendants d'électricité, et de réhabilitation de certaines infrastructures hydroélectriques. Le gouvernement encourage aussi la construction de centrales solaires et de mini-centrales hydroélectriques pour répondre à la demande des ménages. Son plan de développement en matière d'investissements vise à préparer l'après-pétrole et à instaurer un nouveau modèle énergétique, plus robuste et durable, face aux enjeux d'approvisionnement en énergie, aux évolutions des prix, à l'épuisement des ressources et aux impératifs de la protection de l'environnement, ce qui nécessite une transition juridique.

Le présent article analyse et évalue la prise en compte par l'État camerounais de l'utilité sociale et environnementale des énergies renouvelables, à l'aune du cadre juridique actuel et des réalités sociales de la population, en vue de répondre à la question de savoir si les outils juridiques relatifs aux énergies renouvelables au Cameroun

³ Créée par le décret n° 2012/501 du 7 novembre 2012 portant organisation du ministère de l'Eau et de l'Énergie.

⁴ La transition énergétique désigne l'ensemble des transformations du système de production, de distribution et de consommation d'énergie effectuées sur un territoire dans le but de le rendre plus écologique. Concrètement, la transition énergétique vise à transformer un système énergétique pour diminuer son impact environnemental. La transition énergétique s'appuie sur les progrès technologiques et les volontés politiques au sens large (gouvernement, population, ONG, acteurs économiques...).

⁵ Ch. Tatsinkou, "Mainstreaming Energy Sustainable Development Goals (SDGs), Targets and Indicators into Statistical Programmes. Cameroon's Programme on Energy Statistics", Paper presented at a seminar in Addis Ababa, 2016.

garantissent suffisamment la sécurité énergétique des citoyens. À travers un examen critique, l'étude met en lumière l'idée de relativité : malgré l'existence d'un cadre juridique moderne sur les énergies renouvelables (1), de nombreuses limites entravent la sécurité énergétique de la population (2).

1. La consécration du cadre juridique de sécurisation énergétique

Outre la sécurité énergétique des citoyens, le développement des énergies renouvelables au Cameroun vise l'introduction et la promotion des filières de transformation des énergies renouvelables exploitables⁶. Ainsi, il existe, d'une part, un cadre normatif très dense et varié visant à assurer la sécurité énergétique des citoyens (1.1) ; d'autre part, un cadre institutionnel renforcé dans l'optique d'assurer l'implémentation de ces instruments juridiques (1.2).

1.1. Un cadre normatif dense et varié visant à assurer la sécurité énergétique des citoyens

La politique énergétique du Cameroun est depuis longtemps construite essentiellement autour de l'énergie électrique. Cette orientation se justifie par le fait que toutes les sources d'énergie, même les énergies renouvelables, concourent à la production d'électricité, qui est la forme sous laquelle l'énergie est largement consommée. Le cadre législatif (1.1.1) et réglementaire (1.1.2) des énergies renouvelables au Cameroun est appréhendé essentiellement au travers des différents textes relatifs au secteur de l'électricité, qui constituant en quelque sorte le socle sur lequel s'appuie la sécurité énergétique.

1.1.1. Le cadre législatif des énergies renouvelables

La chronologie des lois montre que ce sont les textes régissant le secteur de l'électricité qui s'efforcent d'encadrer les énergies renouvelables au Cameroun⁷. Il est à noter que la sécurité énergétique a toujours fait l'objet de dispositifs législatifs. Ainsi, le premier texte faisant office de loi régissant l'énergie spécifiquement, pris pour le territoire du Cameroun sous les tutelles française et britannique durant la période coloniale, remonte au 15 septembre 1921⁸. Cette loi coloniale relative à l'utilisation des forces hydrauliques, seule source d'énergie considérée comme renouvelable à cette époque, a contribué à la mise en place d'une certaine sécurité énergétique. Au moment de l'indépendance, la sécurité énergétique a été renforcée par trois opérateurs régionaux qui se partageaient le marché de la production et la fourniture d'électricité : Cameroon

⁶Article 65 de la loi de 2011.

⁷Global Village Cameroon, *État des lieux du cadre réglementaire du secteur des énergies renouvelables au Cameroun*, Rapport d'analyse, 2012, p. 50.

⁸ *Ibid.*

Electricity Corporation (POWERCAM), Énergie électrique au Cameroun (ENELCAM) et Électricité du Cameroun (EDC). Il faudra attendre l'année 1975 pour voir la fusion de ces trois opérateurs régionaux en un grand concessionnaire national, la Société nationale d'électricité (SONEL)⁹, intégrant les trois segments d'opération (production, transport et distribution) et dotée du monopole¹⁰ du service public de l'électricité pour une sécurité énergétique optimale des citoyens du Cameroun indépendant.

La période postcoloniale, quant à elle, est marquée par la révision de l'encadrement de la fourniture d'énergie par la promulgation de la loi n° 20 du 26 novembre 1983 portant régime de l'électricité, premier acte législatif se rapportant à la régulation de l'énergie électrique et, partant, des énergies renouvelables, pris par les institutions du Cameroun indépendant¹¹. Cette loi prévoyait déjà à l'époque que l'électricité puisse être obtenue à partir de sources d'énergie renouvelables¹². Selon l'alinéa 1^{er} de son article 2 : « L'électricité s'entend, aux termes de la présente loi, comme une énergie générée à partir des sources primaires (cours d'eau, lacs ou marées), des matières premières minérales (charbon, pétrole, substances nucléaires, sources géothermiques ou autres), ou des sources d'énergie renouvelables (rayonnement solaire, vent, biomasse, etc.) ». Cette loi de 1983 fut également la première à soumettre la production et la distribution d'énergie électrique à des régimes juridiques différents selon le critère de la puissance exploitée : le régime de la liberté, le régime de la déclaration, le régime de l'autorisation et le régime de la concession¹³. En raison de la faible puissance d'électricité pouvant être produite à partir de sources renouvelables avec les technologies d'alors (généralement inférieure à 1 MW), on peut considérer que le régime de la liberté, qui ne requiert aucune formalité administrative, et le régime relativement simple de la déclaration, définis dans cette loi, étaient favorables au développement des énergies renouvelables pour la production d'électricité¹⁴.

La loi n° 98/022 du 24 décembre 1998 régissant le secteur de l'électricité, et régulant par ricochet celui des énergies renouvelables, intervient sur un relent de crises économique et énergétique. En effet, la SONEL, qui détient le monopole sur la filière électricité depuis 1975, ne parvient plus à remplir ses missions de façon satisfaisante. Ainsi, la dégradation des performances techniques et économiques de la SONEL, due à l'arrêt des financements de l'État confronté à la forte crise économique des années 1990, induit un ralentissement dans l'offre d'électricité à un moment où la demande est

⁹ *Ibid.*, p. 51.

¹⁰ Monopole qui perdurera jusqu'en 1998.

¹¹ Ministère des Mines, de l'Eau et de l'Énergie, *Régime de l'électricité au Cameroun*, Yaoundé, 1995.

¹² Global Village Cameroon, *État des lieux du cadre réglementaire du secteur des énergies renouvelables au Cameroun*, *op. cit.*, p. 51.

¹³ Articles 4, 5 et 7 de la loi n° 20 du 26 novembre 1983 portant régime de l'électricité.

¹⁴ Il est toutefois regrettable que les centrales hydroélectriques, même les microcentrales, avaient été exclues du régime de la liberté.

en forte hausse, la croissance de cette demande étant alors de l'ordre de 8 % par an¹⁵. Avec la libéralisation du secteur de l'électricité et la privatisation de la SONEL qu'elle prévoit, la loi de 1998 opère une réforme majeure du secteur de l'électricité. La SONEL privatisée, qui doit assurer la production, le transport et la distribution de l'électricité pour le renforcement de la sécurité énergétique, jouit d'un monopole sur le transport et la distribution¹⁶. La loi, dans un souci d'efficacité énergétique, introduit aussi trois acteurs majeurs du secteur de l'électricité : le ministère des Mines, de l'Eau et de l'Énergie, l'Agence de régulation du secteur de l'électricité et l'Agence d'électrification rurale. Mais seuls les articles 5 et 40 de cette loi mentionnent les énergies renouvelables. L'article 5 se contente de préciser que les sources d'énergie renouvelables (hydraulique, solaire, éolienne et géothermique) sont des « sources qui existent naturellement et qui sont renouvelées de manière continue par la nature », qui appartiennent aux sources d'énergie primaires. L'alinéa 2 de l'article 40 ajoute que l'administration chargée de l'électricité assure « [...] le suivi de l'utilisation des sources d'énergie primaires, notamment renouvelables [...] ».

Aujourd'hui, le texte de référence en matière d'énergies renouvelables et de sécurité énergétique est la loi n° 2011/022 du 14 décembre 2011 régissant le secteur de l'électricité. Certaines de ses dispositions marquent une avancée notable pour la promotion et le développement des énergies renouvelables¹⁷. L'article 3 est consacré au service public de l'électricité¹⁸. Légalement définies à l'article 63, les énergies renouvelables sont reconnues d'utilité sociale et environnementale à l'article 64¹⁹. En vertu de l'article 59, les sources d'énergies renouvelables sont prioritaires pour l'électrification rurale, des règles simplifiées étant énoncées aux articles 60 et 61 pour la production et la distribution de l'électricité issue des sources renouvelables en zone rurale. L'encadrement légal de la promotion des énergies renouvelables, notamment les avantages fiscaux et douaniers pour les produits, biens et services destinés à leur exploitation, prévus à l'article 65²⁰, sont représentatifs du processus évolutif de la sécurité énergétique. Avec ces dispositions inédites de la loi de 2011, le Cameroun a voulu marquer son ancrage dans la modernité législative en matière d'énergies renouvelables.

¹⁵ Global Village Cameroon, *État des lieux du cadre réglementaire du secteur des énergies renouvelables au Cameroun*, op. cit., p. 52.

¹⁶ De même, cette loi de 1998 prévoit que la production sera libéralisée en 2001 et que la distribution deviendra libre à compter de juillet 2006. Toutefois, les modalités de libéralisation de la distribution ne seront jamais définies, reléguant la loi à un simple effet d'annonce.

¹⁷ La section 1 du chapitre 2 du titre 4 de cette loi est consacrée aux énergies renouvelables.

¹⁸ Article 3 : le service public de l'électricité comprend « le stockage de l'eau en vue de la production d'électricité, la production, le transport, la distribution, l'importation et l'exportation de l'électricité en vue de la vente de l'énergie au public ».

¹⁹ Article 64 : « Les énergies renouvelables contribuent à la satisfaction des besoins énergétiques des consommateurs. Elles concourent à la protection de l'environnement et à la sécurité de l'approvisionnement ».

²⁰ Article 65 : « L'État assure la promotion et le développement des énergies renouvelables ».

1.1.2. Le cadre réglementaire des énergies renouvelables

Nombreux sont les textes réglementaires qui confortent la sécurité énergétique de la population. Le décret du 24 septembre 1931 portant réglementation de la distribution et des lignes de transport d'énergie électrique au Cameroun, pris en application de la loi précitée du 15 septembre 1921, fut à l'origine de la construction des premières infrastructures de production hydroélectrique : la première microcentrale hydroélectrique d'une capacité de 1924,72 KW²¹, le barrage hydroélectrique d'Edéa fonctionnel en 1957, le barrage de retenue de Bamendjin opérationnel en 1968, celui de Bakaou en 1974 et celui de Songloulou en 1980.

Grâce aux textes réglementaires qui ont suivi la loi de 1983, à savoir le décret n° 90/1240 du 22 août 1990 portant régime de production d'électricité et son arrêté d'application n° 20 bis du 12 juillet 1991, le décret n° 90/1241 du 22 août 1990 portant régime de transport et de distribution électrique et son arrêté n° 20 du 12 juin 1991, la circulaire n° 5 du 4 octobre 1990 relative aux économies d'énergie dans les administrations et les organismes publics et parapublics, le Cameroun a pu réaliser le barrage de retenue de Mapé en 1988 et le barrage hydroélectrique de Lagdo en 1986, ainsi que les microcentrales hydroélectriques de Fonjumetaw (3217,7 KW) en 1988 et de Bamougoum (153,4 KW) en 1997, pour répondre de manière efficace à la demande énergétique généralisée.

Certains textes d'application de la loi de 1998, comme le décret n° 2000/462 du 26 juin 2000 portant renouvellement des concessions en cours, le décret n° 2000/464/PM du 30 juin 2000 régissant les activités du secteur de l'électricité et le décret n° 2001/021/PM du 29 janvier 2001 fixant répartition des redevances, n'apportent malheureusement rien de notable sur le développement des énergies renouvelables, mais contribuent néanmoins au renforcement du cadre juridique.

1. 2. Un cadre institutionnel renforcé des énergies renouvelables

La création d'une « agence en charge de la promotion et du développement des énergies renouvelables » est envisagée à l'article 67 de la loi de 2011. Au-delà de cette disposition, le cadre institutionnel des énergies renouvelables comprend des acteurs multiples qui, dans la conduite quotidienne de leurs activités, jouent un rôle notable dans l'essor des énergies renouvelables au Cameroun²².

²¹ Construite à Dschang dans la Région de l'Ouest en 1944 : V. Tekoungning, *Contribution au développement des microcentrales hydroélectriques dans la région de l'Ouest du Cameroun*, thèse en génie énergétique, Université de Dschang, 2010.

²² Global Village Cameroon, *État des lieux du cadre réglementaire du secteur des énergies renouvelables au Cameroun*, op. cit., p. 60.

1.2.1. Les acteurs publics et parapublics

Les acteurs publics et parapublics évoqués ci-après encadrent le secteur des énergies renouvelables pour une effectivité de la sécurité énergétique.

1.2.1.1. Ministère de l'Eau et l'Énergie

Le ministère de l'Eau et l'Énergie (MINEE) est responsable de l'élaboration et du développement des politiques en matière énergétique. Il veille à la conception, à la mise en œuvre et au suivi de la politique gouvernementale dans le secteur de l'électricité, en tenant compte de l'évolution technologique, des besoins de développement et des priorités définies par le gouvernement dans ce domaine. Il est notamment responsable de la planification générale ; de la conduite des études stratégiques sectorielles ; de l'attribution des concessions et des licences ; de l'approbation des programmes d'investissements des opérateurs et de la politique tarifaire dans le secteur de l'électricité²³. Dans un souci d'efficacité et de sécurité énergétique, une sous-direction des énergies renouvelables a été créée²⁴ au sein du MINEE. Elle est chargée de la prospection et de l'inventaire des ressources disponibles en matière d'énergies renouvelables, de la recherche et du transfert de technologies, de la conception et la mise en œuvre des programmes de développement et des projets pilotes, du suivi des opérations dans le secteur, de la vulgarisation des meilleures techniques d'utilisation des ressources énergétiques renouvelables, etc. Elle est dotée d'un service des études et de la normalisation dédié à l'élaboration d'une stratégie nationale des énergies renouvelables et d'une carte de développement des énergies renouvelables, à la mise à jour de la base de données sur leur consommation, au suivi des meilleures pratiques pour leur développement et au suivi des organismes et des opérateurs dans ce domaine²⁵. La sous-direction dispose également d'un service du développement des énergies renouvelables chargé d'identifier et de vulgariser les mesures incitatives à la consommation des énergies renouvelables, de motiver les opérateurs du secteur, de mettre en œuvre les meilleures pratiques et techniques d'utilisation optimale des ressources énergétiques renouvelables, de suivre les projets pilotes du domaine et d'appliquer les mesures de sécurité des installations et matériels de production et d'utilisation des énergies renouvelables²⁶.

1.2.1.2. Agence de régulation du secteur de l'électricité

Dans le secteur spécifique des énergies renouvelables, l'Agence de régulation du secteur de l'électricité (ARSEL) est compétente, aux termes de l'article 11 de la loi de

²³ Article 71 de la loi de 2011.

²⁴ Décret n° 2012/501 du 7 novembre 2012 portant organisation du ministère de l'Eau et de l'Énergie.

²⁵ A. Nguesseu, D. Thang et R. J. Ndjedja, *Options politico-juridiques pour un envol durable des énergies renouvelables au Cameroun*, op. cit., p. 29.

²⁶ Global Village Cameroon, *État des lieux du cadre réglementaire du secteur des énergies renouvelables au Cameroun*, op. cit., p. 61.

2011, pour accorder les autorisations d'exercice des activités dans le secteur de l'électricité. Il lui revient en outre de déterminer les prix de vente de l'électricité, notamment celle produite à partir de sources renouvelables. Elle peut ainsi, en fonction des montants fixés, favoriser ou décourager la sécurité énergétique et le développement des énergies renouvelables²⁷.

1.2.1.3. Agence d'électrification rurale

L'Agence d'électrification rurale (AER) est chargée de la promotion de l'électrification rurale²⁸. À ce titre, elle accorde aux opérateurs et aux usagers l'assistance technique, et éventuellement financière, nécessaire au développement de l'électrification rurale. En l'absence d'une institution spécifique dédiée à la promotion des énergies renouvelables, l'AER apparaît aujourd'hui comme l'institution qui, par défaut, assume cette fonction. Ce rôle se déduit de la loi de 2011, qui oriente l'électrification des zones rurales vers le recours prioritaire aux installations de production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables, telles que les microcentrales hydroélectriques ou les centrales solaires photovoltaïques. L'AER est la plus susceptible de renforcer la sécurité énergétique de la population rurale de façon dynamique.

1.2.1.4. Comité de pilotage énergie et Comité national du Conseil mondial de l'énergie

Le Comité de pilotage énergie²⁹, acteur institutionnel peu connu, s'avère être un point focal en matière d'énergies renouvelables au Cameroun, car il constitue une cellule de réflexion, d'appui et de supervision des stratégies de gestion des situations de crise énergétique et pour la finalisation du plan énergétique national. Le Comité national du Conseil mondial de l'énergie³⁰, quant à lui, est un organe placé auprès du ministre chargé de l'énergie dont mission principale est « de préparer et d'assurer la participation du Cameroun aux travaux du Conseil mondial de l'énergie et de suivre l'application des recommandations dudit Conseil au Cameroun ». Fondé en 1923, le Conseil mondial de l'énergie couvre une gamme complète des questions liées à l'énergie, notamment les énergies renouvelables et la sécurité énergétique. Son objectif est de « promouvoir la fourniture et l'utilisation durables de l'énergie pour le plus grand bien de tous », en termes d'accessibilité, de disponibilité et d'acceptabilité.

²⁷ *Ibid.* p. 62.

²⁸ L'AER a été créée par le décret n° 99/193 du 8 septembre 1999, en application de l'article 58 de la loi de 1998, repris par l'article 62 de la loi de 2011.

²⁹ Créé à la Présidence de la République par le décret n° 2003/243 du 12 décembre 2003.

³⁰ Créé par le décret n° 96/036/PM du 21 février 1996.

1.2.1.5. Energy of Cameroon (ENEO)³¹, Electricity Development Corporation (EDC) et Société nationale de transport de l'électricité (SONATREL)

Ces trois acteurs parapublics jouent un rôle significatif dans le processus de sécurisation énergétique. Ils sont chargés notamment de la distribution et la commercialisation de l'électricité, de la gestion du réseau de transport de l'électricité, de l'exploitation, de la maintenance et du développement des réseaux publics de transport de l'électricité sur l'ensemble du territoire camerounais, ainsi que de la gestion des flux d'énergie qui y transitent³². Compte tenu des enjeux économiques des énergies renouvelables et de la demande croissante en énergie, ils ont lancé des projets de construction de centrales solaires photovoltaïques³³, d'électrification rurale, ainsi que de renforcement et d'extension des réseaux électriques de transport et distribution³⁴.

1.2.1.6. Autres ministères

Divers autres ministères sont concernés par les énergies renouvelables. C'est notamment le cas du ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et du Développement durable, de celui des Forêts et de la Faune et son organisme de rattachement, l'Agence nationale des forêts (ANAFOR), du ministère de l'Agriculture et du Développement rural, de ceux de la Recherche scientifique et de l'Innovation, de l'Industrie, des Mines et du Développement technologique, des Domaines, du Cadastre et des Affaires foncières, pour ne citer que ceux-là, dont les apports ont des incidences importantes sur l'essor des énergies renouvelables, y compris par les orientations de la recherche et des technologies à développer.

1.2.2. Les institutions de recherche et de formation

Le Laboratoire de recherche énergétique (LRE)³⁵ s'occupe spécifiquement des recherches liées à l'énergie. Il comporte une section dédiée aux énergies non conventionnelles, dont les énergies renouvelables font partie. Sur ces dernières, le LRE mène des recherches théoriques et pratiques pour l'évaluation de leur potentiel, sur la valorisation du système de conversion énergétique et sur l'économie d'énergie. À cet égard, il a déjà obtenu quelques résultats probants, notamment sur la caractérisation des combustibles (bois, charbon, briquettes de sciure de bois, etc.) et des paramètres de combustion (foyers améliorés) pour la détermination de normes applicables à ces domaines. Le LRE a effectué la première évaluation du potentiel camerounais en énergies renouvelables, contenue dans le Plan énergétique national de 1990.

³¹ Société créée le 12 septembre 2014.

³² Créée par le décret présidentiel n° 2015/454 du 8 octobre 2015, la SONATREL, à capital public, est placée sous la tutelle technique du MINEE et la tutelle financière du ministère des Finances.

³³ Un projet de construction des centrales solaires photovoltaïques par ENEO évalué à environ 14 milliards de francs CFA.

³⁴ Un exemple distribué entre le MINEE, l'AER et l'EDC.

³⁵ Créé en 1979, le LRE est lié à l'Institut de recherche géologique et minière, qui dépend lui-même du ministère de la Recherche scientifique et de l'Innovation.

Les institutions universitaires jouent un rôle prépondérant dans la recherche sur le développement des énergies renouvelables. Ainsi, l'Université de Ngaoundéré promeut, à travers l'Institut universitaire des technologies et l'École nationale supérieure des sciences agro-industrielles, la recherche expérimentale et opérationnelle sur les différentes sources d'énergies renouvelables. L'Institut supérieur du Sahel (ISS) est l'une des premières structures de formation au Cameroun à instituer la filière « énergies renouvelables » dans son cursus. L'importance qu'il accorde aux énergies renouvelables tient à plusieurs facteurs favorables, comme la situation géographique (zone sahélienne où le rayonnement solaire prédomine) et l'activité socioéconomique dominée par l'élevage et l'agriculture (forte présence de bioénergies et nécessité de conserver les récoltes). Le choix de ces énergies par l'ISS est mû notamment par la volonté d'élever le taux d'électrification rurale, tout en réduisant la coupe abusive du bois. Doté d'un laboratoire de recherche en énergies renouvelables, l'ISS constitue un pôle de vulgarisation des enjeux technologiques et socioéconomiques y afférents. Pour sa part, l'École nationale supérieure polytechnique comprend un laboratoire énergétique qui compte quatre filières : le séchage, la production décentralisée de l'énergie, les audits énergétiques et le thermique du bâtiment. Enfin, à l'Université de Dschang, le Département du génie rural de la Faculté d'agronomie et des sciences agricoles est un pôle de recherche sur les énergies renouvelables. On observe que les pratiques consistant à initier des projets, sans coordination, dans le secteur des énergies renouvelables, souvent reprochées aux ministères, se retrouvent dans ces institutions³⁶.

1.2.3. Acteurs privés et partenaires étrangers

Il s'agit des ONG, des entreprises privées, des partenaires du développement comme les banques,³⁷ ou la GIZ, des organisations internationales comme le PNUD, etc., qui ont des programmes dédiés à la promotion des énergies renouvelables. Les banques opérant au Cameroun offrent aussi des opportunités pour financer les énergies renouvelables. Afin de renforcer les capacités institutionnelles dans le secteur des énergies renouvelables, l'État doit prendre des mesures incitatives pour encourager la création de start-up et de petites et moyennes entreprises capables de développer des projets innovants prenant en compte, à la fois, la sécurité énergétique, l'économie verte et la lutte contre la pauvreté³⁸.

Les actions menées par les différents acteurs reposent sur les plans et programmes relatifs aux énergies renouvelables, tel Plan énergétique national (PEN) de 1990. Ce document de référence présente une vision globale de la politique énergétique au

³⁶ A. Nguesseu, D. Thang et R. J. Ndjeudja, *Options politico-juridiques pour un envol durable des énergies renouvelables au Cameroun*, op. cit., p. 36.

³⁷ Comme la Banque mondiale, la Banque européenne d'investissement, la Banque africaine de développement, la Banque islamique pour le développement.

³⁸ A. Nguesseu, D. Thang et R. J. Ndjeudja, *Options politico-juridiques pour un envol durable des énergies renouvelables au Cameroun*, op. cit., p. 36.

Cameroun, répertoriant et intégrant les énergies renouvelables et les énergies conventionnelles. Une large place y est faite aux énergies renouvelables : les données permettaient déjà, dans les années 1990, de mener une réelle politique de développement des énergies renouvelables à travers des mesures incitatives³⁹. Par ailleurs, le Plan directeur d'électrification rurale⁴⁰, le Plan national énergie pour la réduction de la pauvreté, le Plan de développement du secteur de l'électricité à l'horizon 2030⁴¹ et le Fonds d'énergie rurale⁴² sont autant d'instruments qui ébauchent des voies et moyens pour le développement des énergies renouvelables afin d'atteindre une sécurisation énergétique effective pour la population.

Malgré l'existence d'un cadre juridique et institutionnel favorable au développement des énergies renouvelables au Cameroun, il subsiste de nombreuses limites qui entravent la sécurité énergétique.

2. Les limites du cadre juridique de sécurisation énergétique

À l'analyse, l'on constate que le cadre juridique supposé assurer la sécurité énergétique des citoyens connaît de nombreuses faiblesses. D'une part, le cadre normatif est insuffisant pour la garantie de la sécurité énergétique (2.1) ; d'autre part, la garantie institutionnelle est limitée (2.2).

2.1. Un cadre normatif insuffisant pour assurer la sécurité énergétique

Au regard de l'analyse du cadre normatif, l'on constate que la sécurité énergétique des citoyens n'est pas suffisamment assurée en raison de l'absence des textes d'application de certaines lois (2.1.1) et d'un manuel de procédures pouvant orienter les citoyens dans leurs démarches administratives (2.1.2).

2.1.1. Le manque de textes d'application

Les développements récents concernant les énergies renouvelables en Afrique montrent que plusieurs pays ont adopté des lois spécifiques en la matière, comme le Kenya (la loi sur l'énergie de 2019) ou la Gambie (la loi sur les énergies renouvelables de 2013). En dépit de cette tendance, le Cameroun reste à la traîne puisque les énergies renouvelables ne font encore l'objet que d'une section dans la loi n° 2011/022 de 2011

³⁹ Les recommandations relatives aux énergies renouvelables contenues dans le PEN n'ont jamais été mises en application, fragilisant davantage l'autosuffisance énergétique du pays.

⁴⁰ Ce plan a été élaboré en 2001 pour impulser le désenclavement énergétique des zones rurales.

⁴¹ Ce plan a été élaboré en 2006 pour planifier la réalisation d'infrastructures en vue d'augmenter la production d'électricité.

⁴² Créé en 2009 pour assurer le financement des programmes et projets d'énergie rurale.

régissant le secteur de l'électricité. Aucun texte d'application n'a été pris pour compléter cette section et aucune impulsion opérationnelle n'a été donnée par le gouvernement, créant ainsi un vide juridique. La nécessité d'une loi consacrée aux énergies renouvelables, prenant en considération les atouts et les réalités du Cameroun, ainsi que les expériences d'autres pays, ne peut être sous-estimée.

De même, le développement des objectifs en matière d'énergies renouvelables est important car celles-ci sont considérées comme technologiquement matures, rentables, durables et efficaces pour lutter contre les effets du changement climatique. On estime qu'en 2017 les investissements dans la capacité de production des énergies renouvelables, effectués pour la plupart dans les pays en développement et émergents, ont dépassé le montant investi dans la capacité de production des énergies fossiles⁴³. Associé à un cadre juridique bien défini, le développement des énergies renouvelables peut dynamiser l'économie et améliorer la sécurité énergétique.

2.1.2. L'absence d'un manuel de procédure

Les goulots d'étranglement administratifs et l'absence d'une procédure définie dans le secteur de l'énergie risquent d'entraver le développement des énergies renouvelables. Le défaut d'une procédure claire pour l'exploitation, la production et la distribution des énergies renouvelables contribue au manque de transparence dans ce secteur. Un document spécifique devrait prescrire toutes les procédures administratives nécessaires, conformément aux normes légales, depuis l'obtention des permis d'exploitation des énergies renouvelables jusqu'à leur distribution. La loi n° 2011/22 énonce quelques prescriptions à cet égard, mais aucun texte d'application ne les a précisées, rendant les procédures difficiles à saisir.

L'absence d'une procédure bien définie et d'un mécanisme de suivi dans le secteur de l'énergie a poussé le MINEE à initier l'élaboration d'un manuel pour faciliter l'application de la loi de 2011. Un tel guide serait aussi utile dans un souci de transparence et de confiance dans les relations avec les partenaires étrangers. En outre, il pourrait aider à intégrer les énergies renouvelables dans le système global de la transition énergétique, en tenant compte des réalités nationales et des circonstances locales⁴⁴. Par exemple, les mesures visant à encourager les changements de comportement et le déploiement des technologies des énergies renouvelables devraient être illustrées dans ce manuel de procédure. De même, il devrait refléter la part des énergies renouvelables dans la contribution déterminée au niveau national du Cameroun, dont l'objectif est de réduire de 32 % les émissions de GES à l'horizon 2035.

⁴³ IRENA et al., *Renewable Energy Policies in a Time of Transition*, 2018.

⁴⁴ A. Nguessou, D. Thang et R. J. Ndjeudja, *Options politico-juridiques pour un envol durable des énergies renouvelables au Cameroun*, *op. cit.*, p. 39.

2.2. Une garantie institutionnelle limitée

Sur le plan institutionnel, la multiplicité des interventions non coordonnées dans le secteur des énergies renouvelables impacte énormément la sécurité énergétique des citoyens, dans la mesure où les chevauchements de compétences des acteurs impliqués ne favorisent pas un développement harmonieux des énergies renouvelables⁴⁵ (2.2.1). En outre, la dépendance des acteurs publics et parapublics conditionne les processus décisionnels et limite l'accès des consommateurs aux sphères de la prise de décision (2.2.2).

2.2.1. Le foisonnement des acteurs du secteur des énergies renouvelables et son impact sur la sécurité énergétique des citoyens

Comme on l'a souligné plus haut, plusieurs institutions travaillent, chacune à son niveau, pour encadrer directement ou indirectement le secteur des énergies renouvelables. Il s'agit notamment de l'AER, l'ANAFOR, l'ARSEL, du LRE, de la SONATREL et de bien d'autres ministères dont les activités ont trait aux énergies renouvelables. Le foisonnement et la diversité des acteurs publics, parapublics et privés ne facilite pas la coordination de leurs interventions et rend difficile la mise en œuvre efficace de procédures souvent différentes. Il importe donc de structurer judicieusement ce secteur afin que chaque institution ait une mission spécifique, tout en veillant à ce que leurs rôles soient précisément définis et bien respectés. Au besoin, certaines institutions peuvent être fusionnées pour une meilleure efficacité et un moindre coût opérationnels⁴⁶. Pour ce faire, tous les décideurs et les acteurs doivent agir et coopérer dans les domaines connexes de façon synergique et innovante⁴⁷.

2.2.2. L'absence d'autonomie des acteurs publics et parapublics

Au cours des dernières années, les acteurs du secteur de l'électricité ont subi de nombreux changements de nom, mais en réalité l'État a maintenu le contrôle de la propriété et de la direction de l'institution. Ainsi, cinq des neuf membres du conseil d'administration de l'ARSEL sont nommés par le gouvernement et un seul représente les consommateurs. Cela peut constituer un sérieux défi à la libre décision et la saine gestion des ressources énergétiques. En outre, les responsables des organes concernés sont nommés par le Président de la République ou par décret ministériel, ce qui ne leur permet pas d'être autonomes sans l'intervention du gouvernement. Considérant que les producteurs et distributeurs d'électricité accordent encore peu d'attention aux énergies renouvelables, les acteurs privés peuvent apporter une contribution significative à leur développement s'ils disposent d'une autonomie de décision à cet égard. Le potentiel du Cameroun qui est estimé à une insolation moyenne de 4,9 KWh/m²/j, soit

⁴⁵ *Ibid.*, p. 28.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 38.

⁴⁷ IRENA et al., *Renewable Energy Policies in a Time of Transition*, op. cit., p. 15.

4 KWh/m²/j pour la partie Sud et 5,8 KWh/m²/j pour la partie Nord⁴⁸. S'il est bien exploité, il contribuera largement à réduire la pauvreté et à maintenir la stabilité électrique dans toutes les régions du pays.

Conclusion

Les principes du développement durable, qui consistent à équilibrer les besoins des générations actuelles et futures, s'étendent au secteur de l'électricité – l'un des indicateurs du changement climatique –, ainsi qu'aux énergies renouvelables – l'une des solutions au réchauffement climatique. Le gouvernement devrait sans tarder mettre en place des institutions spécifiques, avec des politiques et des lois dédiées à l'exploitation, la distribution et la consommation des énergies renouvelables. La mise en œuvre effective de ces politiques et ces lois contribuera à la jouissance par les citoyens de leur droit à l'approvisionnement en énergie, en particulier dans les zones rurales, grâce à l'essor des énergies renouvelables.

⁴⁸ Global Village Cameroon, *État des lieux du cadre réglementaire du secteur des énergies renouvelables au Cameroun*, op. cit.

LES PRÉMICES D'UNE RÉGLEMENTATION DES ÉNERGIES RENOUVELABLES AU TCHAD

Yannick DJIMOTOUM YONOUJIM

Avocat stagiaire, chercheur et écrivain

Djamto GALY

Clerc d'avocat et chercheur

Résumé

L'énergie est un levier de développement. L'énergie fossile, naguère prisée par les États, constitue l'une des principales causes du changement climatique. Tirant les enseignements de la « crise écologique », la communauté internationale s'emploie à rechercher des solutions. À ce titre, les énergies renouvelables sont désormais recommandées et utilisées. Le Tchad, qui ne déroge pas à cette dynamique, a signé un certain nombre de conventions internationales et régionales relatives à la protection de l'environnement, et notamment à l'utilisation des énergies renouvelables.

Nonobstant les efforts accomplis et en cours d'accomplissement aussi bien sur le plan juridique qu'institutionnel, force est de relever l'inexistence à ce jour d'une loi spécifique aux énergies renouvelables, quand bien même il existe des institutions chargées principalement ou subsidiairement des questions y relatives. C'est dire que le secteur des énergies renouvelables apparaît faiblement réglementé, d'où la nécessité de susciter des évolutions.

Mots clés : énergies renouvelables, transition énergétique, droit de l'environnement, prémices et évolutions.

Abstract

Energy is a lever for development. Fossil energy, once prized by governments, is one of the main causes of climate change. Drawing lessons from the "ecological crisis", the international community is working to find solutions. As such, renewable energy is now recommended and used. Chad is no exception to this trend and has signed a number of international and regional conventions on environmental protection, including renewable energy. Notwithstanding the efforts that have been and are being made, both legally and institutionally, clearly there is currently no law dedicated to renewable energy, even though there are institutions primarily or secondarily responsible for renewable energy issues. The renewable energy sector appears therefore to be poorly regulated; hence the need to bring about change.

Keywords: *renewable energy, energy transition, environmental law, premises and evolutions.*

Introduction

De tout temps, l'énergie remplit des fonctions essentielles et existentielles (éclairage, production, conservation, transformation, etc.) dans la vie de l'Homme. Il apparaît que l'énergie est un levier de développement. Cheikh Anta Diop, à travers une formule devenue populaire, affirmait fort à propos qu'« au commencement est l'énergie, tout le reste en découle »¹.

Dans le cadre du présent article, il est judicieux de clarifier un certain nombre de concepts. En effet, la transition énergétique désigne l'ensemble des transformations du système de production, de distribution et de consommation d'énergie, alors que par énergies renouvelables on entend un ensemble de filières diversifiées dont la mise en œuvre n'entraîne en aucune façon l'extinction de la ressource initiale et est renouvelable à l'échelle humaine². Ces énergies sont constituées du vent (éolienne, houlomotrice), du soleil (thermique, photovoltaïque, thermodynamique), de la chaleur terrestre (géothermie), de l'eau (hydroélectrique, marémotrice), de la biodégradation (biomasse) et du biocarburant. Les énergies renouvelables sont ainsi multiples et particulièrement diverses par leurs mécanismes physiques, chimiques ou biologiques³.

Dans le cadre du développement et, en particulier, de l'avènement de la période postindustrielle, caractérisée par la croissance des besoins et services, les États ont eu recours à l'énergie fossile (charbon, pétrole, gaz, etc.). Cependant, il se trouve que cette forme d'énergie constitue l'une des principales causes du changement climatique dont les impacts sont de plus en plus perceptibles. La communauté internationale, tirant les enseignements de la « crise écologique », s'emploie à rechercher des alternatives. En effet, des rencontres internationales et régionales, qui ont eu pour effet d'apporter des solutions aux défis liés au changement climatique et à la dégradation du cadre de vie, ont été massivement organisées. À ce titre, les énergies « propres », particulièrement les énergies renouvelables, sont désormais recommandées et prisées (biomasse, énergie éolienne, solaire thermique, solaire photovoltaïque, géothermique, hydraulique, etc.). Dans le même esprit, la transition énergétique, qui implique notamment la transformation du système énergétique (modes de production, de distribution et de consommation) pour réduire son impact environnemental, n'est pas occultée par les États à travers le monde.

Le Tchad, s'inscrivant en droite ligne de la dynamique de la communauté internationale, a signé un certain nombre de conventions internationales et régionales

¹ Ch. Anta Diop, *Les fondements économiques et culturels d'un État fédéral d'Afrique noire*, Paris-Dakar, Présence Africaine, 1974, p. 7.

²https://www.actuenvironnement.com/ae/dictionnaire_environnement/definition/energie_renouvelable.php4#:~:text=On%20d%C3%A9signe%20aujourd'hui%20par,%3A%20thermique%2C%20photovolta%C3%AFque%2C%20thermodynamique.

³[https://www.actuenvironnement.com/ae/dictionnaire_environnement/definition/energie_renouvelable.php4.](https://www.actuenvironnement.com/ae/dictionnaire_environnement/definition/energie_renouvelable.php4)

relatives à la protection de l'environnement, notamment les conventions intégrant la dimension « énergies renouvelables ».

Le cadre juridique national des énergies renouvelables reste fortement tributaire des instruments juridiques supranationaux auxquels le Tchad est partie. En dépit des efforts accomplis et en cours d'accomplissement, sur le plan matériel⁴ et institutionnel, force est de relever l'inexistence à ce jour d'une loi spécifique aux énergies renouvelables au Tchad. De fait, la question des énergies renouvelables n'est abordée que de manière parcellaire dans un certain nombre de textes sectoriels, telles que la loi n° 036/PR/2019 du 26 août 2019 relative au secteur de l'énergie électrique au Tchad et les deux dernières lois de finances (2020 et 2021).

Toutefois, l'on peut faire observer l'existence d'institutions, les unes à vocation générale et les autres à vocation sectorielle, chargées principalement ou accessoirement des questions relatives aux énergies renouvelables. Ce sont, entre autres, le ministère de l'Environnement et de la Pêche, le ministère de l'Énergie, l'Agence de développement des énergies renouvelables, l'Agence pour l'énergie domestique et l'environnement et l'Agence de régulation du secteur de l'énergie électrique.

La présente réflexion a pour objet de faire état de la prise en compte implicite et progressive des énergies renouvelables dans le cadre juridique, d'une part (1), et de procéder à une analyse intégrant la nécessité d'évolution en vue d'améliorer substantiellement l'amorce de la réglementation y relative, d'autre part (2).

1. La prise en compte implicite des énergies renouvelables dans le cadre juridique

Selon une étude réalisée en 2016, « le continent africain représente 4,5 % des émissions de gaz à effet de serre »⁵. Au regard de cette seule considération, l'implication des États africains, y compris le Tchad, dans les efforts de préservation de l'environnement se trouverait annihilée. Or, les responsabilités en la matière sont communes en termes de résultat. Toutefois, pour ce qui est des moyens employés, les responsabilités s'avèrent différenciées. L'on peut d'ailleurs s'accorder avec la professeure Jacqueline Morand-Deviller pour relever que « le droit de l'environnement [duquel procède le droit des énergies renouvelables] est un droit de solidarité »⁶. Le Tchad, qui du reste n'est pas en marge de cette assertion, a relativement posé les jalons d'une réglementation des énergies renouvelables. En effet, l'on observe une érection dans ce secteur d'un cadre juridique, quoiqu'épars (1.1) et d'un cadre institutionnel (1.2).

⁴ Au sens de droit matériel, distinct du droit institutionnel.

⁵ F. Sarr, *Afrotopia*, Paris, Éditions Philippe Rey, 2016, p. 154.

⁶ J. Morand-Deviller, *Droit de l'environnement*, Paris, PUF, 2010, p. 7.

1.1. La considération des énergies renouvelables dans des textes juridiques épars

Le secteur des énergies renouvelables est embryonnaire au Tchad. Toutefois, l'on peut remarquer l'existence d'un certain nombre de textes juridiques, tant nationaux qu'internationaux, qui les régissent de manière implicite.

Sur le plan international, de multiples rencontres auxquelles le Tchad a pris part font état d'un engouement de la communauté internationale pour le secteur des énergies renouvelables⁷. Il ressort de ces assises internationales plusieurs normes internationales portant sur les énergies renouvelables⁸.

Mettant en œuvre ces instruments internationaux, le Tchad a adopté des textes juridiques qui se rapportent, les uns implicitement et les autres explicitement, aux énergies renouvelables.

Dans un premier temps, s'agissant des textes juridiques qui s'appliquent implicitement aux énergies renouvelables, il importe de citer la loi n° 14/PR/98 du 17 juin 1998 définissant les principes généraux de protection de l'environnement (loi-cadre en matière environnementale au Tchad). De fait, la loi-cadre prévoit la pollution atmosphérique par l'énergie⁹ et renvoie l'encadrement de cette question précise aux textes réglementaires, notamment le décret n° 904/PR/PM/MERH/2009 du 6 août 2009 portant réglementation des pollutions et nuisances à l'environnement. Ce texte considère l'énergie comme une potentielle source de pollution.

Dans un second temps, relativement aux textes juridiques qui traitent explicitement de la question des énergies renouvelables, il y a lieu de relever qu'il n'en existe pas au Tchad. Néanmoins, l'on peut signaler l'existence de la loi n° 036/PR/2019 du 26 août 2019 relative au secteur de l'énergie électrique, qui abroge la loi n° 014/PR/99 du 15 juin 1999 relative à la production, au transport et à la distribution de l'énergie électrique. Cette loi vise notamment à « promouvoir la maîtrise de l'énergie basée sur

⁷ À cet égard, l'on peut citer notamment le Sommet mondial pour le développement durable (Johannesburg, 2002), la Conférence internationale sur les énergies renouvelables (Bonn, 2004), le Sommet mondial sur les changements climatiques (Durban, 2011).

⁸ À titre d'illustration, l'on peut citer : 1) l'Agenda 21, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, ratifiée par le Tchad en 1993, et plus particulièrement le protocole de Kyoto, ratifié en 2009, qui vise spécifiquement la réduction des émissions des gaz à effet de serre. Le recours aux énergies propres participe inéluctablement à l'atteinte de cet objectif. C'est à ce titre que le Tchad a adopté en 2009 le Programme d'action national d'adaptation aux changements climatiques (PANA) ; 2) la Déclaration de Harare sur l'énergie solaire et le développement durable (1996) ; 3) la Déclaration de Durban (2011) et l'Accord de Paris (2015) ; 4) la Convention sur la pollution atmosphérique à longue distance (1979) ; 5) la Convention sur la lutte contre la désertification (1994).

⁹ Article 2 (10) de la loi n° 14/PR/98 du 17 juin 1998 définissant les principes généraux de protection de l'environnement.

les énergies renouvelables »¹⁰. En son article 5, la dite loi conçoit les énergies renouvelables comme « toute action permettant de transformer les ressources naturelles locales renouvelables pour la production de l'énergie » et présente leur nomenclature en indiquant qu' « elle intègre l'énergie éolienne, l'énergie solaire, la géothermie, l'hydraulique et biomasse solide et liquide ».

Pour favoriser la promotion du secteur des énergies renouvelables au Tchad, la loi n° 036/PR/2019 prévoit des incitations économiques et fiscales. En effet, elle dispose que « tout producteur d'électricité à partir d'énergies renouvelables pour sa consommation propre, connecté au réseau électrique national, bénéficie du droit de vente de ses excédents à son distributeur d'énergie qui s'engage à les acheter dans le cadre d'un contrat-type approuvé par le Régulateur, sur proposition du distributeur »¹¹. Elle ajoute que « les équipements utilisés dans le domaine de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables au Tchad bénéficient des mesures fiscales et douanières incitatives »¹². Il convient d'observer que cette incitation fiscale confère une base légale à l'exonération des matériels et équipements servant à la promotion ou à la production des énergies renouvelables des taxes douanières exigibles en vertu de la loi de finances 2020¹³.

Outre ces instruments juridiques, l'on note l'existence d'un certain nombre de politiques publiques¹⁴. Cependant, la plupart de ces documents n'aborde que de manière sommaire la question des énergies renouvelables.

Cette diversité de textes juridiques et d'instruments de politiques publiques traduit l'éparpillement des règles relatives aux énergies renouvelables au Tchad, quoiqu'elle s'avère créatrice d'une pluralité d'acteurs en la matière.

1.2. Les acteurs en charge du secteur des énergies renouvelables

La priorité accordée aux problèmes environnementaux est de nos jours irréfutable, même si elle l'est davantage par démagogie que par conscience¹⁵. C'est ainsi que l'on assiste au Tchad à l'émergence des acteurs impliqués dans le secteur des énergies

¹⁰ Article 3, alinéa 3 (point 4) de la loi n° 036/PR/2019 du 26 août 2019 relative au secteur de l'énergie électrique au Tchad.

¹¹ *Ibid.*, article 57, alinéa 1..

¹² *Ibid.*, article 54 (point 3).

¹³ Article 203 nouveau de la loi de finances, tel que modifié par la loi n° 015/PR/2017 portant rectification de la loi n° 033/PR/2016 du 31 décembre 2016 portant budget général de l'État pour 2017. Il faut noter que cette exonération fiscale reste en vigueur sous l'emprise de la loi de finances 2021.

¹⁴ Il s'agit, entre autres, de la Lettre de politique énergétique (LPE) adoptée par le décret n° 1638/PR/MPE/2018 du 3 octobre 2018, de la Stratégie nationale pour la promotion des énergies renouvelables, du Schéma directeur pour le développement des énergies renouvelables, du Plan national de développement 2017-2021, de l'Examen national volontaire 2019, de la « Vision 2030, le Tchad que nous voulons ».

¹⁵ A. Kiss et J.-P. Beurrier, *Droit international de l'environnement*, 4^e éd., Paris, Pedone, 2010, p. 18.

renouvelables. Ces acteurs sont de deux ordres : les uns relèvent du secteur public et les autres sont issus du secteur privé et de la société civile.

Dans le secteur public, le ministère de l'Énergie est, dans le cadre de la politique du gouvernement sur le développement durable, à l'avant-garde de la transition du Tchad vers des énergies nouvelles et renouvelables, qui ont fait l'objet d'une direction technique au sein de ce ministère. S'ajoutent à ce ministère clé d'autres départements ministériels qui interviennent dans la promotion de ce secteur¹⁶.

Au rang des acteurs publics, on ne saurait faire abstraction des organes qui assurent la régulation du secteur énergétique au Tchad. Il s'agit à titre indicatif de l'Agence de développement des énergies renouvelables (ADER), de l'Agence pour l'énergie domestique et l'environnement (AEDE), de l'Agence pour le développement de l'électrification rurale et la maîtrise de l'énergie (ADERME) et de l'Autorité de régulation de l'énergie électrique (ARSE).

L'ADER a été créée pour promouvoir l'exploitation optimale de l'immense potentiel en énergies renouvelables du pays au bénéfice des populations et des entreprises qui ont un accès très limité à l'énergie.

L'AEDE est un établissement public créé en 1997 et placé sous l'autorité conjointe du ministère des Mines, de l'Énergie et du Pétrole, et du ministère de l'Environnement et de l'Eau. Elle est chargée de promouvoir les énergies nouvelles, renouvelables et de substitution dans une perspective de développement durable.

L'ADERME, dans sa mission de promotion des énergies renouvelables, est dotée des attributions liées à l'assistance, la conception, l'incitation des entreprises et la promotion de ces énergies. À cet effet, elle est notamment chargée de :

- participer à la conception du plan national et des plans sectoriels et régionaux de développement des énergies renouvelables ;
- contribuer à l'élaboration d'un cadre législatif et réglementaire attractif pour le développement des énergies renouvelables ;

¹⁶ Il s'agit notamment du ministère de l'Environnement et de la Pêche, chargé de définir et de mettre en œuvre la politique environnementale du gouvernement ; du ministère du Développement industriel, commercial et de la Promotion du secteur privé, qui veille au respect des normes environnementales par les acteurs économiques, notamment celles se rapportant aux énergies renouvelables ; du ministère de l'Hydraulique urbaine et rurale qui, en vertu de ce que l'eau est une source d'énergie propre, est indéniablement le maillon de la réalisation de la politique du gouvernement en matière des énergies renouvelables ; du ministère du Pétrole et des Mines, qui coordonne et régleme la prospection et l'exploitation de l'or noir ainsi que des ressources minières et cela, conformément aux normes environnementales, de sorte à les rendre le moins polluantes possible dans leur extraction ; du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation et du ministère de l'Éducation nationale et de la Promotion civique qui, parce qu'ils incarnent l'intelligentsia, peuvent faire évoluer l'état des connaissances sur les énergies renouvelables et, par là, faciliter une meilleure appropriation de ces énergies.

- identifier, évaluer et exploiter le potentiel en énergies renouvelables disponibles et économiquement exploitables dans les différentes provinces du pays ;
- réaliser des études prospectives et stratégiques pour le développement des énergies renouvelables ;
- réaliser des études techniques, économiques et financières des projets relatifs aux énergies renouvelables et assurer le suivi de leur mise en œuvre ;
- élaborer et exécuter des programmes d'information, de sensibilisation, de communication, d'éducation et de formation démontrant l'intérêt technique, économique, social et environnemental des énergies renouvelables ;
- participer à la promotion de l'émergence et du développement d'entreprises intervenant dans le domaine des énergies renouvelables et encourager l'investissement dans ce secteur ;
- identifier et exploiter des mécanismes de financement innovant pour le développement des énergies renouvelables, notamment la finance carbone ;
- développer la coopération bilatérale et multilatérale dans le domaine des énergies renouvelables¹⁷.

Quant au paysage du secteur privé intervenant dans le secteur des énergies renouvelables, il faut observer qu'il est essentiellement marqué par la présence des entreprises¹⁸.

En outre, des organisations non gouvernementales (ONG) et des organisations de la société civile (OSC) interviennent également dans le secteur des énergies renouvelables. Pour le compte des ONG, on peut à titre d'exemple évoquer les efforts de l'Association tchadienne des volontaires pour la protection de l'environnement (ATVPE) dans la formation de plus de 80 artisans à la production de cuisinières solaires, qui à leur tour ont formé d'autres ouvriers et des jeunes dans leurs villages. L'objectif du projet est, outre la réduction de l'exode des jeunes, de diminuer considérablement la demande locale en bois de chauffage. Les cuisinières solaires présentent à cet effet l'avantage supplémentaire de réduire les émissions de carbone¹⁹.

S'agissant des OSC, au demeurant moins outillées, elles se démènent bon an, mal an²⁰.

Cependant, pour une mise en œuvre optimale, efficace et efficiente de la politique des énergies renouvelables au Tchad, il faut nécessairement renforcer la réglementation y relative.

¹⁷ Article 19 la loi n° 036/PR/2019.

¹⁸ À titre d'exemple, l'on peut citer la société ZIZ et la société ALTERNAPROD qui interviennent dans la production et la promotion des énergies renouvelables.

¹⁹ Initiative Équateur, *L'Association tchadienne des volontaires pour la protection de l'environnement (ATVPE)*, 2015, p. 8.

²⁰ Contribution écrite des organisations de la société civile tchadienne pour l'Examen périodique universel du Tchad, Troisième cycle, 2018, 15 p.

2. La nécessité de renforcement de la réglementation des énergies renouvelables

Certes, le professeur Maurice Kamto²¹ affirme que « mieux valent des normes inappliquées qu'un univers a-juridique » ; il ne remarque pas moins que « la faiblesse de l'idée de droit dans les pays africains induit la faiblesse des règles juridiques et, partant, leur ineffectivité ». Il en est de même pour le secteur des énergies renouvelables au Tchad, alors même qu'il s'agit d'un secteur porteur de potentiel (2.1) qui nécessite l'adoption d'une réglementation spécifique (2.2).

2.1. L'important potentiel des énergies renouvelables, une source d'investissement

Le Tchad regorge un important potentiel en énergies renouvelables. Si l'on se réfère à l'article 5 de la loi n° 036/PR/2019, la nomenclature des énergies renouvelables intègre « l'énergie éolienne, l'énergie solaire, la géothermie, l'hydraulique et la biomasse solide et liquide ». Il convient de relever que le pays de Toumaï dispose d'immenses niches correspondant aux sources de toutes ces énergies renouvelables.

En effet, il importe d'indiquer de prime abord que le pays dispose des gisements solaire et éolien considérables. Concernant l'énergie solaire, le Tchad se situe dans la zone d'ensoleillement supérieur de l'Afrique. Le nombre d'heures d'ensoleillement par année varie de 2850 au sud à 3750 au nord du pays. L'intensité du rayonnement global varie en moyenne de 4,5 à 6,5 KWh/m²/j²².

Dans le même sillage, l'on peut s'accorder avec Joseph Ki-zerbo : « Une autre source d'énergie africaine est le soleil, pour laquelle l'Afrique dispose de ressources inépuisables [...] surtout dans les pays intérieurs les plus déshérités comme le Tchad, le Niger, la Haute-Volta et le Mali. Donc si l'Afrique est un continent énergétique, elle l'est surtout potentiellement, et cela en raison du manque de capitaux et de débouchés »²³.

Quant à l'énergie éolienne, la vitesse moyenne des vents calmes varie de 2,5 m/s à 5m/s du sud au nord²⁴.

Hormis les potentialités citées ci-dessus, le pays dispose également d'autres sources d'énergies renouvelables. Il s'agit notamment de la géothermie, l'hydraulique et la

²¹ M. Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, EDICEF-AUPELF, 1996, p. 18.

²² *Plan d'action national pour la mise en œuvre du Cadre national pour les services climatiques (CNSC) du Tchad (2016-2020)*, Octobre 2016, p. 36.

²³ J. Ki-zerbo, *Histoire de l'Afrique noire. D'hier à demain*, Paris, Hatier, 1994, p. 622.

²⁴ Ministère de l'Hydraulique urbaine et rurale, *Seconde communication nationale du Tchad sur les changements climatiques*, juin 2012, p. 77.

biomasse. L'énergie géothermique est une énergie thermique provenant de l'intérieur de l'écorce terrestre, généralement sous forme d'eau chaude ou de vapeur. À cet égard, l'on peut remarquer l'existence de roches volcaniques dans la zone septentrionale du pays, qui constituent indéniablement une source d'énergie géothermique. Puis, en matière de production hydroélectrique, tirant sa source des ressources hydrauliques, on peut relever les chutes d'eau (chutes Gauthiot) situées dans la partie méridionale du pays.

En outre, il existe deux principaux cours d'eau permanents : le Chari (1200 km) et le Logone (1000 km). L'on note également l'existence de six lacs principaux²⁵.

Pour ce qui concerne la biomasse²⁶, qui représente l'ensemble de la matière organique, elle peut être soit d'origine végétale, soit d'origine animale. À ce titre, le fort potentiel animal et végétal dont dispose le Tchad est à signaler, même s'il reste faiblement évalué.

Au regard de la forte demande d'énergie exprimée par les différents acteurs, ce potentiel énergétique dont regorge le Tchad apparaît comme une source d'investissement important. En effet, la consommation énergétique du Tchad reste faible eu égard aux besoins importants de croissance économique nécessaire à la résorption du chômage, l'amélioration du niveau de vie des populations et le développement humain durable du pays. D'ailleurs, la stratégie de développement économique et social du Tchad entraînera la croissance soutenue de la demande en énergies. Le ministère en charge de l'énergie a prévu une demande du réseau de 153 MW en 2020, pour un coût d'investissement de 405 milliards de FCFA, et 289 MW en 2030. Grâce aux kits solaires, l'accès direct à l'électricité atteindra 41 % en 2020 et 70 % en 2030²⁷.

Il est dès lors plus que nécessaire de réorienter les investissements des énergies fossiles vers les énergies renouvelables²⁸. C'est par ce canal que la charte des investissements de la République du Tchad du 3 janvier 2008, adoptée en application des dispositions de la charte des investissements de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), pourrait s'appliquer aux activités de production et de distribution d'énergie et d'eau.

²⁵ Ce sont le lac Tchad, le lac Fitri, le lac Iro, le lac Léré et le lac Tikem, réservoirs en eau douce, ainsi que les lacs Ounianga dans le désert, alimentés par des nappes d'eau souterraines.

²⁶ PNUD, *Rapport national du Tchad*, 2012 : « S'agissant de la biomasse, notamment lignocellulosique, le pays en recèle d'importantes sources estimées dans les années 70 à 312 millions d'hectares, mais de nos jours la superficie a considérablement baissé de l'ordre de 23 millions d'hectares. Cette baisse est due à son exploitation anarchique et abusive conjuguée à des sécheresses répétées » (p. 27).

²⁷ Ministère de l'Hydraulique urbaine et rurale, *Seconde communication nationale du Tchad sur les changements climatiques*, op. cit., p. 99.

²⁸ J. Woessner et N. Krausz, « Depuis plus de 40 ans, la question climatique interroge nos modèles de développement », *Passerelle*, n° 13, 2015, p. 15.

Qui plus est, la charte des investissements s'applique également aux activités de mise en valeur d'autres sources d'énergie solaire et éolienne²⁹. Toutefois, la nécessité d'adopter une réglementation spécifique en matière d'énergies renouvelables demeure prégnante.

2.2. L'enjeu de l'adoption d'une réglementation spécifique des énergies renouvelables

L'un des défis majeurs pour le Tchad dans le secteur des énergies renouvelables est l'adoption d'un cadre juridique spécifique aux énergies renouvelables. Il faut relever que ce défi est de deux ordres : l'un tendant à adopter des textes spécifiques aux énergies renouvelables et l'autre intéressant le droit de l'environnement dans son ensemble. Ce défi consiste à intégrer les futurs textes dans un code de l'environnement que la doctrine appelle, du reste, de tous ses vœux³⁰. Sur ce dernier point, à savoir l'élaboration d'un code de l'environnement, les pouvoirs publics sont conscients de l'utilité d'un tel document. En effet, on peut lire dans le Plan national de développement 2017-2021 : que « des éléments de politique environnementale se trouvent dans divers textes législatifs et réglementaires sans toutefois un document unificateur ou fédérateur »³¹.

La spécification de la réglementation du secteur des énergies renouvelables consistera à redéfinir un cadre formel en matière de promotion et de développement des énergies propres, à élaborer des mécanismes plus incitatifs pour encourager les investissements directs étrangers de grande ampleur et appropriés à l'endroit des promoteurs et utilisateurs de ces énergies.

Pour l'heure, l'on peut saluer la prise en compte par les pouvoirs publics des préoccupations d'une nécessité d'évolutions dans le secteur des énergies renouvelables. À cet effet, des réformes futures y afférentes sont perceptibles, si l'on se réfère à la « Vision 2030, le Tchad que nous voulons », un instrument de politique publique qui renseigne à cet égard.

Des développements qui précèdent, il ressort qu'au Tchad le secteur énergétique, de manière générale, et en particulier le secteur des énergies renouvelables, se trouvent dans un état embryonnaire. En effet, il n'existe pas à ce jour de textes juridiques qui régissent de manière spécifique le secteur des énergies renouvelables et les acteurs qui y œuvrent ne sont pas assez outillés. Ce qui laisse ce secteur dans une léthargie aussi

²⁹ Article 3 (5 et 6) de la loi n° 006/PR/2008 instituant la charte des investissements de la République du Tchad.

³⁰ M. Abdelkrim et E. Ndingangar Teadoum, *Traité du droit de l'environnement. La problématique de la protection de l'environnement en droit positif tchadien*, Saint-Denis, Edilivre, tome 1, 2018, p. 98.

³¹ Ministère de l'Économie et de la Planification du développement, *Plan national de développement 2017-2021*, chapitre I, titre I.4, § 96, p. 25.

bien juridique qu'institutionnelle. Pourtant, le Tchad recèle des potentialités importantes en énergies renouvelables, sources d'investissement.

Des évolutions de la réglementation en la matière s'avèrent nécessaires, même si les politiques publiques présagent de bonnes perspectives.

PERSPECTIVES TRANSNATIONALES



LES BALBUTIEMENTS D'UN DROIT À L'ÉNERGIE À L'AUNE DE LA TRANSITION VERS LES ÉNERGIES RENOUVELABLES EN AFRIQUE

Mariette Aïcha NTIENJEM MADU

Assistante à la Faculté des sciences juridiques et politiques, Université de Douala

Résumé

La transition énergétique vers les énergies renouvelables est une occasion pour les États africains d'améliorer l'accès des populations à l'énergie et s'affranchir des dépendances et pesanteurs découlant de l'exploitation des énergies fossiles. Cette transition est surtout apte à soutenir, dans les instances africaines, la garantie du droit à l'énergie qui, sans être explicitement reconnu dans les textes africains, peut être déduite de certains instruments, notamment la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Aussi, du point de vue des sujets, le droit à l'énergie présente l'avantage d'en avoir une pluralité. Cependant, du point de vue de son assise matérielle, le droit de l'énergie requiert une meilleure précision.

Mots clés : droit à l'énergie, énergies renouvelables, transition énergétique

Abstract

The energy transition to renewable energies is an opportunity for African states to improve people's access to energy and free themselves from the dependencies and burdens resulting from the exploitation of fossil fuels. This transition is especially suited to support, in African bodies, the guarantee of the right to energy which, without being explicitly recognized in African texts, can be deduced from some instruments, in particular the African Charter on Human and Peoples' Rights. Furthermore, thematically, the right to energy presents an asset by the evolving plurality of the stakeholders. However, from the point of view of its material basis, energy law requires better precision.

Keywords: right to energy, renewable energies, energy transition.

Introduction

Il est une réalité universelle qu'« on ne peut tout simplement pas vivre sans énergie »¹. Pourtant, l'accès physique à l'énergie est caractérisé par la rareté. Cette rareté s'explique aussi bien par l'épuisement des réserves en énergie que par la hausse de la demande, car la consommation a été multipliée par 18 en un siècle du fait de la démographie galopante et des progrès technologiques².

Sur un milliard de personnes dans le monde n'ayant pas accès à l'énergie et plus spécifiquement à l'électricité, on en dénombre plus de la moitié, soient environ 600 millions, en Afrique³. Cette situation n'est cependant pas due à un *statu quo* du taux d'accès, qui est passé de 17 % à 41 % entre 2000 et 2018, mais plutôt à la croissance démographique, qui est de près de 50 % sur la même période⁴. L'Afrique doit donc parvenir à garantir à ses populations un accès à l'énergie en tenant compte de sa croissance démographique. Conscients de cette urgence, les ministres africains se sont penchés sur la question de l'accessibilité à l'énergie électrique pour chaque citoyen, lors du 2^e Forum ministériel entre la Commission de l'Union africaine et l'Agence internationale de l'énergie⁵ en novembre 2020. L'Afrique doit projeter son avenir énergétique par une restructuration de son système énergétique. Cette restructuration exige la mise en place d'un cadre juridique favorable à une transition énergétique dans la gouvernance des systèmes énergétiques d'une part, et de l'autre, une transition énergétique des sources d'énergies⁶.

Actuellement, la transition énergétique par mutation des sources d'énergies revêt un enjeu surtout environnemental comme le souligne Arghyrios A. Fatouros : « *The promotion of energy efficiency and the development and use of renewable energy sources may be understood in fact, not only as measures with a definite economic value of their own, but also as measures for the protection of the environment* »⁷. Cependant, la transition énergétique se fonde sur la question triviale de la satisfaction des besoins

¹ Rapport Brundtland « Notre avenir à tous », chapitre 7, p. 136.

² C. Krolík, *Le droit d'accès à l'énergie*, rapport de post-doctorat, Pau, 2014, p. 10.

³ La moitié des 54 États d'Afrique ont un taux d'électrification de moins de 20 % : J.-P. Favenec, « Une nouvelle géopolitique de l'énergie dans le monde », *Liaison Énergie-Francophonie*, n° 113, 2019, p. 18, www.ifd.francophonie.org.

⁴ J. Percebois, « La transition électrique africaine entre choix publics centralisés et choix privés décentralisés », *Liaison Énergie-Francophonie*, n° 113, 2019, p. 13, www.ifd.francophonie.org.

⁵ Le forum avait pour thème : « Assurer l'avenir énergétique de l'Afrique au lendemain du COVID-19 : favoriser une reprise rapide en renforçant l'investissement, l'innovation et les partenariats ».

⁶ Du point de vue de la gouvernance des systèmes énergétiques, la transition énergétique est le passage des approches publiques centralisées aux approches privées de déploiement des systèmes décentralisés. Du point de vue des sources d'énergie, la transition énergétique consiste à passer des sources d'énergies polluantes aux sources d'énergie propres : S. Sarr, « Pour une transition énergétique réussie en Afrique : le rôle des acteurs de la société civile », *Liaison Énergie-Francophonie*, n° 113, 2019, p. 66, www.ifd.francophonie.org.

⁷ A. A. Fatouros, « An international legal framework for energy », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 332, 2008, p. 405.

énergétiques. À cet effet, l'Organisation des Nations Unies affirme : « Les programmes d'exploitation des sources d'énergie renouvelables [...] peuvent apporter des solutions aux problèmes énergétiques des populations [...] et améliorer leur qualité de vie »⁸. L'Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA) affirme également, dans un document publié en 2017, que la transition énergétique est la clé de l'accès universel à l'électricité⁹. À ce propos, il faut noter que l'Afrique a une longueur d'avance sur toutes les autres régions du monde, car les sources d'énergie renouvelables y représentent plus de 50 % de l'électricité hydraulique. La perspective des énergies renouvelables n'y est donc pas un fait nouveau. Du coup, le fait marquant doit être la réalisation d'une transition énergétique afin de garantir à la population africaine, sans cesse croissante, un droit à l'énergie. Si les lignes bougent, les progrès demeurent assez timides. Par exemple, au sein de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), si les objectifs et les politiques en matière d'énergies renouvelables ont été adoptées depuis le début des années 2010, malheureusement les procédures de mises en œuvre se sont nettement ralenties¹⁰.

Les énergies renouvelables sont aujourd'hui considérées comme essentielles pour garantir un droit à l'énergie de toutes les populations et plus spécifiquement celles des zones défavorisées¹¹. Même si le droit à l'énergie n'est pas explicitement mentionné comme droit fondamental dans le cadre juridique africain, une réflexion sur la capacité du droit africain à saisir les énergies renouvelables comme facteur de reconnaissance d'un droit à l'énergie est plus que jamais digne d'attention. Le constat qui en ressort est mitigé et démontre qu'à l'aune de la transition vers les énergies renouvelables une identification des sujets potentiels du droit à l'énergie est déductible du cadre juridique africain. Seulement, pour accéder au rang de droit, entendu ici dans le sens subjectif d'une prérogative dont on peut se prévaloir, le droit à l'énergie doit surmonter de nombreux écueils.

1. L'identification des sujets du droit à l'énergie

Interpellée par la situation énergétique précaire d'un tiers de la population mondiale, l'ONU a consacré l'année 2012 « Année internationale de l'énergie durable pour tous »¹², avant de proclamer par la suite les années 2004 à 2014 « Décennie des Nations

⁸ Résolution A/55/91 du 23 juin 2000.

⁹ IRENA, *Rethinking energy 2017 : Accelerating the global energy transformation*, <https://www.irena.org/publications/2017/Jan/REthinking-Energy-2017-Accelerating-the-global-energy-transformation>.

¹⁰ J. Savin, A. Adib et K. Chawla, « Énergies renouvelables - Contexte international », in D. V. Ferrenbach, *Les énergies renouvelables en Afrique de l'Ouest : état, expériences et tendances*, ECREEE, ITC et Casa Africa, 2012, p. 43.

¹¹ Les énergies renouvelables présentent l'avantage de consommer peu d'eau à l'inverse des combustibles fossiles. Ainsi, elles sont plus adaptées au continent africain où l'accès à l'eau potable reste assez difficile dans un contexte de démographie croissante augmentant également la demande en eau potable.

¹² Résolution A/65/151 adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 20 décembre 2010.

Unies relative à l'énergie durable pour tous »¹³. Cette décision onusienne peut être perçue comme une volonté manifeste d'ériger le droit de tous à l'énergie. Le droit, par ce qu'il « assure, au sein de la société, une fonction de direction des conduites »¹⁴, est un instrument tout indiqué pour soutenir et favoriser l'accès à l'énergie. L'article 24 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples proclame, en faveur des peuples, « un droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement » ; il en va de même pour l'article III.1 de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles de Maputo (2003). En effet, on ne peut espérer garantir un environnement satisfaisant global et propice au développement sans énergie, source de motricité et de vitalité humaines.

D'abord apprivoisée par l'homme en tant qu'individu, l'énergie est devenue très vite un enjeu pour des collectivités plus grandes et organisées. Étrangement, la reconnaissance subjective qui met l'accent sur le titulaire du droit à l'énergie s'est faite progressivement dans le sens inverse. Ainsi, lorsqu'est apparue l'idée du droit à l'énergie, par une analyse déductive du cadre juridique international et africain, ce sont d'abord les collectivités qui, les premières, ont émergé comme titulaires dudit droit. Ensuite, le droit à l'énergie s'est étendu aux individus.

1.1. D'un droit des collectivités...

Les États africains se caractérisent par la cohabitation de deux espaces énergétiques écologiquement et économiquement distincts¹⁵ : d'une part, la zone urbaine et industrielle dotée de réseaux et services énergétiques ; de l'autre, la zone rurale qui souffre d'un difficile accès à l'énergie, l'électricité et les combustibles étant essentiellement tournés-vers la biomasse. Si les zones urbaines et industrielles sont le lieu principal d'affirmation par l'État de son droit à l'énergie, les zones rurales le sont moins, les populations locales ayant la possibilité de s'approprier les ressources disponibles pour satisfaire leurs besoins énergétiques.

Le droit à l'énergie est d'abord un droit reconnu à l'État. Le droit de l'État à l'énergie découle du principe de la souveraineté permanente des États sur leurs ressources naturelles¹⁶. La résolution annexée à la Charte mondiale de la nature invite « solennellement les États membres, dans l'exercice de leur souveraineté permanente

¹³ Résolution A/67/215 du 21 décembre 2012, Promotion des sources d'énergie nouvelles et renouvelables.

¹⁴ C. Krolik, *op cit*, p.12.

¹⁵ C. de Gromard « Le déploiement des transitions énergétiques dans les pays africains », *Liaison Énergie-Francophonie*, n° 113, 2019, p. 40, www.ifdd.francophonie.org.

¹⁶ Le principe de la souveraineté permanente de l'État sur ses ressources naturelles dans une approche économique a été énoncé par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1952 à travers la résolution 626 et plus tard en 1962 par la résolution 1803(XVII). Plusieurs textes de l'ONU ont réaffirmé ce principe, notamment la résolution 3281 (XXIX) et les Pactes de 1966 relatifs l'un aux droits économiques, sociaux et culturels, l'autre aux droits civils et politiques. En Europe, le traité de la charte de l'énergie reconnaît aussi ce droit en son article 18.

sur leurs ressources naturelles, à mener leurs activités compte tenu de l'importance suprême de la protection des systèmes naturels, du maintien de l'équilibre et de la qualité de la nature et de la conservation des ressources naturelles, dans l'intérêt des générations présentes et à venir »¹⁷. Les énergies renouvelables apportent une nouvelle dynamique à la coopération internationale en garantissant aux États leur indépendance et leur sécurité énergétiques. Contrairement aux énergies fossiles, « elles sont disponibles sous une forme ou sous une autre dans la plupart des pays et zones géographiques. Par conséquent, l'utilisation de l'énergie comme moyen d'influence géopolitique se réduira, dans la mesure où de plus en plus de pays seront en mesure de produire leur propre énergie »¹⁸. Les sources d'énergie renouvelables sont favorables à une indépendance énergétique des communautés. D'une part, elles contribuent à résorber la précarité énergétique de certaines populations, notamment celles des zones défavorisées. D'autre part, elles affranchissent l'État des contraintes et pesanteurs de la géopolitique et du marché international des énergies fossiles et du nucléaire.

Par conséquent, la substitution des énergies fossiles et du nucléaire par les énergies renouvelables semble plus que jamais un moyen pérenne pour les États africains de parvenir à la satisfaction de leurs besoins énergétiques et soutenir durablement leur droit à l'énergie. La géographie continentale est d'ailleurs très riche en sources d'énergies renouvelables, notamment un réseau hydraulique dense, un relief favorable à l'éolien et un climat propice à l'exploitation photovoltaïque.

L'Union africaine, en adoptant la convention de la Commission africaine de l'énergie (AFREC), a visé l'harmonisation des normes et pratiques dans le secteur de l'énergie et le « développement de l'utilisation de l'énergie pour promouvoir et appuyer un développement économique, social rapide [...] et] améliorer les conditions et la qualité de vie dans les États membres »¹⁹. La qualité de la vie apparaît clairement comme englobant la satisfaction des besoins énergétiques, fondement d'un droit à l'énergie. Dans le cadre sous-régional, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), s'inspirant de l'Initiative des Nations Unies Énergie durable pour tous (SE4All)²⁰, a adopté une série de textes, tels que la Politique en matière d'énergies renouvelables, dans le but d'accroître, au sein des États membres, l'accès aux services énergétiques.

Spécifiquement, de nombreux États africains ont adopté des cadres juridiques régissant les énergies renouvelables de manière directe²¹, ou incidente et connexe à travers

¹⁷ Résolution 37/7 (AG) du 28 octobre 1982.

¹⁸ M. El-Farnawany et A. Abdel-Latif, « Les renouvelables, une des priorités énergétiques futures pour le climat et la sécurité dans le monde », *Liaison Énergie-Francophonie*, n° 113, 2019, p. 34, www.ifdd.francophonie.org.

¹⁹ Article 3.a et 3.h de la convention de la Commission africaine de l'énergie (Lusaka, 2001).

²⁰ Sustainable Energy for All.

²¹ La Gambie a adopté le 1^{er} janvier 2013 le *Renewable Energy Act* et l'Algérie une loi sur la promotion des énergies renouvelables dans le cadre du développement durable le 14 août 2004. Au Mali, l'Agence nationale des énergies renouvelables a été créée par une ordonnance du 1^{er} octobre 2014.

notamment la maîtrise de l'énergie²², la production énergétique²³ ou encore l'énergie de manière générale²⁴. Au Cameroun, l'avant-projet de loi sur les énergies renouvelables s'inscrit dans le sillage de la loi sur le secteur de l'électricité adoptée en 2011 qui, libéralisant le marché de l'électricité, mentionne les sources d'énergie renouvelables comme voie de production énergétique. Par ailleurs, cet État d'Afrique centrale, en adoptant en 2021 sa Stratégie nationale pour le développement à l'horizon 2030, a fait de la filière biomasse un axe prioritaire de production énergétique pour les neuf années à venir, démontrant ainsi la volonté des pouvoirs publics d'offrir aux communautés une autonomie énergétique et une certaine reconnaissance du droit de ces communautés à l'énergie.

Par ailleurs, la prise en compte des droits de l'homme a permis non seulement d'assimiler les collectivités aux sujets du droit international, mais aussi de l'étendre aux peuples. En effet, L'article 1^{er} commun aux deux Pactes de 1966 dispose : « tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance »²⁵. Le droit des peuples de jouir des ressources naturelles ainsi énoncé s'impose aux États. Ce droit est également énoncé à l'article 21.1 et 3 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP). Celle-ci consacre en outre, à l'article 24, le « droit des peuples à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement ».

La Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones attribuée à ces derniers, en plus du droit de participation, celui de « posséder, d'utiliser, de mettre en valeur et de contrôler les terres, territoires et ressources qu'ils possèdent parce qu'ils leur appartiennent ou qu'ils les occupent ou les utilisent traditionnellement, ainsi que ceux qu'ils ont acquis »²⁶. Aussi, avant la mise en œuvre de projets visant à affecter des ressources comprises dans leurs terres, ces peuples doivent être consultés, éduqués, informés et saisis, « notamment en ce qui concerne la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation des ressources minérales, hydriques ou autres en particulier dans le domaine énergétique »²⁷.

Il en est de même au Sénégal (2013), à Maurice (2015) et au Burkina Faso (2016). La particularité de l'agence burkinabé est l'extension de sa compétence à l'efficacité énergétique.

²² Par un décret du 21 décembre 2016, la Côte d'Ivoire a créé un Fonds national de la maîtrise de l'énergie.

²³ Lois togolaise (8 août 2018) et tunisienne (11 mai 2015) relatives à la production d'électricité à partir des énergies renouvelables.

²⁴ On peut citer ici les Seychelles (*Energy Act* du 18 décembre 2012) et le Kenya (*Energy Act* du 28 mars 2019).

²⁵ Le même droit est reconnu aux peuples par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, notamment en son article 21.

²⁶ Résolution adoptée le 13 septembre 2007, article 26.2.

²⁷ Kiara-Neri commente l'article 32.2 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones : « Le droit à l'énergie, un nouveau droit de l'homme ? », in Stéphane Doumbé-Billé (Dir.), *Défis énergétiques et droit international*, Bruxelles, Larcier, 2013, pp. 341-342.

Toutefois, le statut de peuples autochtones, même s'il garde une certaine pertinence juridique en Afrique, est depuis la fin des années 1990 supplanté par la réalité de la décentralisation à l'origine d'une restructuration administrative des États africains. Cette configuration administrative a entraîné une redistribution des compétences entre l'administration centrale et les administrations locales, impliquant un transfert de compétences de la première vers les secondes. Considérant qu'au sein des États africains « de nombreuses zones rurales sont très isolées et ont besoin de système décentralisés »²⁸, la réalisation de certains projets énergétiques est transférée aux collectivités décentralisées, à condition que ces projets présentent certaines caractéristiques, telles que la capacité énergétique installée ou les localités desservies. L'autorité centrale reste néanmoins associée à la réalisation des projets, notamment pour le suivi et la réception technique des ouvrages réalisés. Les sources d'énergie renouvelables se prêtent bien à ce contexte de transfert de compétences. En fait, elles permettent aux collectivités locales de disposer de réseaux énergétiques autonomes et répondant à leurs besoins et en fonction des ressources disponibles, car les « peuples poursuivent différents objectifs : la recherche d'un niveau de vie décent, la recherche de l'argent et de pouvoir, la défense de leurs valeurs et de leurs idées »²⁹.

1.2. ... à un droit des individus

Le droit à l'énergie procède nécessairement d'une évolution des droits de l'homme. Même si, en l'état actuel du droit africain, le droit à l'énergie n'est pas explicitement consacré, il est néanmoins possible de le considérer comme un droit dérivé des droits existants.

S'inspirant des articles 6 (droit à la vie) et 7 (interdiction des traitements inhumains et dégradants) du Pacte de 1966 relatif aux droits civils et politiques, la CADHP pose à l'article 4 la règle de l'inviolabilité de la personne humaine : « Tout être humain a droit au respect de sa vie et à l'intégrité physique et morale de sa personne » ; l'article 5 consacre le respect de la dignité humaine, disposant que « tout individu a droit au respect de la dignité inhérente à la personne humaine et à la reconnaissance de sa personnalité juridique ». Mais c'est surtout le droit à la santé (article 16) qui a donné lieu à une jurisprudence relative au droit à l'énergie. En effet, saisie de quatre plaintes sur ce fondement, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a retenu que l'absence de fourniture de services nécessaires à un standard minimum de

²⁸ Rapport du Secrétaire général de l'ONU sur la promotion des sources d'énergies nouvelles et renouvelables, A/67/318, 2012.

²⁹J.-M. Chevalier et P. Geoffron (Dir.), *Les nouveaux défis de l'énergie. Climat-économie-géopolitique*, Paris, Economica, 2011, p. 9.

santé, tels que l'eau et l'électricité, constitue une violation du droit à la jouissance du meilleur état possible de santé mentale et physique³⁰.

Il faut également noter que le Pacte relatif aux droits civils et politiques reconnaît à toute personne le droit « à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit [...] ». De ce texte, on peut déduire de manière évidente que le niveau de vie suffisant implique un droit au logement³¹. Le logement ne se réduit pas à un abri, mais signifie un logement décent, avec toutes les commodités nécessaires pour une vie épanouie, tel que l'accès aux services énergétiques³².

Le droit à l'énergie ainsi déduit apparaît comme un critère du bien-être des personnes logées. L'exemple de la France est édifiant : l'interruption de l'électricité, de la chaleur et du gaz pendant la trêve hivernale y est interdite dans toute résidence principale. Il s'agit là d'une évolution notoire puisque cette interdiction était auparavant limitée aux personnes bénéficiant, ou ayant bénéficié dans les 12 mois précédents, d'une décision favorable d'attribution d'une aide du fonds de solidarité pour le logement³³. En Afrique, les coupures intempestives d'électricité doivent être considérées comme des atteintes au droit à l'énergie, sachant que la moitié des populations du continent vit en deçà du niveau minimal et décent en termes de services énergétiques. La carence des énergies traditionnelles ou la faible exploitation des énergies renouvelables sont indexées comme la cause des nombreux délestages. La quantité d'énergie produite étant insuffisante face à la demande, plusieurs projets sont nés dans le solaire, notamment dans les zones tropicales, désertiques ou quasi-désertiques³⁴. Des projets

³⁰ Les plaintes étaient dirigées contre l'actuelle République démocratique du Congo : African Commission on Human and Peoples' Rights, *Free Legal Assistance Group and Others v. Zaïre*, comm. n° 25/89, 47/90, 56/91, 100/93 (1995).

³¹ Le Comité des droits économiques sociaux et culturels a confirmé cette déduction dans son observation générale 4 : « *The human right to adequate housing, which is thus derived from the right to an adequate standard of living, is of central importance for the enjoyment of all economic, social and cultural rights* » (A/1992/23). Voir à ce propos : K. Neri, *op cit*, p. 344.

³² Le droit au logement ne peut être considéré comme garanti que si le logement dont il est question est doté de commodités et d'infrastructures adéquates. Dans les plans d'urbanisme, un terrain immobilier ne peut être loti que s'il est doté de réseaux d'eau courante, d'une électrification et de routes, entre autres. Le logement décent est donc celui qui offre, en plus du confort lié à l'espace, celui lié à l'habitation, avec accès à l'énergie pour s'alimenter, se chauffer ou rafraîchir l'atmosphère, pour s'éclairer, etc.

³³ C. Krolik, « Un prélude en demi-teinte : à propos de la décision n° 2013-666 DC-loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre », *Revue juridique de l'environnement*, 2013/3 (volume 38), p. 426.

³⁴ Le Maroc par exemple, non pourvu d'hydrocarbures, est devenu grâce à plusieurs parcs solaires le 3^{ème} leader mondial de centrales électriques à puissance solaire. En effet, sur 100 projets existants dans le monde, le Maroc en a développé 5. Il est ainsi le 3^{ème} État au monde à disposer d'installation CSP (Concentrated Solar Power) et CSH (Concentrated Solar Heat) pour usage industriel et tertiaire.

hydrauliques d'envergure sont réalisés ou annoncés³⁵. Cela dit, le défi qui transparaît est celui d'une réelle transformation du cadre juridique africain afin de faire du droit à l'énergie non pas un slogan, mais un véritable droit subjectif.

2. La nécessaire édification d'une assise matérielle au droit à l'énergie

Si le droit est « marqué par une idée d'œuvre à accomplir »³⁶, la garantie du droit de tous à l'énergie constitue *ipso facto* l'œuvre à accomplir dans l'ordre régional africain. La construction matérielle du droit à l'énergie ne repose pas nécessairement sur la nature de la source d'énergie, mais plutôt sur l'ensemble des mesures juridiques adoptées pour garantir à tous, sinon au plus grand nombre, le droit à l'énergie. Il faut cependant reconnaître que la transition vers les énergies renouvelables constitue assurément un moyen efficace d'extension du droit à l'énergie. Le droit régional africain applicable aux droits de l'homme ou à l'énergie, pour parvenir à l'érection du droit à l'énergie en un véritable droit, doit assortir ce droit d'un ensemble de règles autonomes pour lui conférer une portée juridique réelle.

2.1. Un contenu juridique à préciser

En l'état actuel du droit africain, le droit à l'énergie se caractérise par son absence d'autonomie et sa dépendance des autres droits subséquentement proclamés. Cette absence d'autonomie a comme effet direct une teneur approximative de son contenu. Ce droit semble être aujourd'hui, plus un slogan humaniste qu'un véritable droit au regard de son contenu poreux. Bien plus, la transition vers les énergies renouvelables complexifie davantage la portée de son contenu juridique.

De prime à bord, le droit à l'énergie est un droit d'accès à l'énergie *stricto sensu* en termes de consommation directe. Avec les sources d'énergie non renouvelables, le droit d'accès reste assez restrictif pour le citoyen ordinaire. En effet, les sources d'énergie non renouvelables, par leur nature minière, sont la propriété des États en vertu du principe de leur souveraineté permanente sur les ressources naturelles. Dès lors, en tant que droit de l'homme et sous le prisme des énergies non renouvelables, l'individu ne jouit que d'un droit d'accès à l'énergie finale³⁷ et non d'un accès à la ressource. Grâce aux énergies renouvelables, le droit africain de l'énergie peut se mouvoir sous un double axe.

³⁵ Sur le fleuve Congo, en République démocratique du Congo, le barrage de Grand Inga par exemple permettrait de générer une puissance de 39 000 MW, s'ajoutant à Inga I (351 MW), Inga II (1424 MW) et Inga III (4500 MW).

³⁶ C. Krolik, *op cit*, p. 12.

³⁷ L'énergie finale est celle qui parvient au consommateur et qui lui est d'ailleurs facturée. Ses quatre vecteurs possibles sont les combustibles, les carburants, l'électricité et l'eau chaude. Voir B. Durand, *Énergie et environnement*, Paris, EDP Sciences, 2007, p. 21.

D'abord, le droit d'accès s'étend de l'énergie finale à la source d'énergie, l'individu pouvant jouir d'un droit d'accès au rayonnement solaire ou au vent³⁸. Cependant, certaines sources d'énergie renouvelables, telles que la géothermie, ne se prêtent pas à cette liberté d'accès. En effet, en matière de géothermie, le principe civiliste selon lequel « la propriété du sol emporte celle du sous-sol » est mis en berne par la reconnaissance à l'État de la propriété sur toute source géothermale. Ensuite, le droit d'accès s'étend par l'intégration du droit d'exploitation et/ou de commercialisation pour certaines sources d'énergies renouvelables. Ces droits ne sont pas totalement libres, car les sources d'énergie ressortissent du domaine public et ne peuvent pas faire l'objet d'un droit exclusif des individus, sauf en cas de concession ou d'autorisation d'exploitation accordée par l'État. En matière de biomasse, « le principe de la liberté d'entreprendre invite à penser qu'une telle activité puisse être accessible à tous les opérateurs intéressés »³⁹. Cette accessibilité est tout de même soumise à un ensemble de conditions juridiques qui diffèrent d'un État à un autre. Le point commun étant la nécessité d'obtenir des agréments ouvrant la voie à la production, à l'entreposage et à la commercialisation des biocarburants par exemple dans le cas d'une exploitation à but commercial. Cependant, la tendance générale est la liberté du droit d'exploitation des sources d'énergie renouvelables lorsque l'énergie produite reste en deçà d'un certain seuil⁴⁰.

Il apparaît clairement que les énergies renouvelables constituent un défi pour la construction matérielle du droit à l'énergie par les nouvelles possibilités qu'elles offrent. L'individu, destinataire final du service de l'énergie n'a plus seulement un droit d'accès à l'énergie finale distribuée, mais jouit aussi d'un droit d'accès sur la source d'énergie. Surtout, son droit à l'énergie peut se manifester par un droit d'exploitation de la source d'énergie pour sa propre consommation ou une commercialisation à petite échelle. En matière d'énergie solaire, toute personne qui voudrait exploiter le rayonnement solaire pour une production autonome et domestique n'a aucune autorisation à obtenir, si ce n'est celle qui concerne de manière générale la construction du bâtiment récepteur. Il s'en déduit une démocratisation du droit à l'énergie, une décentralisation des moyens de production et, de ce fait, une augmentation du taux

³⁸ Le droit d'accès au rayonnement solaire ou au vent peut donc être protégé face au voisinage où la proximité des bâtiments plus élevés est de nature à conditionner l'accès à ce rayonnement. Les voisins peuvent se mettre d'accord sur l'établissement d'une servitude qui est un accord libre entre les parties prenantes : A. J. Bradbrook, « Le développement du droit sur les énergies renouvelables et les économies d'énergie », *RIDC*, vol. 47, n° 2, avril-juin 1995, p. 530.

³⁹ B. le Baut-Ferrarese et I. Michallet, *Traité de droit des énergies renouvelables*, 2^e éd. Paris, LGDJ, Le Moniteur, 2012, p. 128.

⁴⁰ Au Cameroun, l'article 39 de la loi n° 2011/022 du 14 décembre 2011 régissant le secteur de l'électricité soumet au régime de la déclaration les installations produisant entre 100 KW et 1 MW.

d'accès à l'énergie⁴¹. Encore faut-il que cette démocratisation du droit à l'énergie soit perçue comme une situation juridiquement protégée.

2.2. Une portée juridique à construire

Le droit à l'énergie, à l'aune d'une transition vers les énergies renouvelables, est appelé à s'enrichir quant à son contenu et à s'étendre à des sujets de droit autres que les collectivités. Si cela est admis, il reste encore à consacrer ce droit comme un véritable droit subjectif jouissant d'une certaine juridicité. En effet, le droit à l'énergie, même s'il est évoqué de manière quasi-universelle, n'apparaît pas encore de façon explicite comme un droit de l'homme. Ceci n'est pas propre au droit régional africain ni aux droits nationaux africains. Toutefois, la déduction du droit à l'énergie des autres droits qui l'ont précédé affecte nécessairement sa juridicité. Dans un sens positif, cela implique que l'ensemble des mécanismes de protection de ces droits peuvent être étendus au droit à l'énergie. Mais il n'en demeure pas moins nécessaire pour le droit à l'énergie d'avoir une portée juridique autonome.

Les instances régionales ont adopté des instruments de partenariat et de soutien aux États pour la promotion de l'utilisation des énergies renouvelables en vue d'accroître l'offre énergétique et accroître *in fine* l'accès à l'énergie. Ainsi, en 2008, lors de la conférence de Dakar sur l'énergie renouvelable, les États africains ont adopté une déclaration visant la mobilisation de 10 milliards de dollars pour l'exploitation des énergies renouvelables de 2009 à 2014. À Maputo en 2010, les ministres de l'énergie se sont engagés à soutenir le programme de coopération régionale d'exploitation de l'énergie géothermique en Afrique orientale, le potentiel de la vallée du Rift étant évalué à près de 15 000 MW⁴². Ces différents engagements régionaux sont destinés à impulser au sein des États la mise en place d'un cadre juridique propice à respecter, protéger et soutenir⁴³ le droit à l'énergie. Cette triple obligation a été posée par la CADHP en matière des droits économiques, sociaux et culturels⁴⁴. À l'analyse, le droit régional, à l'image du droit international actuel, ne s'est pas encore doté d'instruments contraignants capables d'imposer des obligations aux États afin de faire naître un droit à l'énergie autonome bénéficiant d'une véritable portée juridique. Le droit régional

⁴¹ Les principaux bénéficiaires sont les ménages qui, en plus des réseaux nationaux, peuvent avoir des sources autonomes et additionnelles d'énergie contribuant à leur garantir un droit à l'énergie et surtout à réduire leur facture énergétique à moyen et à long termes.

⁴² M. J. Fanfil et A. Caton-Fourrat, *Le droit de l'énergie en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2015, p. 24.

⁴³ Nous faisons nôtre cette triple obligation pesant sur les droits de l'homme, posée par J. E. Viñuales reprenant les travaux de Henry Shue. Voir : J. E. Viñuales « Du non dosage du droit international : les négociations climatiques en perspectives », *Annuaire français de droit international*, volume 56, 2010, p. 468.

⁴⁴ *Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, Communication CADHP 155/96, 15^e rapport d'activité (2001-2002), §§ 45-46; F. Coomans "The Ogoni Case before the African Commission on Human and Peoples Rights", *ICLQ*, vol. 52, n° 3, 208, pp. 749-760.

africain procède essentiellement par des recommandations⁴⁵ faites aux États de respecter par exemple le droit au logement décent ou d'impulser le développement d'une énergie durable. Le droit à l'énergie n'est déduit que de ces dispositions plus générales. Ceci peut se justifier par la nature de droit-créance du droit à l'énergie.

Cette faiblesse normative explique l'absence d'une réelle portée juridique du droit à l'énergie. Elle peut se justifier par le principe de la souveraineté permanente des États sur leurs ressources naturelles. Toutefois, le droit conventionnel régional africain a la capacité d'élever l'accès à l'énergie au rang de situation juridique à protéger, tels que le droit à la santé ou le droit au logement. Pour ce faire, il faudrait parvenir à identifier les motifs recevables en justice et pouvant soutenir une action intentée pour atteinte au droit à l'énergie. La mutation du droit régional africain irradierait *ipso facto* les droits nationaux. Le droit à l'énergie issu du droit régional africain orienterait par conséquent l'action de l'État, notamment dans le sens de l'édiction et la mise en œuvre d'incitations fiscales, de subventions à l'offre et à l'achat de l'énergie dans le secteur de l'exploitation des sources d'énergies renouvelables. Ces mesures auront pour but d'agir sur le coût et la qualité énergétiques et, partant, d'améliorer l'accès à l'énergie par les populations, y compris les plus défavorisées. En Grande-Bretagne, le choc pétrolier des années 1970 a favorisé l'institution de la *Fuel Poverty*⁴⁶ (pauvreté énergétique) au profit de certains ménages, mettant à la charge de l'État des obligations vis-à-vis de ces ménages. En France, la loi NOME a fait de la qualité de service⁴⁷ une mesure d'ordre public s'appliquant autant aux consommateurs qu'aux fournisseurs⁴⁸. La pauvreté énergétique, tout comme la qualité de service, constituent désormais des motifs d'action en justice pour contester une atteinte au droit à l'énergie.

L'accès à l'énergie moderne reste très faible en Afrique. La précarité énergétique, « la difficulté, voire l'incapacité à pouvoir chauffer correctement son logement, et ceci à un coût acceptable », est le sort commun des populations africaines. Les coupures d'électricité en sont la parfaite illustration. Si les subventions à l'énergie appliquées par

⁴⁵ Dans l'examen des rapports présentés par les États parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a engagé l'Australie « à prendre des mesures immédiates pour améliorer l'état de santé des autochtones, en particulier des femmes et des enfants, notamment en instaurant un cadre relatif aux droits de l'homme qui garantit l'accès aux facteurs sociaux de la santé que sont le logement, l'eau potable, l'électricité et un système efficace d'assainissement », E/C.12/AUS/CO/4 du 12 juin 2009, p. 8.

⁴⁶ La pauvreté énergétique a été reconnue comme un problème social au début des années 1970 en Grande-Bretagne lors de la forte augmentation du coût des énergies domestiques, en raison des chocs pétroliers. Voir : C. Krolik, *op cit*, p. 153-154.

⁴⁷ La loi NOME (nouvelle organisation du marché de l'électricité) du 7 décembre 2010, prenant en compte ces différents aspects, a étendu le contenu du droit d'accès à l'énergie (articles L.121-86 à 94).

⁴⁸ La qualité de service renferme une pluralité d'éléments. Il peut s'agir de : la mise à disposition du consommateur de toutes les informations permettant d'identifier le fournisseur d'énergie ; la nature écrite et la disponibilité du contrat de fourniture d'énergie ; la possible modification du contenu dudit contrat, sa limitation dans le temps et le droit pour le consommateur de changer de fournisseur à échéance. Cependant, ces éléments ne trouvent aisément leur pertinence que dans un marché concurrentiel de libéralisation du secteur de l'énergie.

certains États africains traduisent une volonté de conférer à ce droit une certaine effectivité, il faut de solides garanties de justiciabilité pour qu'il puisse accéder au rang des droits garantis devant les juridictions.

Bien que la mention du droit à l'énergie soit indirecte dans les instruments juridiques internationaux relatifs aux droits de l'homme, il n'en demeure pas moins vrai qu'il est l'un des enjeux majeurs du XXI^e siècle. Il constitue un objectif à atteindre dans un monde en quête d'équilibre dans un contexte de crise énergétique et environnementale. La lutte contre le réchauffement du climat et la sortie du nucléaire s'organisent universellement dans le sens de la préservation du droit de chacun à l'énergie, ce qui reste une équation à résoudre par l'inversion des courbes de production énergétique en faveur des sources renouvelables. D'ailleurs, le cadre onusien de la SE4All considère les énergies renouvelables comme un axe principal de garantie du droit à l'énergie. Du coup, le droit africain doit être capable de saisir l'opportunité de la transition vers les énergies renouvelables pour donner au droit à l'énergie un contenu juridique qui, dépassant sa connotation incantatoire, en fasse une véritable prérogative juridique. Le but, à terme, est d'offrir aux juges nationaux africains, à l'instar du juge français, l'opportunité de statuer en faveur d'un arrêté communal interdisant la suspension de la fourniture d'énergie et d'eau aux familles en difficulté économique et sociale⁴⁹.

⁴⁹ À Melun, le juge administratif a rejeté le recours en annulation d'un arrêté communal introduit par Électricité de France et Gaz de France (TA Melun, 16 mai 2007). À Lyon, le juge administratif a, dans le même sens, rejeté la requête du préfet du Rhône aux fins de suspension d'un arrêté communal contre les coupures d'électricité, d'eau et de gaz de familles en difficulté (TA Lyon, 20 juin 2007).

LE DROIT SOLAIRE EN AFRIQUE DE L'OUEST : ENTRE RÉGIONALISME, ÉTATISME ET LIBÉRALISME

Habib Ahmed DJIGA

Docteur en droit public

UFR/Sciences juridiques et politiques, Université Thomas Sankara, Ouagadougou

Résumé

Les États ouest-africains ont donné une nouvelle orientation aux politiques énergétiques à travers une transition vers les énergies renouvelables, particulièrement l'énergie solaire. Au niveau régional, la CEDEAO et l'UEMOA ont élaboré des règles communautaires axées sur la promotion des énergies renouvelables et le marché de l'énergie solaire. Au niveau national, la plupart des États ont procédé à une réorganisation du cadre institutionnel et législatif pour le renforcement des pouvoirs du régulateur énergétique, la suppression de l'acheteur unique d'énergie électrique, l'accès des tiers au réseau de transport électrique et l'adoption de mesures incitatives à l'utilisation de l'énergie solaire. Se développe ainsi un droit solaire en Afrique de l'Ouest qui reflète la volonté politique de promouvoir, d'une part, l'énergie solaire dans le cadre régional, et d'autre part, l'initiative privée par la libéralisation du secteur de l'énergie solaire. Le droit solaire se révèle être un droit de conciliation entre régionalisme, étatismes et libéralisme, axé sur des règles promotrices d'un développement véritable par le biais de l'accès universel aux énergies propres.

Mots clés : droit solaire, interventionnisme étatique, droit communautaire ouest-africain, secteur privé, changements climatiques, développement durable.

Abstract

West African States have given new direction to energy policies through a transition to renewable energy, particularly solar energy. At the regional level, ECOWAS and UEMOA have developed community rules focused on the promotion of renewable energy and the solar energy market. At country level, most States have reorganized the institutional and legislative framework to strengthen the powers of the energy regulator, for the elimination of the sole purchaser of electric energy, for third-party access to the electric transmission network, and the adoption of incentives for the use of solar energy. A solar law is thus developing in West Africa which reflects the political to promote, on the one hand, solar energy in the regional framework, and on the other hand, private initiative through the liberalization of the solar energy sector. Solar law turns out to be one of reconciliation between regionalism, statism and liberalism, based on rules promoting genuine development through universal access to clean energies.

Keywords: solar law, State interventionism, West African community law, private sector, climate change, sustainable development.

Introduction

Pour pallier les défis énergétiques et maintenir le cap des ambitions économiques, les États se ruent vers l'énergie solaire. La prise de conscience des avantages qu'elle procure a ainsi conduit à l'élaboration d'un cadre juridique incitatif au solaire¹. Au regard de ses vertus écologiques, « l'engouement pour le solaire est devenu un fait social, autant qu'une réalité juridique »².

Les États de l'Afrique de l'Ouest, individuellement ou collectivement, ont pris un certain nombre de mesures afin de résorber leur retard énergétique et renforcer un corps de règles capable de forger un droit solaire et amorcer leur développement économique³. Les textes qui sont adoptés dans cette perspective révèlent clairement que l'énergie constitue « un enjeu stratégique majeur, car elle est indispensable à toute action humaine et à la satisfaction de la plupart des besoins des hommes, aussi bien pour la satisfaction de leurs besoins domestiques que pour ceux de l'industrie et plus largement, des entreprises qui seraient condamnées à la cessation d'activités sans énergie »⁴. Dans le même temps, le caractère budgétivore des infrastructures énergétiques et les exigences de technicité du secteur de l'énergie solaire conduisent l'État à se cantonner dans ses prérogatives régaliennes et à confier au secteur privé les fonctions d'exploitations directes⁵. De ce fait, le droit solaire en Afrique de l'Ouest se trouve à la frontière du régionalisme, de l'étatisme et du libéralisme. Membres de l'Union africaine (UA), les États ouest-africains participent à la politique énergétique continentale⁶. Engagés dans les processus d'intégration régionale, ils œuvrent au plan communautaire à la promotion des énergies renouvelables, notamment solaires, dans le cadre de la diversification des sources d'énergies⁷. Au plan national, les États érigent un cadre juridique porteur d'une tendance au développement de l'énergie solaire en vue de l'effectivité de l'accès universel à l'énergie solaire et d'un développement propre⁸. Tel un aqueduc, le droit solaire, défini comme l'ensemble des règles dont

¹ M. Prieur, « L'énergie et la prise en compte de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, 3/1982, pp. 232-264 ; B. Petit, « Le droit du solaire : "petit embryon deviendra grand" », *Gazette du palais*, 19 janvier 2006, n° 19, pp. 19 et ss.

² B. Petit, *ibid.*, p. 18 ; voir aussi M. Prieur et al., *Droit de l'environnement*, 7^{ème} éd., Paris, Dalloz, 2016, p. 907.

³ J. Kamga et A. Amadou, « Droit et politiques de l'énergie en Afrique subsaharienne : les tendances d'harmonisation », *Revue des juristes de Sciences Po*, 8/2013, p. 62.

⁴ M. Lamoureux, « Le bien énergie », *Revue trimestrielle de droit commercial*, 2009, p. 239.

⁵ J. Kamga et A. Amadou, « Droit et politiques de l'énergie en Afrique subsaharienne : les tendances d'harmonisation », *op. cit.*, p. 67.

⁶ Convention du 11 juillet 2001 relative à la création de la Commission africaine de l'énergie (Lusaka, Zambie).

⁷ Protocole de la CEDEAO sur l'énergie adopté à Dakar (Sénégal) le 21 janvier 2003.

⁸ Loi n° 2010-21 du 20 décembre 2010 portant loi d'orientation sur les énergies renouvelables au Sénégal ; loi n° 014-2017/AN du 20 avril 2017 portant réglementation du secteur de l'énergie au Burkina Faso ; loi n° 2016-05 du 17 mai 2016 portant code de l'électricité au Niger.



l'objet principal est d'encadrer l'usage de l'énergie solaire⁹, d'élaborer un ensemble de règles de droit qui accompagne l'exploration, la production, l'importation, l'exploitation, le transport, la distribution de l'énergie solaire¹⁰, draine alors en Afrique de l'Ouest des règles internationales, communautaires et nationales, avec dans ses flots un étatisme qui illustre l'attrait vers un monopole étatique dans le secteur et un libéralisme qui affiche une prise de conscience que l'État ne peut tout faire.

La question du choix idoine et de son encadrement juridique se pose dès lors. Faut-il privatiser ou nationaliser le secteur de l'énergie solaire ? L'État peut-il se désengager des activités d'exploitation de l'énergie solaire au profit des acteurs privés ? Les règles incitatives à l'intervention du secteur privé dans le solaire sont-elles pertinentes ? Les règles communautaires promeuvent-elles ou dissuadent-elles le libéralisme dans le secteur de l'énergie solaire ?

De tels questionnements révèlent une dialectique et une corrélation entre le régionalisme, l'étatisme et le libéralisme dans le secteur de l'énergie solaire. Pour paraphraser Mohammed Bedjaoui¹¹, répondre à ces questions consiste à soumettre les règles relatives à l'usage du solaire à un « scanner sophistiqué » pour en percevoir l'authentique option, la vraie fonction et la pertinence réelle dans la mesure où, dans certains pays, il est fait « un appel à (re)créer un pôle public apte à répondre aux enjeux actuels d'écologie, d'égalité et d'autonomie »¹².

Il appert ainsi que le droit solaire en Afrique de l'Ouest est un droit auréolé par l'étatisme (1) mais qui, de plus en plus, est nimbé d'un libéralisme certain (2).

1. Le droit solaire, un droit auréolé par l'étatisme

L'étatisme est une « doctrine politique préconisant l'extension du rôle de l'État dans la vie économique et sociale »¹³. Au regard de l'importance de l'énergie, les pouvoirs publics ne peuvent être étrangers ni surtout indifférents à l'orientation des comportements pour « assurer un accès minimum d'énergie à chacun, dans la pérennité

⁹ C. Krolík, « Un code primeur pour la naissance du droit de l'énergie », *Revue juridique de l'environnement*, 4/2011, p. 487. Il faut distinguer le droit solaire du droit applicable à l'énergie solaire qui est l'ensemble des règles qui régissent le secteur de l'énergie, mais dont la finalité est extérieure à l'énergie solaire, à l'instar des incitations financières ou fiscales pour promouvoir l'énergie solaire et la production d'électricité par les panneaux photovoltaïques. Voir M. Prieur et al., *Droit de l'environnement*, op. cit., p. 907.

¹⁰ L. Grammatico, *Les moyens juridiques du développement énergétique dans le respect de l'environnement en droit français : recherches sur le droit du développement durable*, thèse de droit, Université de Montpellier, 2003, p. 25.

¹¹ M. Bedjaoui, « L'humanité en quête de paix et de développement » (1^{ère} partie), *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 324, 2008, p. 55.

¹² S. Guérard, « Indépendance, transition écologique, pouvoir d'achat... Et si on (re)nationalisait l'énergie », *L'Humanité*, 10 avril 2021.

¹³ Dictionnaire *Le Robert*.

et le respect de l'environnement »¹⁴. En Afrique de l'Ouest, à travers les règles qu'ils élaborent, les États expriment individuellement leur omniprésence nationale dans le secteur de l'énergie solaire (1.1) et affichent collectivement leur attachement au régionalisme (1.2).

1.1. L'omniprésence de l'État

L'importance stratégique du secteur de l'énergie a conduit les États à affirmer leur présence dans tous les sillons des différentes activités et à « s'ériger en architecte unique d'un secteur aussi crucial que celui de l'énergie »¹⁵. Dans cette veine, l'État intervient dans le domaine de l'énergie solaire par l'encadrement (1.1.1) et en tant qu'opérateur (1.1.2).

1.1.1. L'État encadreur

L'intervention de l'État dans le domaine de l'énergie solaire se manifeste par l'encadrement et la planification. En effet, en vertu de sa souveraineté, l'État détient le monopole de l'édition des règles de droit. Il lui revient alors d'édicter des normes qui régissent la production, le transport et la distribution de l'énergie solaire ainsi que toutes les activités connexes telles que la construction des centrales solaires, l'installation des capteurs solaires, ou encore la commercialisation des matériels et équipements solaires. C'est en vertu de ces prérogatives que les États ouest-africains ont amorcé un processus de codification du secteur de l'énergie à partir des années 2000 par l'adoption de lois qui intègrent l'énergie solaire dans le bouquet énergétique¹⁶.

L'État encadre le domaine de l'énergie solaire par l'adoption d'actes particuliers. À cet égard, il délivre les titres nécessaires à l'exercice des activités énergétiques. La délivrance des licences de production et de vente d'électricité¹⁷, l'octroi des concessions ou les autorisations d'exploitation des installations énergétiques¹⁸ relèvent ainsi de la compétence étatique, plus spécifiquement du ministère en charge de l'énergie. L'État exerce également une mission de planification. À cet effet, il détient un pouvoir d'orientation dans le domaine de l'énergie solaire, par l'élaboration des

¹⁴ C. Krolík, « Un code primeur pour la naissance du droit de l'énergie », *op. cit.*, p. 486.

¹⁵ M. Fall, *Les partenariats public-privé dans le domaine des services énergétiques*, thèse de droit, Université de Bordeaux, 2019, p. 12.

¹⁶ Loi d'orientation sur les énergies renouvelables de 2010 au Sénégal ; loi n° 2014-132 du 24 mars 2014 portant code de l'électricité en Côte d'Ivoire ; loi n° 014-2017/AN du 20 avril 2017 portant réglementation du secteur de l'énergie au Burkina Faso ; loi n° 2016 - 05 du 17 mai 2016 portant code de l'électricité au Niger ; ordonnance n° 00-019/P-RM du 15 mars 2000 portant organisation du secteur de l'électricité au Mali.

¹⁷ Décret n° 2017-1012/PRES/PM/ME/MCIA/MINEFID du 26 octobre 2017 portant conditions et modalités d'octroi des licences ou autorisations de production d'énergie électrique au Burkina Faso.

¹⁸ Article 24 de la loi n° 98-29 du 14 avril 1998 portant loi d'orientation du secteur de l'électricité au Sénégal.

politiques sectorielles, la planification stratégique et le suivi-contrôle des activités du secteur de l'énergie solaire¹⁹.

L'État peut aussi intervenir par la régulation qui « repose sur l'idée selon laquelle la satisfaction de certains besoins collectifs ne peut pas être garantie par le seul marché et sans intervention de la puissance publique »²⁰.

La régulation, effectivement, représente « une fonction de la puissance publique qui tend à établir un compromis entre des objectifs et des valeurs économiques et non économiques, pouvant être antinomiques, dans le cadre d'un marché concurrentiel »²¹. Elle se révèle pertinente dans un contexte d'ouverture du marché – avec l'intervention du secteur privé²² – mais représente peu d'importance si l'organisation du secteur de l'énergie solaire est monopolistique, surtout lorsque l'État agit comme opérateur.

1.1.2. L'État opérateur

Historiquement, la gestion du secteur de l'énergie était axée sur un système d'étatisation-centralisation avec en toile de fond un « quasi-monopole qui laissait à la sphère publique le choix des sources utilisées »²³, sous-tendu par l'idée que l'État est incontournable dans ce secteur. L'interventionnisme de l'État en tant qu'opérateur s'exerce soit directement, soit indirectement. En effet, en droite ligne de la position antérieure française²⁴, certains pays ouest-africains, notamment francophones, ont opté pour la nationalisation de l'électricité. Mais progressivement ils réorientent leur intervention par la création d'entités juridiquement distinctes ou l'octroi de concessions. Ainsi, par le biais d'établissements publics spécialement dédiés à l'exploitation des services énergétiques, les États ont gardé une mainmise sur le secteur²⁵. Il en est de même de la concession d'État pour l'exploitation ou la prise de capital social dans les sociétés d'électricité²⁶. Toutes ces initiatives révèlent la volonté des États d'avoir une maîtrise parfaite du secteur de l'énergie solaire²⁷. Pourtant, ils affichent aussi leur attachement à la promotion régionale de l'énergie solaire.

¹⁹ Article 7 de la loi portant réglementation du secteur de l'énergie au Burkina Faso ; ordonnance n° 00-019/P-RM du 15 mars 2000 portant organisation du secteur de l'électricité au Mali ; article 7 du code de l'électricité du Niger.

²⁰ M. Fall, *Les partenariats public-privé dans le domaine des services énergétiques*, *op. cit.*, p. 17.

²¹ G. Marcou, « La notion juridique de régulation », *Actualité Juridique. Droit Administratif*, 2006, p. 347.

²² Articles 43 et ss du code de l'électricité de la Côte d'Ivoire ; article 8 de la loi portant réglementation du secteur de l'énergie au Burkina Faso.

²³ B. Petit, « Le droit du solaire : "petit embryon deviendra grand" », *op. cit.*, p. 20.

²⁴ Loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz en France ; loi n° 49-1090 du 2 août 1949 et décret n° 55-562 du 20 mai 1955 sur les rapports entre Énergie de France (EDF) et Gaz de France (GDF) et les producteurs autonomes d'énergie électrique.

²⁵ M. Fall, *Les partenariats public-privé dans le domaine des services énergétiques*, *op. cit.*, p. 23.

²⁶ Décret n° 2018-0857/PRES/PM/ME/MINEFID portant approbation des statuts de la Société nationale d'électricité du Burkina Faso ; article 81 du code nigérien de l'électricité.

²⁷ M. Fall, *Les partenariats public-privé dans le domaine des services énergétiques*, *op. cit.*, p. 23.

1.2. L'attachement au régionalisme

Tant au niveau continental (1.2.1) que sous-régional (1.2.2), les États ouest-africains ont pris un certain nombre de mesures qui illustrent leur volonté de promouvoir l'énergie solaire.

1.2.1. L'engagement continental

Malgré son potentiel naturel, l'Afrique n'arrive pas à dynamiser son développement économique à cause du déficit énergétique²⁸. Elle est ainsi « à la fois un géant énergétique par les ressources dont elle dispose, et un “nain électrique” par les capacités réelles sur lesquelles elle peut s'appuyer aujourd'hui pour soutenir son développement »²⁹. Face à cette situation, les États africains ont initié des mesures pour identifier les problèmes énergétiques du continent et pour les résoudre³⁰. C'est dans ce contexte que la Commission africaine de l'énergie (AFREC) a été créée pour aider les États à juguler la crise énergétique avec en ligne de mire le développement et l'utilisation durables et écologiquement rationnels de l'énergie³¹.

Dès son préambule, la Convention créant l'AFREC rappelle que le Traité de la Commission économique africaine (CEPA)³² engage les États africains à mettre effectivement en commun les ressources énergétiques du continent et à promouvoir le développement des énergies nouvelles et renouvelables dans le cadre de la politique de diversification des sources d'énergie³³. L'attachement des pays africains à l'énergie solaire se manifeste également à travers l'Agenda 2063 qui fixe l'objectif d'exploiter toutes les ressources énergétiques de l'Afrique en vue d'assurer une énergie moderne, efficace, fiable, rentable, renouvelable et respectueuse de l'environnement à tous les ménages africains, aux entreprises, aux industries et aux institutions, grâce à l'établissement de pools et de réseaux énergétiques nationaux et régionaux et de projets énergétiques.

Dans ce sens, chaque organisation sous-régionale³⁴ a mis en place un pool dont l'objectif est, d'une part, « de garantir une solidarité entre les pays adhérents pour leur

²⁸ Le continent africain produit 12,4 % du pétrole, 7 % du gaz et 4,3 % du charbon de la planète. Il dispose d'un fort potentiel en énergies renouvelables. Voir : Agence française pour le développement et Banque africaine de développement, *L'énergie en Afrique à l'horizon 2050*, Paris, 2009.

²⁹ J. Kamga et A. Amadou, « Droit et politiques de l'énergie en Afrique subsaharienne : les tendances d'harmonisation », *op. cit.*, p. 65.

³⁰ Plan d'action de Lagos de l'Organisation de l'unité africaine 1980 ; voir aussi J. Kamga et A. Amadou, *ibid.*, p. 65.

³¹ Convention du 11 juillet 2001 portant création de la Commission africaine de l'énergie.

³² Le Traité de la CEPA a été adopté à Abuja le 3 juin 1991.

³³ Article 54.2 du Traité de la CEPA.

³⁴ Il s'agit du Comité maghrébin de l'électricité, du *South Africa Power Pool*, du *West Africa Power Pool*, du Pool énergétique de l'Afrique centrale et du *Est Africa Power Pool*. Voir : J. Kamga et A.

approvisionnement en énergie électrique principalement » et, d'autre part, « de mettre en place des programmes spécifiques ayant pour vocation de faciliter et d'améliorer l'intégration totale des systèmes d'énergie en Afrique »³⁵. Ces pools attestent l'affirmation intégrationniste de la promotion de l'énergie solaire.

1.2.2. L'affirmation intégrationniste

L'UEMOA et la CEDEAO ont élaboré des règles relatives à la promotion de l'énergie solaire.

Les piliers de l'action de l'UEMOA résident dans la Politique énergétique commune et l'Initiative régionale pour l'énergie durable. La politique commune vise à promouvoir les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique et à contribuer à la préservation de l'environnement³⁶. Elle épouse l'affirmation de Michel Prieur pour qui : « L'environnement ne peut que bénéficier de cette ressource [l'énergie solaire] ; elle est renouvelable, gratuite, elle ne produit pas de déchets, elle n'émet pas de fumée, elle est silencieuse. Il s'agit vraiment d'une richesse nationale assurant l'indépendance énergétique pour laquelle le maximum d'efforts de recherche et d'incitation devraient être consentis »³⁷. Quant à l'Initiative régionale, elle vise à intégrer 82 % d'énergies renouvelables dans le mix énergétique en 2030³⁸.

L'action de la CEDEAO se fonde sur l'article 28 de son Traité révisé de 1993, qui engage les États membres à « promouvoir le développement des énergies nouvelles et renouvelables notamment l'énergie solaire dans le cadre de la politique de diversification des sources d'énergie ». C'est dans ce registre que le Protocole sur l'énergie a été adopté le 21 janvier 2003. Il vise, entre autres, à promouvoir le développement et l'utilisation des sources d'énergies renouvelables et l'emploi de technologies et de moyens techniques qui réduisent la pollution. Dans la même optique, conscients que « les solutions d'énergie renouvelable et d'efficacité énergétique peuvent résoudre les défis liés à l'atténuation du changement climatique de manière simultanée et efficace dans la région », les États ont adopté une politique en matière d'énergies renouvelables³⁹ préconisant de développer un cadre juridique cohérent, efficace et flexible qui puisse inciter à la production d'énergies renouvelables. D'où une incitation à la libéralisation du secteur.

Amadou, « Droit et politiques de l'énergie en Afrique subsaharienne : les tendances d'harmonisation », *op. cit.*, p. 66.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Acte additionnel n° 04/2001 du 19 décembre 2001 portant adoption de la politique énergétique commune de l'UEMOA.

³⁷ M. Prieur, « L'énergie et la prise en compte de l'environnement », *op. cit.*, p. 256.

³⁸ Décision du Conseil des Ministres de l'UEMOA n° 6-2009-CM-UEMOA du 25 septembre 2009.

³⁹ Acte additionnel A/SA.3/07/13 du 18 juillet 2013 sur la politique d'énergies renouvelables de la CEDEAO.

2. Le droit solaire, un droit progressivement nimbé de libéralisme

L'édiction des normes qui encadrent l'usage de l'énergie solaire s'oriente de plus en plus vers le libéralisme défini comme la « Doctrine selon laquelle la liberté économique, le libre jeu de l'entreprise ne doivent pas être entravés »⁴⁰. L'on assiste progressivement à une privatisation de la gestion de l'énergie solaire⁴¹, avec un équilibre entre étatsisme et libéralisme, à travers l'encadrement de la participation du secteur privé (2.1). Mais des obstacles se dressent face au choix libéral (2.2).

2.1. L'encadrement de la participation du secteur privé

La libéralisation du secteur de l'énergie solaire repose sur la création d'un marché de l'énergie solaire concurrentiel et compétitif (2.1.1) qui exige que l'État déploie des mécanismes pour protéger les intérêts des investisseurs privés (2.1.2).

2.1.1. La marche vers un marché de l'énergie solaire ouvert

La libéralisation du marché de l'énergie solaire requiert, d'une part, l'édiction de règles communes dans le contexte régional et, d'autre part, l'adoption de normes nationales qui consacrent l'ouverture du marché de l'énergie électrique.

Dans le contexte européen, la libéralisation a été amorcée par la directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité⁴². Ce choix a rencontré la réticence de certains pays comme la France qui a été interpellée par la Commission de l'Union européenne⁴³ pour qu'elle change le statut juridique des opérateurs historiques en sociétés anonymes, avec une participation de l'État à hauteur de 70 % dans le capital⁴⁴.

En Afrique de l'Ouest, la CEDEAO a aussi opté pour la libéralisation du secteur de l'énergie par l'institution d'un marché régional de l'électricité⁴⁵ exhortant les États à adopter un cadre juridique qui assure le libre accès au réseau de transport régional et prévoit des conditions et procédures d'octroi des licences aux producteurs indépendants

⁴⁰ Dictionnaire *Le Robert*.

⁴¹ B. Petit, « Le droit du solaire : "petit embryon deviendra grand" », *op. cit.*, p. 20.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Lettre du 16 octobre 2002 de la Commission de l'Union européenne invitant la France à présenter ses observations concernant les subventions accordées à l'établissement public EDF. Voir : M. Fall, *Les partenariats public-privé dans le domaine des services énergétiques*, *op. cit.*, p. 14.

⁴⁴ Loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières ; loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité ; loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés.

⁴⁵ Directive C/DIR/1/06/13 du 21 juin 2013 sur l'organisation du marché régional de l'électricité.

d'électricité qui soient attrayantes, donc favorables à l'investissement privé et au libéralisme⁴⁶.

Les législations nationales sont imprégnées de cet esprit libéral. En effet, elles consacrent la libéralisation de la production et de la distribution de l'énergie électrique, dont celle de source solaire. Elles libéralisent également l'achat de l'électricité. Les opérateurs historiques, qui font partie de l'appareil d'État, ne sont donc plus l'acheteur unique de l'électricité.

La production est ainsi ouverte pour la consommation personnelle⁴⁷, la distribution ou la vente d'électricité. Lorsque la production a pour finalité la vente de l'électricité, elle est soumise à concession ou licence, suivant les cas⁴⁸.

Au-delà de la libéralisation du secteur de l'énergie, les États font également recours aux acteurs privés pour la réalisation et l'exploitation des services énergétiques, car ils ont une gestion plus technique, plus efficace et flexible, comparativement à la gestion publique⁴⁹. D'où le recours aux partenariats public-privé ou à la délégation de service public⁵⁰ qui exigent une protection des intérêts privés.

2.1.2. La protection des intérêts des investisseurs privés

L'État assure la protection des intérêts des investisseurs d'abord par l'établissement de garanties de stabilisation juridique, fiscale et douanière. Ces garanties visent à prémunir les investisseurs privés d'une nationalisation du secteur de l'énergie, d'une expropriation ou d'une modification unilatérale des contrats⁵¹.

La protection des intérêts des investisseurs privés se manifeste ensuite par l'adoption de mesures fiscales et douanières incitatives. En effet, la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest accordent des avantages aux entreprises prévus par le code des investissements. La finalité de ces avantages est d'attirer les investisseurs et de les inciter à contribuer au développement économique et social. Il s'agit essentiellement de l'exonération de

⁴⁶ Article 7 (2) b et c de la directive du 21 juin 2013.

⁴⁷ Article 61 de la loi burkinabè sur l'énergie. Voir : M. A. Daffé, « Introduction aux aspects juridiques des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique au Sénégal », in F. Caille et M. Badji (dir.), *Du soleil pour tous. L'énergie solaire au Sénégal : un droit, des droits, une histoire*, Québec, Éditions science et bien commun, 2018.

⁴⁸ Article 25 de la loi burkinabè sur l'énergie ; ordonnance malienne relative à l'organisation du secteur de l'électricité.

⁴⁹ M. Fall, *Les partenariats public-privé dans le domaine des services énergétiques*, *op. cit.*, p. 33.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ J. Kamba et A. Amadou, « Droit et politiques de l'énergie en Afrique subsaharienne : les tendances d'harmonisation », *op. cit.*, p. 69.

la TVA et de certains droits de douane, ou encore des exonérations fiscales et douanières en faveur du solaire⁵².

En dépit de l'ouverture du marché de l'électricité, des obstacles empêchent la véritable libéralisation du secteur, car les investisseurs privés tournent plutôt vers les énergies fossiles.

2.2. La prégnance des obstacles au libéralisme

La prégnance des obstacles au libéralisme s'illustre par l'existence d'un paradoxe fiscal (2.2.1) et la surbrillance de l'étato-centrisme (2.2.2).

2.2.1. Le paradoxe fiscal

La production et l'acquisition de l'énergie solaire sont coûteuses⁵³. Au regard de cette onérosité et de la nécessité d'avoir accès à l'énergie solaire, les États devraient procéder à une défiscalisation intégrale. Mais le constat est bien différent. En effet, les États perçoivent beaucoup de taxes dans la fiscalité de porte. Il est vrai que certains États développent des initiatives de défiscalisation qui exonèrent de la TVA les équipements et matériels solaires, comme le Burkina Faso⁵⁴ ou le Mali⁵⁵. Mais au niveau communautaire, le tarif extérieur commun (TEC) plombe ces efforts du fait du classement des équipements solaires dans la catégorie 3 des marchandises, donc assujettis au paiement des droits de douanes (20 %) pour les câbles, fils et batteries, de la redevance statistique (1 %) pour les cellules solaires, câbles, fils et batteries, et du prélèvement communautaire (1,5 %)⁵⁶. D'où la nécessité de revoir la fiscalité de porte pour les équipements et matériels solaires au risque d'aboutir à une baisse drastique de leur importation⁵⁷. D'où aussi le rôle crucial de l'État pour estomper ce paradoxe.

⁵² Article 52 du code de l'électricité nigérien ; article 57 de la loi portant réglementation du secteur de l'énergie au Burkina Faso. Voir : B. Sarr et F. Caille, « Moins de taxes pour plus de solaire ? Pluralité et poids des droits fiscaux et taxes sur les matériels énergétiques solaires au Sénégal depuis l'entrée en vigueur en 2000 du TEC de l'UEMOA », in F. Caille et M. Badji, *Du soleil pour tous ...*, *op. cit.*

⁵³ G. Magrin, « L'Afrique subsaharienne face aux famines énergétiques », *EchoGéo* 2007.

⁵⁴ Dans le cadre de la mise en œuvre d'un projet social d'acquisition du matériel solaire à crédit pour les ménages et les PME-PMI, une exonération a été accordée aux entreprises prestataires par l'arrêté n° 2020-033/ME/MINEFID/MCIA du 16 mars 2020.

⁵⁵ C. de Gouvello et Y. Maines, *L'électrification rurale décentralisée : une chance pour les hommes, des techniques pour la planète*, Paris, Systèmes solaires, 2002, p. 303.

⁵⁶ B. Sarr et F. Caille, « Moins de taxes pour plus de solaire ? Pluralité et poids des droits fiscaux et taxes sur les matériels énergétiques solaires au Sénégal depuis l'entrée en vigueur en 2000 du TEC de l'UEMOA », *op. cit.*

⁵⁷ *Ibid.*

2.2.2. La surbrillance de l'étato-centrisme

Malgré l'expression étatique des prémisses d'un esprit libéral, force est d'admettre que l'État maintient une place importante dans le secteur de l'énergie. Cette surbrillance de l'étato-centrisme se manifeste d'abord par la réaffirmation du principe de la souveraineté étatique sur les ressources naturelles⁵⁸.

Elle se manifeste ensuite par l'imposition des obligations de service public aux acteurs privés, qui doivent veiller au respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptation du service public. Il convient enfin de souligner la présence de l'État dans la gestion des sociétés d'électricité. Certains pays, en effet, détiennent soit la majorité, soit la totalité du capital des sociétés d'État⁵⁹. Toute chose qui, dans un contexte de libéralisme, entrave le fonctionnement d'un marché ouvert et concurrentiel.

Pour terminer, une boutade nous interpelle : « À force de tout vendre au privé, on sera privé de tout ». Prononcée lors d'une manifestation contre la privatisation de l'énergie en France, elle résume les enjeux des choix opérés dans un secteur aussi stratégique que vital. Somme toute, régionalisme, étatisme ou libéralisme, il appert qu'un véritable droit solaire émerge progressivement et nourrit la réflexion sur sa codification⁶⁰.

⁵⁸ Selon la Déclaration d'Addis-Abeba du 3 février 2009 sur le développement des infrastructures de transport d'énergie en Afrique, les États africains s'engagent à défendre « énergétiquement, continuellement et solidairement le droit imprescriptible de souveraineté et de contrôle des pays africains sur leurs ressources naturelles ».

⁵⁹ Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal.

⁶⁰ C. Krolik, « Un code primeur pour la naissance du droit de l'énergie », *op. cit.*, pp. 483-491 ; P. Sablière, « Quel code pour le droit de l'énergie ? », *Actualité Juridique. Droit Administratif*, 2008, pp. 1302-1309 ; P. Sablière, « Un code en manque d'énergie », *Actualité Juridique. Droit Administratif*, 2011, pp. 1427 et ss. ; M. A. Daffé, « Introduction aux aspects juridiques des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique au Sénégal », *op. cit.*



TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE AU SEIN DE LA SOUS-RÉGION DES GRANDS LACS EN AFRIQUE

Didier MURHULA AMULI

Chercheur associé à l'Université catholique de Bukavu, Faculté de droit

Résumé

Cette contribution est consacrée au plaidoyer en faveur de la prise en compte des liens serrés entre l'exploitation énergétique et la dégradation environnementale pouvant en découler, dont notamment les changements climatiques, dans la sous-région des Grands Lacs. Elle s'intéresse également à l'importance particulière de la transition énergétique dans cet espace. Après avoir examiné le cadre juridique et institutionnel se rapportant à l'exploitation énergétique ainsi qu'à la transition énergétique, elle constate que la protection de l'environnement est oubliée par le législateur communautaire. Elle propose ainsi une intervention croissante des États membres de la sous-région des Grands Lacs en vue d'une réforme juridique et institutionnelle et, partant, d'un changement de la donne.

Mots clés : exploitation énergétique, transition énergétique, institutions, cadre normatif.

Abstract

This contribution is devoted to advocating for the consideration of the close links between energy exploitation and the environmental degradation that may result from it, including climate change, in the Great Lakes subregion. It also underscores the particular importance of the energy transition in this area. After examining the legal and institutional framework related to energy use and energy transition, it notes that environmental protection has been forgotten by the Community legislator. Thus, it proposes an increasing intervention of the Member States of the Great Lakes subregion with a view to a legal and institutional reform and, therefore, to a change in the situation.

Keywords : energy exploitation, energy transition, institutions, legal framework.

Introduction

La sous-région des Grands Lacs en Afrique est vulnérable aux dommages environnementaux découlant de l'exploitation énergétique en raison du déficit des moyens de restauration de la qualité de l'environnement de la part des États. Ces dommages peuvent ainsi affecter négativement la santé publique et, partant, le bien-être des citoyens de cette sous-région. L'Afrique des Grands Lacs est constituée des pays qui bordent les lacs Victoria, Tanganyika, Albert, Édouard, etc. Ces lacs sont considérés comme grands en raison notamment de leur profondeur et de leur superficie. Les pays qui les bordent sont la République démocratique du Congo (RDC), le Burundi, le Rwanda, la Tanzanie et l'Ouganda. Cette région se caractérise notamment par sa population dense et l'abondance de ses ressources naturelles (la fertilité des sols, la disponibilité de l'eau) favorisant une bonne productivité animale et végétale¹.

La production énergétique dans cette partie du continent africain est responsable de nombreux dommages environnementaux, dont les changements climatiques. Ceci peut se valider aisément par le fait que les activités de production, de transport et d'utilisation du bois-énergie produisent des déchets et des rejets qui entraînent de multiples pollutions de l'air, de l'eau et du sol. Ces pollutions participent, entre autres, à la perte des espèces, c'est-à-dire de la biodiversité, ainsi qu'à la dégradation des sols².

En effet, le bois constitue la première source d'énergie à laquelle recourent les citoyens de l'Afrique des Grands Lacs. Son exploitation à des fins énergétiques contribue au déboisement, dont la part dans les changements climatiques n'est pas des moindres.

En outre, du fait des combustions qui résultent de ces diverses utilisations, la production énergétique dans l'Afrique des Grands Lacs cause d'importantes pollutions atmosphériques et thermiques. Ces pollutions sont engendrées, lors de la production de l'électricité, du fonctionnement des appareils thermiques, de la circulation routière, etc.³

La transition énergétique constitue une réponse efficace au problème posé par l'utilisation des énergies moins respectueuses de l'environnement en Afrique des Grands Lacs. Il s'agit du « passage d'un système énergétique reposant lourdement sur l'utilisation des énergies fossiles (le pétrole, le charbon et le gaz naturel), vers un bouquet énergétique donnant la part belle aux énergies renouvelables et à l'efficacité

¹ J.-P. Chrétien, *L'invention de l'Afrique des Grands Lacs : une histoire du XX^e siècle*, Paris, Karthala, 2010, p. 12.

² C. Ngo, « Impacts de l'énergie sur l'environnement - illustrations sur quelques exemples », in *Ressources énergétiques et stockage*, 2017, p. 1, www-techniques-ingenieur-fr-base-documentaire-energies-th4-energie-economie-et-environnement-42593210-impacts-de-l-energie-sur-l-environnement-be7900-.pdf.

³ M. Junior Fanfil et A. Canton-Fourrat, *Le droit de l'énergie en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2015, p. 1.

énergétique »⁴. Elle implique la prise en compte de l'environnement dans les politiques et stratégies d'exploitation de l'énergie.

Ceci est même indispensable en vue de la réussite de l'intégration régionale, compte tenu de l'importance des ressources et échanges énergétiques pour équilibrer les bilans nationaux car les exportations énergétiques constituent une création de richesse⁵. Dans le même ordre d'idées, disons qu'une coopération économique avantageuse existe entre les États de la sous-région des Grands Lacs. Cette coopération est beaucoup plus institutionnelle en ce sens qu'elle se matérialise dans le cadre des différentes organisations d'intégration économique ou communautés économiques.

Ces communautés économiques se développent de plus en plus dans la sous-région des Grands Lacs et prennent à cœur l'idéal de la transition énergétique en vue du renforcement des économies des États. Cependant, au sein de la sous-région des Grands Lacs, les différents instruments juridiques en vigueur, adoptés dans le cadre de ces communautés⁶, ne prennent pas suffisamment en compte le lien serré entre l'exploitation énergétique et la protection de l'environnement. La transition énergétique n'est donc pas bien conçue.

Il est ainsi intéressant de procéder à l'analyse de ce cadre normatif et institutionnel se rapportant à l'exploitation énergétique au sein de la sous-région des Grands Lacs afin de relever les insuffisances liées à la protection contre les dommages environnementaux pouvant provenir de l'exploitation énergétique.

Sur le plan méthodologique, la réalisation de cet article relève d'une approche combinant l'exégèse et la sociologie du droit. La mobilisation de cette approche nous a permis de procéder dans un premier temps à l'interprétation des dispositions juridiques visant la transition énergétique dans la sous-région des Grands Lacs. Cet exercice a révélé des lacunes et de l'oubli de la prise en compte du lien entre l'exploitation énergétique et la protection de l'environnement.

Dans un second temps, à travers la démarche de la sociologie du droit, nous avons évalué les besoins de la sous-région des Grands Lacs en normes juridiques relatives aux mesures d'atténuation des dommages environnementaux découlant de l'exploitation énergétique. Ceci a permis de souligner l'importance de la transition énergétique pour répondre à ces besoins. D'autre part, la démarche de la sociologie du

⁴ S. Fauchaux et M. O'connor, « Économie circulaire & solidaire: l'opportunité africaine », *Liaison Énergie-Francophonie*, n° 107, pp. 20-23, p. 20.

⁵ Commission économique pour l'Afrique, *Politique de coopération régionale pour le développement des énergies renouvelables en Afrique du Nord*, Publications des Nations Unies, décembre 2013, p. 1.

⁶ Il s'agit principalement des traités constitutifs des différentes communautés économiques de cette sous-région, dont la Communauté économique de pays des Grands Lacs (CEPGL), la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC), la Communauté pour le développement des États d'Afrique australe (SADC), ainsi que le Marché commun de l'Afrique de l'Est et du Sud (COMESA).

droit a permis d'évaluer les pratiques effectives des institutions en matière de transition et d'efficacité énergétiques, tant il est vrai qu'il revient à ces institutions d'œuvrer à la mise en œuvre d'un système énergétique propre.

Cette approche a été matérialisée et complétée au travers de la technique documentaire et celle de l'observation directe. De ce fait, nous avons étayé notre analyse juridique par les propos des différents auteurs sur le sujet traité. En outre, nous avons jeté un regard sur la sous-région des Grands Lacs dans le but de constater directement la réalité sur l'impact négatif de l'utilisation des énergies non renouvelables sur l'environnement.

L'intérêt de cette contribution est indéniable tant elle plaide en faveur de l'adoption de normes juridiques adéquates et de la mise en place d'institutions efficaces en vue de l'intégration des préoccupations environnementales dans le domaine de l'exploitation énergétique dans la coopération économique au sein de la sous-région des Grands Lacs. Ces normes pourraient constituer un puissant outil, à la disposition des acteurs de l'intégration sous-régionale, afin de mieux garantir la protection juridique contre les dommages environnementaux résultant de l'exploitation énergétique.

Avec cette partie introductive ainsi que la conclusion, cet article tourne autour de deux points. Le premier examine les lacunes du droit communautaire de la sous-région des Grands Lacs en matière de protection de l'environnement dans le domaine de l'exploitation énergétique. Le second revient, pour sa part, sur les perspectives en vue du renforcement de la transition énergétique et de la protection de l'environnement dans la sous-région des Grands Lacs.

1. Protection de l'environnement dans le domaine de l'exploitation énergétique : les lacunes du droit communautaire au sein de la sous-région des Grands Lacs

La concrétisation du septième objectif de développement durable (ODD) pour l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes à un coût abordable, n'est pas seulement le fait des États. Elle interpelle également les communautés économiques régionales⁷. Ainsi que nous l'avons souligné *supra*, les communautés économiques de la sous-région des Grands Lacs œuvrent au renforcement de la coopération en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique.

Afin de renforcer l'intégration énergétique régionale, elles doivent adopter des normes, élaborer des politiques et stratégies efficaces en vue d'asseoir une exploitation énergétique qui n'aura pas d'impact négatif sur l'environnement. Le cadre juridique relatif à l'exploitation énergétique connaît des insuffisances sur la connexion énergie-

⁷ O. Gbaguidi, « Cinquante ans d'intégration régionale en Afrique : un bilan global », *Techniques financières et développement*, vol. 1, n° 111, 2013, pp. 47-62, p. 52.

climat. Toutefois, l'exploitation énergétique demeure d'une importance indéniable en vue de la réussite de l'intégration régionale. Nous nous appesantirons sur l'analyse de ces lacunes tant sur le plan normatif (1.1) que sur le plan institutionnel (1.2).

1.1. Sur le plan normatif

La transition énergétique découle des instruments juridiques adoptés au sein des communautés économiques qui se développent dans la sous-région des Grands Lacs. Cependant, ceci n'a pas encore contribué à changer la donne, c'est-à-dire à prendre en compte les impacts du système énergétique sur l'environnement. Ce cadre juridique ne produit donc pas les résultats attendus, en dépit de l'importance accordée à la coopération dans le domaine énergétique (1.1.1). En outre, les insuffisances que comporte la protection de l'environnement, c'est-à-dire la prise en compte de la connexion énergie-environnement, peuvent être à la base de cette situation (1.1.2).

1.1.1. L'exploitation énergétique, un domaine de coopération privilégié dans la sous-région des Grands Lacs

Les communautés économiques en Afrique des Grands Lacs privilégient la coopération en matière énergétique. Deux éléments permettent de s'imprégner du caractère privilégié de cette coopération. Il s'agit, d'une part, de la considération de l'exploitation énergétique en tant que condition en vue de la réussite de la stratégie de l'intégration économique. D'autre part, de la promotion des énergies renouvelables dans laquelle s'inscrit le cadre juridique communautaire.

1.1.1.1. Du rôle de l'exploitation énergétique dans la réussite de l'intégration économique dans l'Afrique des Grands Lacs

Ce rôle découle de l'article 106, al. 1, du Traité du COMESA. Aux termes de cette disposition, « les États membres reconnaissent que la disponibilité suffisante de l'énergie à des prix compétitifs est une condition préalable du développement économique, et que pour garantir l'approvisionnement en énergie de tous les États membres à des prix compétitifs, il est nécessaire de développer les ressources énergétiques locales ou renouvelables et de gérer rationnellement les ressources existantes ».

Cette disposition conforte le lien que nous avons établi entre l'exploitation énergétique et la réussite de l'intégration régionale. En effet, l'énergie est à la base de tout. Elle permet l'exploitation de l'eau potable, le fonctionnement des moyens de transport, des hôpitaux, des écoles, des logements décents, etc.⁸ Elle permet ainsi de faciliter la circulation des personnes, des biens et des capitaux au sein des différentes

⁸ J. Reilly, « Énergie et développement dans les pays émergents », *Revue d'économie du développement*, vol. 23, n° 3, 2015, pp. 19-41, p. 19.

communautés. Elle est même importante pour l'atteinte de la dernière étape du processus de l'intégration régionale se caractérisant par la mise en œuvre des politiques sociales communes.

Ce rôle découle également de l'article 2, point 4, de la Convention du 26 septembre 1976 portant création de la CEPGL. Selon cette disposition, cette communauté a pour objectif « de coopérer de façon étroite dans les domaines sociaux, économiques, commerciaux, scientifiques, culturels, politiques, militaires, financiers, techniques et touristiques et plus spécialement en matière judiciaire, douanière, sanitaire, énergétique, de transports et de télécommunications ».

Il en résulte que l'exploitation énergétique est un domaine de coopération spécial. Cette spécialité dont fait mention le Traité constitutif de la CEPGL assure en effet que les questions de production et d'utilisation de l'énergie seront traitées de manière approfondie. Ceci laisse penser que la lutte contre les changements climatiques et d'autres dommages environnementaux sera prise en compte dans la définition des politiques et stratégies en matière de la transition énergétique.

1.1.1.2. De la promotion des énergies renouvelables au sein de la sous-région des Grands Lacs

Ceci découle dans un premier temps du Code communautaire des investissements⁹, adopté dans le cadre de la CEPGL. Il consacre le passage vers un bouquet énergétique donnant la part belle aux énergies renouvelables. Deux dispositions de cet instrument juridique peuvent être évoquées pour conforter cette position. Il s'agit des articles 5 et 43.

L'article 5 sur la promotion des entreprises communautaires ou communes donne une place de choix aux entreprises œuvrant dans le domaine de l'infrastructure économique, notamment : mise en valeur des ressources hydrauliques, constructions, système de distribution d'énergie et projets d'irrigation. Dans le même ordre d'idées, l'article 43 de cet instrument juridique impose aux États hôtes de veiller aux garanties relatives aux modalités d'approvisionnement en ressources hydrauliques, électriques et autres nécessaires à l'exploitation, l'acheminement ou l'évacuation des produits.

Ceci constitue déjà une avancée vers la transition énergétique sous-régionale en ce sens que l'hydroélectricité dont font mention ces deux dispositions constitue un mode de production énergétique plus respectueuse de l'environnement. Nous y reviendrons dans les développements suivants.

Dans un deuxième temps, la promotion des énergies renouvelables ressort du Traité de la CEEAC. Aux termes de l'article 72 de ce Traité, « les États membres conviennent

⁹ Adopté à Gisenyi le 31 janvier 1982.

de mettre en valeur les ressources énergétiques de la communauté, promouvoir les énergies renouvelables dans le cadre de la politique de la diversification des sources d'énergie ».

1.1.2. Une prise en compte lacunaire de la protection de l'environnement dans le domaine de l'exploitation énergétique

L'importance accordée par différentes communautés à la coopération dans le domaine énergétique ainsi qu'à la promotion des énergies renouvelables n'est cependant pas accompagnée d'une prise en compte sérieuse de la protection de l'environnement. Pourtant, le propre de l'exploitation énergétique est d'entraîner des conséquences sur l'environnement induisant les modifications des conditions météorologiques, une situation qui impacte négativement sur le bien-être des citoyens.

Selon l'article 5, al. 3, point c, du Traité constitutif de la CAE, cette communauté a pour objectif « la promotion d'une utilisation durable des ressources naturelles des États membres et l'adoption de mesures qui permettront de protéger l'environnement naturel des États membres ». Certes cette disposition consacre une protection générale de l'environnement. Mais pour se rendre compte de sa protection dans le domaine spécifique de l'énergie, il faut se reporter à l'article premier dudit traité.

Il en ressort que le terme « environnement » désigne les ressources naturelles que sont l'air, l'eau, la terre, la faune, la flore, les écosystèmes, les sols, les caractéristiques physiques créées par l'homme, l'héritage culturel, les aspects caractéristiques de la nature et l'interaction socioéconomique entre lesdits facteurs et les organismes vivants et non vivants. La production énergétique peut résulter de la mise en valeur de ces ressources, dont notamment l'eau pour ce qui est de l'hydroélectricité.

L'environnement se trouve ici protégé par le fait que l'exploitation de ces ressources est calquée sur le modèle de développement durable. Ceci implique un régime d'utilisation de ces ressources qui soit écologiquement sain, économiquement viable et socialement acceptable¹⁰. Toutefois, il s'agit d'une mesure de protection trop générale, ne rencontrant pas les spécificités des dommages environnementaux pouvant découler de l'exploitation énergétique.

L'article 101 du Traité de la CAE est plus détaillé en matière de la transition énergétique. Cette disposition est ainsi libellée : « 1. [...] les États membres doivent adopter des politiques et des mécanismes visant à promouvoir une exploitation efficace, le développement ainsi que la recherche et l'utilisation communes des différentes sources d'énergie disponibles dans la région. 2. Aux fins de l'application du paragraphe 1 du présent article, les États membres doivent notamment promouvoir au sein de la Communauté : a) le développement au moindre coût et la transmission de courant

¹⁰ R. Romi, *Droit de l'environnement et du développement durable*, Paris, LGDJ, 2016, p. 15.

électrique ainsi que l'exploitation des carburants fossiles et des sources d'énergie nouvelles et renouvelables ; b) la planification conjointe, la formation, la recherche et l'échange d'informations sur l'exploration, l'exploitation, le développement et l'utilisation des ressources énergétiques disponibles ; c) le développement d'une politique intégrée d'électrification rurale ; d) le développement d'un réseau d'interconnexions électriques entre États membres ; e) la construction de gazoducs et d'oléoducs ; et f) toute autre mesure visant à fournir de l'énergie à un prix abordable aux populations des États membres en ne perdant pas de vue la protection de l'environnement telle qu'elle est prévue par le présent traité ».

Cette disposition insiste beaucoup plus sur l'accès des citoyens de la communauté à l'énergie. La recommandation est faite aux États de migrer vers l'utilisation des énergies nouvelles et renouvelables. Ce n'est qu'à la fin qu'on demande aux États de ne pas perdre de vue la protection de l'environnement. Ainsi, à l'instar de la disposition précédemment commentée, celle-ci ne définit pas les mesures de protection que les États sont appelés à adopter.

En outre, l'article 112, al. 1, point c, sur la gestion de l'environnement impose aux États de mettre au point des mesures en vue de contrôler l'air, la pollution terrestre et aquatique provenant des activités de développement. Ces mesures, dont l'adoption est encore renvoyée aux États, sont bonnes pour résorber les dommages environnementaux pouvant découler de l'exploitation énergétique.

1.2. Le paysage institutionnel entourant la transition énergétique et la protection de l'environnement en Afrique des Grands Lacs

Nous nous livrons tour à tour à l'analyse des progrès accomplis sur le plan institutionnel en matière de coopération économique dans le domaine énergétique dans la sous-région des Grands Lacs (1.2.1), puis à l'analyse d'un chantier institutionnel qui requiert de l'effectivité (1.2.2).

1.2.1. Les progrès accomplis

Nous focalisons notre attention ici sur deux grandes institutions mises en place dans l'Afrique des Grands Lacs en vue d'accompagner l'idéal de la transition énergétique, en raison de l'inaccessibilité du droit dérivé d'autres communautés économiques qui pourraient en prévoir d'autres. Il s'agit de la société internationale d'électricité dans la sous-région des Grands Lacs (SINELAC) ainsi que du pool énergétique de l'Afrique centrale.

En ce qui concerne la SINELAC, elle est une institution spécialisée de la CEPGL. Elle constitue un réseau d'échange de l'énergie dans un cadre mieux organisé dans l'espace Grands Lacs. La SINELAC a été créée conformément à l'article 3 de la Convention constitutive de la CEPGL. Il ressort de cette disposition que « pour atteindre ces

objectifs, les États membres s'engagent solennellement à mettre en œuvre des solutions appropriées aux problèmes posés notamment par la création des organismes et services communs, la signature d'ententes, d'accords ou de conventions ». C'est donc une solution institutionnelle à la mise en œuvre de la coopération en matière énergétique dans l'espace CEPGL en ce sens qu'elle est censée favoriser la promotion de l'hydroélectricité.

Pour ce qui est du pool énergétique de l'Afrique centrale, c'est un organisme spécialisé de la CEEAC. Il est chargé de la mise en œuvre de la politique énergétique, du suivi des études et de construction des infrastructures communautaires et de l'organisation des échanges de l'énergie électrique et des services connexes dans l'espace CEEAC. C'est une réponse efficace au problème de la sous-électrification et aux déficits chroniques d'énergie électrique en Afrique centrale.

De ce développement, nous pouvons comprendre qu'un cadre institutionnel se rapportant à l'exploitation énergétique existe dans la sous-région des Grands Lacs. Cependant, des attributions précises ne sont pas conférées à ces institutions en matière de transition énergétique et au regard des enjeux climatiques connexes. Pourtant, l'énergie propre constitue une pierre angulaire en vue de la mise en place des actions liées aux stratégies politiques, économiques, sociales et environnementales¹¹. Il est important de définir clairement les rôles que ces institutions doivent jouer en vue de l'atteinte de l'idéal de la transition énergétique.

1.2.2. Un chantier institutionnel en quête d'effectivité : la commission technique spécialisée de l'énergie au sein de la CEPGL

Cette commission a été créée par l'article 1, point 4, du premier protocole additionnel à la Convention du 20 septembre 1976 portant création de la CEPGL, relatif à la création et à l'institutionnalisation des commissions techniques spécialisées de cette communauté¹². Au nombre des commissions créées figure « la Commission technique spécialisée des Travaux Publics, des Transports, des Communications et de l'Énergie ». Après avoir abordé la pertinence de cette commission en matière de transition énergétique et de protection de l'environnement, nous allons par la suite analyser les difficultés liées à son effectivité.

S'agissant de la pertinence de la commission technique spécialisée de l'énergie en matière de la transition énergétique dans l'Afrique des Grands Lacs, deux éléments essentiels attestent de l'ingéniosité du législateur communautaire dans la mise en place de cette commission. Ces éléments peuvent être analysés au niveau de la composition ainsi qu'au niveau des missions assignées à la commission.

¹¹ D. Muhinduka Di-Kuruba, *Gestion additive, biens publics et fourniture de l'électricité dans la région de Bukavu, République démocratique du Congo*, thèse de doctorat, Université catholique de Louvain, 2010, p. 16.

¹² Adopté et signé à Bujumbura le 9 septembre 1977.

Au niveau de la composition : il ressort de l'article 2 du premier protocole à la Convention de Gisenyi que « chaque Commission comprend au moins un ministre ou commissaire d'État de chacun des États membres. Les Ministres et Commissaires d'État peuvent être assistés par des Conseillers ».

Cette représentativité des ministres des États intervenant dans le domaine de l'énergie assure que les problèmes et préoccupations de l'un ou l'autre État seront pris en compte dans la définition des stratégies et priorités en matière énergétique. Toutes choses qui contribuent au renforcement de l'intégration énergétique régionale et, partant, au développement équilibré des États au sein de la sous-région des Grands Lacs.

Au niveau des missions : le siège de la matière, c'est l'article 3 du premier protocole à la Convention portant création de la CEPGL. Selon cette disposition, « chaque Commission a notamment pour mandat : d'évaluer périodiquement l'état de coopération dans le domaine qui la concerne et de présenter à la Conférence, par l'intermédiaire du Conseil des Ministres et Commissaires d'État, des rapports et des recommandations ».

Cette évaluation périodique est aussi bonne pour assurer que l'exploitation énergétique n'aura aucune prise sur l'environnement. Elle est intéressante en ce sens qu'elle permet de s'imprégner des éventuels dommages ayant été portés à l'environnement du fait de l'exploitation énergétique, ce qui est bon pour l'adoption des mesures d'atténuation. Malheureusement, ces attributions ne sont pas conférées à la commission de façon claire et précise.

Toutefois, l'article 6 du premier protocole à la Convention de Gisenyi prévoit que « sous réserve des dispositions du présent protocole et des directives qui peuvent lui être données par la conférence, chaque commission peut arrêter toutes autres modalités pratiques nécessaires pour la bonne exécution des fonctions qui lui sont assignées ».

Face au silence du protocole sous analyse sur les attributions de la commission de l'énergie en matière d'environnement, cette disposition peut constituer une base en vue de son intervention. L'adoption des mesures d'atténuation des dommages environnementaux résultant de l'exploitation énergétique apparaît ainsi comme une modalité pratique nécessaire devant permettre à la commission de bien accomplir ses fonctions.

Comme cela transparait clairement des développements précédents, la commission technique spécialisée de l'énergie est, au regard de sa composition et de ses missions, pertinente en vue de la réussite de la transition énergétique dans la sous-région des Grands Lacs. Cependant, cette commission, comme c'est le cas pour les autres, n'est pas effective. Elle n'existe que dans les textes. Elle ne dispose pas ainsi d'action, ce qui empêche sa participation à la réussite de l'idéal de la transition énergétique.

Il est ainsi important que les États membres de la CEPGL pensent à sa mise en place, étant donné sa pertinence en matière de la transition énergétique. C'est en réalité sous cette condition que son apport pourra être affecté à la protection de l'environnement en matière énergétique.

2. Perspectives en vue de l'adaptation du système énergétique de la sous-région des Grands Lacs à la nécessité de la protection de l'environnement

Il est important de procéder au renforcement de l'intégration énergétique régionale afin d'escompter, à terme, la mise en place d'un système énergétique respectueux de l'environnement. Le potentiel énergétique de la sous-région des Grands Lacs, ainsi que l'importance particulière de l'énergie en vue de la réussite de l'intégration économique dans cette partie du continent africain, constituent autant d'opportunités en vue de la conception des modèles plus durables de production et d'utilisation énergétiques.

Ainsi, pour mieux contrer les dommages environnementaux découlant de l'exploitation énergétique dans la sous-région des Grands Lacs, il s'impose, d'une part, d'accorder une importance particulière à la transition énergétique (2.1). D'autre part, il convient d'adopter une politique énergétique efficace prenant en compte le lien serré entre l'exploitation énergétique et la protection de l'environnement (2.2).

2.1. Accorder une importance particulière de la transition énergétique dans la sous-région des Grands Lacs

La transition énergétique constitue une réponse efficace à la lutte contre les effets néfastes de l'utilisation des énergies moins respectueuses de l'environnement. Pour ce faire, il est d'une importance évidente d'inverser la tendance à la consommation quasi-généralisée du bois-énergie (2.2.1) et d'œuvrer à l'exploitation du potentiel énergétique de la sous-région des Grands Lacs (2.2.2).

2.2.1. La lutte contre l'utilisation abusive quasi-généralisée du bois-énergie

Dans la sous-région des Grands Lacs, près de 80 % de la consommation finale totale d'énergie provient de la biomasse forestière, aussi appelée bois-énergie, du pétrole ainsi que du gaz naturel. La quasi-totalité de la population utilise cependant le bois comme principale source d'énergie domestique afin de satisfaire des besoins

fondamentaux (cuisson, repassage, chauffage), avec des méthodes de production, d'approvisionnement et de conversion peu efficaces et généralement non durables¹³.

En République démocratique du Congo, l'exploitation massive et régulière de la forêt du bassin du Congo pour l'approvisionnement en bois-énergie contribue à la déforestation, la dégradation du sol, la perte d'espèces, ainsi qu'à l'étalement urbain et la diminution de la superficie cultivable¹⁴. En effet, les femmes et enfants font des parcours pour trouver du bois en milieu rural, ce qui participe à la déforestation déjà à grande échelle observée dans le pays au cœur de l'Afrique. Le bois ainsi collecté joue un rôle primordial dans la production énergétique en RDC et, partant, dans le développement économique et social¹⁵. Il convient à tout prix d'inverser cette tendance, en assurant l'exploitation du potentiel énergétique de la sous-région des Grands Lacs.

Il s'agit notamment du potentiel solaire et éolien, ainsi que l'hydroélectricité, dont dispose en abondance la sous-région des Grands Lacs. Cette région dispose en réalité de ressources abondantes en vue d'une exploitation hydroélectrique efficace. Dans ce sens, disons que l'hydroélectricité contribue à éviter les émissions de gaz à effet de serre provenant de la combustion des combustibles fossiles. En outre, la disponibilité de l'eau et la production de l'énergie hydroélectrique sont susceptibles d'être effectuées sans entraîner des modifications du régime des précipitations ayant une incidence sur le débit des rivières¹⁶.

C'est dans ces perspectives que l'ODD 7 pourra être atteint dans la sous-région des Grands Lacs. Pour rappel, l'ODD 7 vise à « garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes à un coût abordable ». Il comporte trois cibles à l'horizon 2030, à savoir garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables et modernes, à un coût abordable ; accroître nettement la part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique mondial ; ainsi que multiplier par deux le taux mondial d'amélioration de l'efficacité énergétique.

Et pour sa mise en œuvre, le Programme de développement durable reconnaît « l'importance des dimensions régionale et sous-régionale de l'intégration économique régionale et de l'interconnectivité pour le développement durable ». Il y est aussi mentionné que « les cadres d'action régionaux et sous-régionaux peuvent en effet aider à traduire plus efficacement des politiques de développement durable en mesures concrètes au niveau national »¹⁷.

¹³ R. Katy, *Importance économique et usages des énergies dans l'Afrique des Grands Lacs*, Rapport, Ligue des organisations de la société civile intervenant dans le domaine de l'énergie dans la région des Grands Lacs, inédit, 2019, p. 12.

¹⁴ N. Shuku Onemba, « La bioénergie durable : un facteur de transition énergétique en République démocratique du Congo », *Liaison Énergie-Francophonie*, n° 107, 2018, pp. 52-60, p. 53.

¹⁵ D. Muhinduka Di-Kuruba, *op. cit.*, p. 3.

¹⁶ N. Shuku Onemba, *op. cit.*, p. 53.

¹⁷ Paragraphe 19 du Programme de développement durable.



2.2.2. L'adoption d'une politique d'efficacité énergétique dans l'Afrique des Grands Lacs

Cette politique doit viser trois options fondamentales, à savoir l'efficacité énergétique, le développement des infrastructures énergétiques ainsi que les énergies renouvelables, tout en prenant en compte les mesures de prévention, d'atténuation ou de correction des dommages sur l'environnement. Il s'agit donc d'une politique de promotion de l'accès universel à l'énergie dans le strict respect de la protection de la nature.

C'est le lieu de le rappeler, les dommages environnementaux pouvant résulter de l'exploitation énergétique consistent notamment dans l'émission de gaz toxiques, du largage de liquides nocifs, etc. On observe des impacts sur l'environnement depuis le secteur de la production d'énergie jusqu'à celui de l'usage de celle-ci. Les atteintes touchent l'air, l'eau et le sol à des degrés divers¹⁸.

Ceci comportant des effets néfastes sur le bien-être, il est important que des mesures nécessaires de correction soient prises dans le cadre de la politique énergétique. Il s'agit des mécanismes pouvant permettre la constatation des défis écologiques posés par la production et la consommation de l'énergie. C'est en cela que réside l'efficacité de la politique énergétique¹⁹. Pour ce faire, une collaboration nécessaire mérite d'être effectuée entre différentes communautés économiques en vue d'une coordination efficace des politiques et de la définition d'une politique sous-régionale commune.

Conclusion

Au terme de ce tour d'horizon sur l'analyse des dimensions normatives et institutionnelles de l'interface énergie-environnement dans la sous-région des Grands Lacs, nous affirmons qu'une intervention croissante des États en vue d'une exploitation énergétique propre est indispensable. Les États doivent se réunir en vue de définir les normes et institutions efficaces se rapportant à la transition énergétique. En outre, une coopération intercommunautaire est nécessaire en vue de l'adoption d'une politique énergétique sous-régionale commune prenant à cœur la nécessité de la protection de l'environnement.

Le fondement de cette intervention réside, d'une part, dans la carence des normes juridiques qui tiennent compte de la connexion énergie-environnement ainsi que des politiques et stratégies de l'utilisation de l'énergie d'une manière respectueuse de la nature. D'autre part, elle se fonde sur le fait qu'il convient d'activer les mécanismes institutionnels nécessaires en vue de la concrétisation de l'idéal de la production des énergies propres et fiables.

¹⁸ C. Ngo, *op. cit.*, p. 2.

¹⁹ M. Prieur, « L'énergie et la prise en compte de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, n° 3, 1982, pp. 231-274, p. 232.

LE TRANSFERT DE TECHNOLOGIES DANS LE CADRE DU MÉCANISME POUR UN DÉVELOPPEMENT PROPRE : UN GAGE DE L'USAGE DES ÉNERGIES RENOUVELABLES

Parfait OUMBA

Maître de conférences en droit international et chef adjoint du département de droit public à la Faculté des sciences juridiques et politiques de l'Université catholique d'Afrique centrale

Résumé

Le transfert de technologies vers les pays en développement dans le cadre du mécanisme pour un développement propre est considéré comme un des moyens les plus efficaces et les plus équitables pour lutter contre les changements climatiques. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, le Protocole de Kyoto et même l'Accord de Paris qui s'y rattachent contiennent plusieurs dispositions visant à encourager ce transfert. Toutefois, le transfert et la diffusion des technologies vertes vers les pays en développement dans le cadre du mécanisme pour un développement propre n'ont pas connu d'accélération notable même après l'entrée en vigueur de l'Accord de Paris. Partant, comment comprendre les obstacles rencontrés par le régime des changements climatiques dans la promotion du transfert de technologies que prévoit le droit international afin d'améliorer la situation ?

Mots clés : transfert de technologies ; mécanisme pour un développement propre ; droit international de l'environnement ; énergies renouvelables.

Abstract

Technology transfer to developing countries within the framework of the Clean Development Mechanism is considered to be one of the most effective and equitable means to combat climate change. The United Nations Framework Convention on Climate Change, and its associated Kyoto Protocol and Paris Agreement, contain several provisions designed to encourage such transfer. However, the transfer and dissemination of green technologies to developing countries under the Clean Development Mechanism has not seen any noticeable acceleration even after the entry into force of the Paris Agreement. Therefore, how can we understand the obstacles encountered by the climate change regime in promoting the technology transfer provided for in international law in order to improve the situation?

Keywords: *technology transfer; Clean Development Mechanism; international environmental law; renewable energy.*

Aux termes de l'article 12.2 du Protocole de Kyoto, « L'objet du mécanisme pour un développement "propre" est d'aider les Parties ne figurant pas à l'annexe I à parvenir à un développement durable ainsi qu'à contribuer à l'objectif ultime de la Convention, et d'aider les Parties visées à l'annexe I à remplir leurs engagements chiffrés de limitation et de réduction de leurs émissions ».

Avant la création du mécanisme pour un développement propre (MDP), les pays du Sud revendiquaient déjà des moyens adéquats pour leur adaptation. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, à travers son article 4.5, montre explicitement la nécessité et l'obligation qui pèse sur les parties à la Convention d'aider les pays non inclus dans l'annexe I à s'adapter par le transfert de technologies.

Le transfert de technologies est ainsi au cœur du développement durable que recherche ce mécanisme car étant un critère économique, un des critères du développement durable. Les pays en développement bénéficient de technologies propres à travers les activités exécutées dans le cadre des projets qu'ils reçoivent comme l'indique l'article 12.3.a. du Protocole de Kyoto.

Le transfert de technologies écologiquement rationnelles contribue au développement durable dans ces pays, qui ont la possibilité de voir si le projet satisfait aux aspects liés au développement durable, érigé maintenant en condition obligatoire pour la validité du projet. Les projets MDP favorisent ainsi un transfert de technologies propres pour les pays du Sud.

La construction d'une centrale électrique utilisant des énergies propres à la place par exemple du charbon entraîne le transfert de technologies modernes moins polluantes, donc protégeant l'environnement, et peut permettre à l'industrie de gagner en efficacité dans sa production.

Le secteur énergétique peut capter de ce fait une grande quantité de projets pouvant favoriser le transfert de technologies propres, avec notamment les projets de promotion des énergies renouvelables comme l'éolienne, la photovoltaïque, l'hydroélectrique, etc. La substitution d'énergie, l'efficacité énergétique, la modernisation des facteurs de production dans le secteur industriel donnent de très bons résultats. Le secteur du transport aussi n'est pas en reste avec le transport collectif ou la diversification des moyens de transport. L'exportation vers les pays en développement des moyens de transport modernes comme les tramways en ville, les trains à grande vitesse (TGV) pour les transports inter-régions peut facilement donner un coup de pouce au développement des pays du Sud en favorisant en même temps la création d'emplois pour les populations à travers ces projets. Actuellement, le secteur qui reçoit le plus de projets, surtout en Afrique, reste celui des déchets, la valorisation des déchets entraînant l'installation de plateformes modernes de production de biogaz ou de compost. Le recyclage des déchets implique aussi la création d'unités modernes ou la mise en place d'incinérateurs de quatrième génération avec capture du CO². La gestion durable des

déchets a conduit à la création des centres d'enfouissement techniques (CET) en remplacement des grandes décharges qui portent de graves atteintes à l'environnement. Ces projets, entre autres, participent de manière active, par le transfert de technologies, au développement durable dans ces pays par la création d'emplois, la protection de l'environnement et le développement économique qui se traduit par des industries plus adaptées, à l'image de leur pays, et donc plus compétitives. Le transfert de technologies propres s'accompagne d'importants financements pour les pays du Sud grâce au MDP.

Partant, le problème de droit qui se pose dans cette réflexion est celui de la mise en application du transfert de technologies dans le cadre de la pratique du mécanisme pour un développement propre. Il s'agira donc d'envisager, dans un premier moment, les recommandations du droit international (1) à ce propos et, par la suite, la mise en œuvre de ce transfert sur le plan pratique (2).

1. Le transfert de technologies dans le cadre du mécanisme pour un développement propre : une recommandation du droit international

Depuis 1992, la question du transfert de technologies a été discutée à l'occasion de chaque conférence des parties (COP), mais le premier résultat n'a été obtenu qu'en 2001 avec les Accords de Marrakech qui posent le cadre du transfert de technologies et créent le groupe d'experts sur le transfert de technologies, puis en 2007 à la COP 13 à Bali qui a défini le transfert de technologies comme l'un des quatre piliers des négociations.

Mais l'étape majeure a été franchie en 2010 lors de la COP 16 à Cancun, qui a établi le « mécanisme technologique », une structure de coordination composée de deux éléments :

- un organe politique, appelé comité exécutif des technologies, ayant pour mandat de soutenir la conception et la coordination de programmes d'action visant à favoriser le transfert et la diffusion des technologies ;
- le centre et réseau des technologies climatiques chargé notamment de renforcer les réseaux, les partenariats et les capacités pour le transfert des technologies vertes.

L'Accord de Paris de décembre 2015 n'a pas permis d'aller plus loin sur ces sujets. On peut juger ce résultat modeste pour une négociation entamée plus de vingt ans auparavant. L'une des explications à cette lenteur est la réticence des pays industrialisés à transférer des technologies qui rendent les entreprises plus compétitives dans une économie mondiale évoluant vers la décarbonation¹.

¹ M. Glachant, J. Ing et J.-P. Nicolai, « Transferts de technologies propres, commerce international et accords environnementaux », *Revue française d'économie*, 2016/3 (vol. XXXI), pp. 137-157, www.cairn.info/revue-francaise-d-economie-2016-3-page-137.htm.

Pour ce qui est du cadre juridique existant et décisif, suivant les dispositions des articles 2 et 3 de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC) : « Il incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives. Il appartient, en conséquence, aux pays développés Parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes. Il convient de tenir pleinement compte des besoins spécifiques et de la situation spéciale des pays en développement Parties, notamment de ceux qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques, ainsi que des Parties, notamment des pays en développement Parties, auxquelles la Convention imposerait une charge disproportionnée ou anormale »².

Toujours dans le même instrument juridique, l'article 4 alinéa 5 dispose : « Les pays développés parties et les autres Parties développées figurant à l'annexe II prennent toutes les mesures possibles en vue d'encourager, de faciliter et de financer, selon les besoins, le transfert ou l'accès de technologies et de savoir-faire écologiquement rationnels aux autres Parties, et plus particulièrement à celles d'entre elles qui sont des pays en développement, afin de leur permettre d'appliquer les dispositions de la Convention. Dans ce processus, les pays développés Parties soutiennent le développement et le renforcement des capacités et technologies propres aux pays en développement Parties. Les autres Parties et organisations en mesure de le faire peuvent également aider à faciliter le transfert de ces technologies ».

De même, le Protocole Kyoto a pour objectif ultime la stabilisation des concentrations de gaz à effet serre dans l'atmosphère à un niveau n'entraînant pas de conséquences anthropogéniques³.

À l'analyse, on se rend donc compte que le Protocole de Kyoto poursuit le même objectif que la CCNUCC sur les changements climatiques. Par ailleurs, en matière de transfert de technologies dans le cadre du mécanisme pour un développement propre, l'on peut dire que le Protocole de Kyoto vient donner une nouvelle vision du développement.

En effet, le Protocole de Kyoto prévoit, en matière de transfert de technologies, que les parties contractantes examineront périodiquement le Protocole à l'aide de la meilleure information scientifique disponible et d'une évaluation du changement climatique et de son impact. En outre, le premier examen a eu lieu à la deuxième session de la conférence des parties agissant comme réunion des parties au Protocole. De nouveaux

² Alinéas 2 et 3 de l'article 3 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992.

³ Article 12.3.a du Protocole de Kyoto de 1997 : « Les Parties ne figurant pas à l'annexe I bénéficient d'activités exécutées dans le cadre de projets, qui se traduisent par des réductions d'émissions certifiées ».

examens ont eu lieu régulièrement à des dates appropriées. Le Protocole prévoit également l'élaboration d'un dispositif de vérification.

Partant, cet encadrement normatif du transfert de technologies dans le cadre du mécanisme pour un développement propre, impulsé par les conventions internationales, présente tous ses attraits. D'une part, il sert de moyen contraignant à l'adresse des pays développés afin que ces derniers ne puissent pas user de stratégies déloyales contre leurs partenaires des pays en voie de développement et des pays pauvres. D'autre part, le caractère contraignant des instruments normatifs permettra leur meilleur suivi, d'où les recommandations du Protocole en matière d'information, d'examen et d'évaluation des technologies transférées.

Cependant, l'on note un accompagnement de ces mesures universelles au-delà du cadre initial : c'est le cas du groupe de travail III du Groupe d'experts intergouvernemental des Nations Unies sur l'évolution du climat (GIEC), qui définit le transfert de technologies comme étant « un vaste ensemble de processus qui englobent les échanges de savoir-faire, de données d'expérience et de matériel pour l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ces changements et ce, parmi différentes parties prenantes telles que les gouvernements, les entités du secteur privé, les organismes financiers, les organisations non gouvernementales (ONG) et les établissements de recherche et d'enseignement. L'acceptation du transfert de technologie dans ce Rapport est donc beaucoup plus large que dans la CCNUCC ou l'un quelconque de ses articles. Le terme large et global de 'transfert' comprend la diffusion de technologies et la coopération technologique entre pays et dans les pays. Il englobe les processus de transfert de technologie entre pays développés, pays en développement et pays à économie en transition. Il englobe le processus qui consiste à apprendre à comprendre, utiliser et reproduire la technologie, y compris la capacité de la choisir et de l'adapter aux conditions locales, ainsi que de l'intégrer aux technologies autochtones »⁴.

Cette définition recouvre un large éventail d'activités, englobe de nombreux organismes différents et correspond aussi largement à ce que l'on entend aujourd'hui par « transfert de technologie »⁵.

À l'observation, il serait illusoire de penser que le transfert de technologies dans le cadre de la mise en œuvre du mécanisme pour un développement est essentiellement l'apanage des conventions internationales à vocation universelle, notamment la CCNUCC, le Protocole de Kyoto, mais aussi l'Accord de Paris. En effet, les entités régionales, sous-régionales et même nationales sont appelées à poursuivre à leur niveau les objectifs impulsés par les instruments conventionnels.

⁴ Fonds pour l'environnement mondial, *Transfert de technologies écologiquement rationnelles : l'expérience du FEM*, 2008, p. 6.

⁵ *Ibid.*

2. La mise en œuvre du transfert de technologies dans la pratique du mécanisme pour un développement propre

D'entrée de jeu, il est important de relever que le mécanisme de développement propre et la mise en œuvre conjointe sont deux processus de flexibilité établis dans le cadre du Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques⁶. Ils sont destinés à aider les pays industrialisés à atteindre leurs objectifs de réduction des émissions tout en favorisant le développement durable des pays hôtes en promouvant les investissements dans les technologies plus écologiques⁷.

Partant, il devient évident que les pays industrialisés jouent un rôle déterminant dans la mise en œuvre du MDP dans la mesure où, établi par l'article 12 du Protocole de Kyoto, il prévoit la possibilité, pour les pays industrialisés, d'investir dans des projets de protection du climat dans des pays en développement⁸. En ce sens, le MDP doit aussi faciliter le transfert des technologies écologiques dans les pays en développement tout en contribuant à leur développement durable⁹. D'autre part, l'apport des pays industrialisés s'analyse à travers la production de lettres d'approbation entre les parties contractantes dans un processus de transfert de technologies en vue de concourir aux objectifs pratiques recommandés par les exigences du développement propre.

Ainsi, l'étude de l'impact du transfert de technologies sur les pays pauvres gouverne cette analyse. Pour que le transfert de technologies puisse avoir un impact sur le développement d'un pays pauvre, il faut qu'il s'inscrive dans le cadre d'un contrat de transfert de technologies. Dans la mesure où les temps modernes connaissent un développement technologique sans précédent, une des conséquences directes de cet essor est, sans nul doute, l'accroissement proportionnel des connaissances et donc de leur transfert¹⁰.

À l'observation, puisqu'il porte sur la transmission de la connaissance au sens large, l'impact du transfert de technologies dans la pratique du mécanisme pour un développement propre se situe donc à différents niveaux. Premièrement, il fait référence au fait d'intégrer les pays du Sud dans l'effort de lutte contre le changement climatique. Raison pour laquelle on peut relever qu'au Pérou, par exemple, l'implication des institutions péruviennes en charge du MDP et la qualité de leur

⁶ Confédération suisse, Office fédéral de l'environnement, *Projets issus du mécanisme de développement propre (MDP) et de la mise en œuvre conjointe (MOC). Critères pour la participation. Un module de la communication de l'OFEV en sa qualité d'autorité d'exécution de l'ordonnance sur le CO₂*, 2014.

⁷ *Ibid.*, p. 8.

⁸ *Ibid.*, p. 13.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ P Pichette, « Les contrats de transfert de technologie », *Les cahiers de propriété intellectuelle*, 10^e anniversaire, 15 septembre 1997, p. 3.

évaluation sur le développement durable ont souvent été soulignées¹¹. À cet égard, l'on note que les projets MDP contribuent de manière significative aux dimensions économique et sociale du développement « durable ». Aussi, le transfert de technologies semble encouragé par le MDP, raison pour laquelle ce dernier représente un afflux important d'investissements sur le territoire péruvien.

Cependant, la mise en œuvre du transfert de technologies, en l'espèce, ne se fait pas sans ambages. Le transfert de technologies, qui est l'un des leviers pour un développement durable pour les pays en développement tout en prenant en compte les énergies renouvelables, ne se traduit pas toujours par son effectivité dans la pratique.

En effet, on relève que les critères de transfert de technologies dans le cadre du MDP ne sont pas clairement définis, en ce sens que les modalités de leur mise en œuvre ne prévoient pas systématiquement de méthodes ou de critères pour l'évaluation et l'approbation du résultat attendu dans les pays en développement. Cette évaluation est laissée à la libre appréciation et approbation de chaque pays en développement, et ne fait l'objet d'aucune vérification par les instances en charge de la mise en œuvre du MDP.

À l'analyse, cette situation laisse transparaître une faiblesse dans la mise en perspective du transfert de technologies relativement à la pratique du MDP. En effet, le fait que le transfert ne présente pas un certain degré de rigueur en matière d'évaluation et d'approbation du développement durable serait le résultat d'une manœuvre intéressée de la part des concepteurs de ce système. Concrètement, il pourrait s'agir pour les pays industrialisés d'avoir le monopole du processus de transfert afin d'en tirer davantage profit.

Dans cette mouvance, bien que le transfert de technologies entre les pays développés et les pays en développement soit un aspect essentiel du MDP, il n'a pas de caractère obligatoire au regard des dispositions de l'article 12 du Protocole de Kyoto instituant le MDP. En ce sens, les technologies et les modalités de transfert variées ne bénéficient d'aucun encadrement rigoureux qui soit institué par les autorités en charge du MDP. À l'observation, l'on relève une fois de plus une souplesse dans la conception des mécanismes de mise en œuvre du transfert de technologies. À ce titre, l'on est en droit de s'interroger sur la pertinence d'un tel système et son apport pour le développement durable du pays en développement bénéficiaire.

De plus, cette flexibilité dans la mise en œuvre du transfert soulève la question de son efficacité. En effet, la question qu'il convient à ce niveau de mettre en relief est celle de savoir si finalement le mécanisme de transfert de technologies dans le cadre du MDP est efficace dans sa réponse à la problématique du développement des pays pauvres¹².

¹¹ N. Pecastaing, « L'impact du mécanisme de développement propre (MDP) sur le développement 'durable' : le cas du Pérou », *L'actualité économique*, 89 (1), 2014, pp. 39-56, <http://doi.org/1024316ar>.

¹² *Ibid.*

Il faut reconnaître que le développement durable des pays en développement se trouve mitigé en matière de transfert de technologies du fait des pesanteurs internes à chaque pays relativement aux problèmes de gouvernance, mais aussi d'insécurité. Dans ce sillage, l'on relève de réels risques de déperdition des fonds, mais aussi d'une hostilité de l'environnement des affaires – qui devait pourtant y être favorable – due à l'insécurité et à l'instabilité. Cette défaillance est majeure en ce sens que si les efforts consentis en aval par les pourvoyeurs de fonds ne rencontrent pas un terrain favorable à leur destination, le transfert de technologies ne saurait prospérer et, par conséquent il n'y aurait pas de développement, encore moins un développement durable.

De ce qui précède, l'on observe que la mise en œuvre du transfert de technologies dans la pratique du mécanisme pour un développement propre est une réalité qui meuble le quotidien des acteurs des scènes nationale et internationale dans la mesure où elle est impulsée en amont par les États et les organisations internationales, dans le cadre des conventions internationales à l'instar de la CCNUCC, ou du Protocole de Kyoto et de l'Accord de Paris sur le climat, et en aval elle a vocation à impacter le développement des pays auxquels elle est destinée.

Cependant, l'on s'est également rendu compte que ce transfert de technologies, en l'espèce, n'est pas immaculé. Il est soumis comme toute œuvre humaine à des contraintes de divers ordres allant des insuffisances du mécanisme en lui-même aux pesanteurs internes des pays. En tout état de cause, des améliorations dans la mise en œuvre du transfert de technologies en la matière devraient être envisagées pour la prospérité des pays à travers le monde, notamment les pays pauvres, dans le respect des règles environnementales en vue de plus d'équité.

INCITATIONS FISCALES ET DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES AU CAMEROUN ET AU TCHAD

Diane TAPIMALI MAFOLIGANG

Doctorante en droit privé et sciences criminelles

Faculté des sciences juridiques et politiques, Université de Dschang, Cameroun

Chercheure au Centre africain de recherches sur les politiques énergétiques et minières

Résumé

Le Cameroun et le Tchad sont deux pays d'Afrique centrale dotés d'un potentiel énergétique varié mais sous-exploité. Intéressés aux enjeux de la transition énergétique, ils ont recours aux incitations fiscales pour orienter les choix des agents économiques vers le développement des énergies vertes. Cependant, le succès des actions entreprises est retardé par un cadre juridique embryonnaire et par la forte dépendance de leurs économies aux énergies fossiles. Dans ce contexte, la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique reste faible.

Mots clés : incitations fiscales, développement des énergies renouvelables, attractivité.

Abstract

Chad and Cameroon are two Central African countries with a varied but under-exploited energy potential. Interested in the challenges of energy transition, they use tax incentives to guide the choices of economic agents towards the development of green energies. However, the success of the actions undertaken is delayed by an embryonic legal framework and by the heavy dependence of their economies on fossil fuels. In this context, the share of renewable energy in the energy mix remains low.

Keywords: tax incentives, development of renewable energy, attractiveness.

Introduction

Le Cameroun et le Tchad, malgré une participation limitée au dérèglement climatique, ne sont pas pour autant désintéressés des problématiques associées. Pays d'Afrique centrale dotés d'un potentiel énergétique varié mais sous-exploité, ils doivent faire le choix aujourd'hui d'une utilisation rationnelle de leurs énergies fossiles, tout en privilégiant le recours aux sources d'énergie renouvelable dans leurs politiques de développement. Le pari n'est pas gagné d'entrée de jeu, car la transition énergétique s'accompagne de technologies qui ne sont pas encore maîtrisées et accessibles pour tous. Bien plus, une période de transition prolongée et soutenue est nécessaire pour changer nos habitudes de consommation énergétique. À ce stade, la coopération interafricaine renforcerait les initiatives nationales et garantirait une contribution significative du continent à la lutte contre les changements climatiques.

Le Cameroun et le Tchad sont signataires des accords internationaux par lesquels ils s'engagent à relever le défi de la transition énergétique en favorisant le recours aux énergies renouvelables. Une fiscalité écologique développée à la faveur de cet objectif institue des incitations à l'égard des agents économiques. Ces dernières désignent toute disposition spéciale dérogeant au code général des impôts (CGI) et qui accorde un traitement favorable à des projets d'investissement ou des entreprises éligibles ; elles peuvent prendre la forme de congé fiscal, de taux d'imposition préférentiels ou d'allocations ciblées pour stimuler l'investissement¹. Elles sont un outil incontournable d'aide à la décision d'investissement dans les énergies vertes : elles allègent les obligations de toute personne désireuse d'investir dans l'introduction et la promotion des filières de transformation des énergies renouvelables.

Le recours massif aux énergies dont l'utilisation n'entraîne pas l'épuisement de la ressource à l'échelle d'une vie humaine serait une solution durable pour résorber le déficit énergétique au Cameroun et au Tchad. Les mesures incitatives observées dans ces pays sont essentiellement composées de congé fiscal et exceptionnellement d'allocations spécifiques.

La description géographique du Cameroun et du Tchad permet de noter qu'ils sont dépositaires d'atouts naturels favorables à l'essor des énergies vertes ; pourtant, ils ne disposent pas de lois spécifiques y relatives permettant de garantir la performance énergétique. À l'analyse, ils sont encore en phase d'introduction et de promotion des énergies renouvelables, toute chose allant de pair avec l'incitation à l'investissement dans le secteur.

¹ FMI, OCDE, Nations Unies et Banque mondiale, *Options pour une utilisation efficace et efficiente des incitations fiscales à l'investissement dans les pays à faible revenu*, Rapport au groupe de travail du G20 sur le développement, octobre 2015, p. 9, <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/options-pour-une-utilisation-efficace-et-efficiente-des-incitations-fiscales-a-l-investissemment-dans-les-pays-a-faible-revenu.pdf>.

Fort de cela, il n'est en rien superfétatoire de se demander si le droit positif camerounais et tchadien propose des incitations fiscales suffisamment attractives d'investissement dans le secteur des énergies renouvelables (EnR).

À bien y réfléchir, l'attractivité des incitations fiscales est perceptible (1), même si les effets des mesures édictées sont retardés (2).

1. L'attractivité perceptible des incitations fiscales au développement des énergies renouvelables au Cameroun et au Tchad

Le taux de pression fiscale exercé sur les investisseurs joue un rôle important sur leurs choix économiques. Les incitations conçues pour l'alléger produisent un effet attractif d'investissement. Le concept d'attractivité d'un régime fiscal indique sa capacité à attirer et à retenir les entreprises ou investisseurs locaux et/ou étrangers². L'incitation au développement des EnR au Cameroun et au Tchad n'échappe point à cette logique. Les efforts amorcés sont identifiables via les politiques d'appui aux sources renouvelables dans le secteur de la production de l'énergie électrique. Aussi, la détermination de l'investissement éligible au régime fiscal préférentiel (1.1) et le champ matériel dudit régime (1.2) doivent-ils être étudiés.

1.1. La détermination de l'investissement éligible aux incitations fiscales

Il ne suffit pas d'investir dans la production des énergies renouvelables pour prétendre automatiquement aux avantages fiscaux et douaniers aménagés par la loi. Cette affirmation, totalement vérifiable en droit fiscal camerounais, est à relativiser en droit tchadien. Les critères d'éligibilité divergents adoptés par l'un et l'autre pays témoignent de la particularité des politiques publiques y relatives : le Cameroun démontre une préférence pour l'éolien et le solaire (1.1.2), tandis que le Tchad retient tout investissement dans les EnR (1.1.2).

1.1.2. La rétention exclusive de l'investissement dans les énergies solaire et éolienne pour l'exonération de TVA en droit camerounais

L'article 63 de la loi n° 2011/022 du 14 décembre 2011 régissant le secteur de l'électricité donne une idée de la diversité des EnR en terre camerounaise. En effet, le Cameroun dispose du second potentiel hydroélectrique de l'Afrique subsaharienne après la République démocratique du Congo ; ses nombreuses chutes correspondent à

² V. F. Atonfo, *L'attractivité fiscale et l'implantation des investisseurs privés étrangers au Cameroun*, mémoire de master professionnel en fiscalité appliquée, Faculté des sciences juridiques et politiques de l'Université de Douala, 2013, p. 13.

un potentiel hydroélectrique de 294 TWh/an. Des études sur le taux d'irradiation solaire et l'ensoleillement démontrent un gisement solaire important, avec au sommet la ville de Garoua dont la durée annuelle d'ensoleillement est de 2947,9 h/an. Les 402 km de côte et les divers monts atteignant quelquefois les 4000 m d'altitude sont autant d'atouts naturels favorables au développement de l'éolien. Les potentiels en biomasse et en énergie géothermique, bien que reconnus, ne sont pas encore clairement quantifiés³.

En dépit de cette diversité, le législateur fiscal choisit de n'accorder expressément des avantages qu'aux investissements dans le secteur de l'éolien et du solaire. L'article 128 (17) du CGI (2020) dispose à cet effet que sont exonérés de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) « les matériels et équipements d'exploitation des énergies solaire et éolienne ». L'exécution difficile des projets d'investissements a souvent été due au coût de la TVA grevant excessivement la trésorerie des investisseurs. Deux raisons principales pourraient justifier la préférence du législateur pour l'éolien et le solaire. D'une part, après le développement de l'hydraulique, le solaire et l'éolien représentent les deux sources d'énergie les plus importantes susceptibles d'encourager le mix énergétique. D'autre part, les tendances d'investissement à l'échelle mondiale ont pu influencer les choix du législateur; depuis 2011, le solaire a pris à l'éolien le titre de principal secteur d'investissement⁴. Dès lors, ils représentent les deux principaux secteurs les plus attractifs d'investissements.

Par ailleurs, l'exhaustivité du CGI ne signifie pas pour autant que l'exonération de TVA serait le seul avantage accordable aux investisseurs. La loi n° 2013/004 du 18 avril 2013 fixant les incitations à l'investissement privé, modifiée par la loi n° 2017-15 du 12 juillet 2017, offre une batterie d'avantages aux investissements pour l'atteinte des objectifs prioritaires, notamment le développement de l'offre énergétique, la promotion et le transfert des technologies innovantes, la recherche-développement, la lutte contre la pollution et la protection de l'environnement⁵. À l'analyse, le développement des EnR s'inscrirait dans l'un de ces objectifs. Toutefois, il est difficile de savoir si la condition de l'inscription du projet dans le cadre des objectifs prioritaires serait cumulée avec la condition relative au volume de l'investissement de l'article 4 pour l'accès aux avantages fiscaux et douaniers. Sans l'intervention de la loi sur les EnR demeurée au stade de projet de loi (2014), le flou persiste.

1.1.2. L'éligibilité de tout investissement relatif aux énergies renouvelables en droit fiscal tchadien

³ R. Mbiake, M. J. C. Atontsa et J. M. Bell, « Les énergies renouvelables dans le champ politique et légal de l'énergie au Cameroun », in O. C. Ruppel et E. D. Kam Yogo (dir.), *Droit et politique de l'environnement au Cameroun - Afin de faire de l'Afrique l'arbre de vie*, Yaoundé, Konrad Adenauer Stiftung, 1^{ère} édition 2018, pp. 637-665.

⁴ C. Lins et K. Chawla, « Énergie renouvelable : Enjeux et perspectives de développement », in *La transition énergétique ou les énergies que nous aurons, Liaison Énergie-Francophonie*, n° 93, 2013, p. 39.

⁵ Article 14 de la loi de 2013 précitée.

Le Tchad dispose d'un fort gisement d'énergie solaire estimé à 2193 KWh/m²⁶. La captation solaire annuelle est estimée à 2850 heures au Sud, contre 3750 heures au Nord⁷. La production d'énergie hydroélectrique est difficile dans le contexte sahélien, avec des précipitations faibles et très inégalement réparties annuellement : les chutes Gauthiot sur le Mayo-Kebbi représentent le principal site hydraulique du pays. En plus de la biomasse, l'éolien peut être développé à l'extrême Nord, notamment à Tibesti, Borkou et Ennedi; la vitesse du vent y est de 4 à 9 m/s⁸.

Dans une formule généralisante, l'article 230 du CGI (2016) et les lois de finances (LF) successives prévoient des mesures incitatives au profit de tout investissement relatif aux EnR. Cependant, la loi n° 020/PR/2020 portant budget général de l'État pour l'exercice 2021 marque une évolution dans les préférences du législateur vers le solaire et l'éolien comme en droit fiscal camerounais. En effet, la nouvelle loi de finance, tout en renouvelant l'éligibilité de tout investissement dans les énergies vertes aux facilités fiscales, détermine un nombre d'outils profitant d'une annulation de TVA en son article 27, modifiant et complétant l'article 230 du CGI. À l'évidence, il s'agit des matériels et équipements permettant le développement des énergies éolienne et solaire photovoltaïque.

Il y a quelque temps, la circulaire n° 001/CF/MINFI/CAB du 9 janvier 2012 précisant les modalités d'application des dispositions de l'article 128 (6) et (17) du CGI du Cameroun établissait une liste des produits d'exploitation d'énergie solaire et éolienne bénéficiant d'exonération de TVA ; cette circulaire ne figure cependant plus dans la version actuelle du CGI. Les nouvelles précisions du législateur tchadien laissent penser que si tout investissement dans les énergies vertes peut bénéficier d'avantages particuliers pour jouir d'une exonération de TVA, l'investissement dans l'éolien et le solaire semble être une condition implicite supplémentaire.

Après confirmation de l'éligibilité des investissements verts aux incitations fiscales, il convient de déterminer concrètement le champ matériel des avantages proposés.

1.2. La détermination du champ matériel du congé fiscal

Un congé fiscal désigne des exonérations fiscales totales ou partielles, limitées dans le temps, visant à réduire le taux de pression fiscale pour favoriser le développement des projets d'investissement⁹. Les congés fiscaux peuvent être fondés sur la loi ou des

⁶ Projet de centrale photovoltaïque de Djermaya, Plan de restauration des moyens d'existence, ARTELIA (Entreprise ayant réalisé l'EIES pour le projet Nachtigal au Cameroun), août 2019, p. 12. L'une des alternatives de ce projet serait un projet d'interconnexion avec le Cameroun, https://www.miga.org/sites/default/files/2019-12/8512192_PRME_Djermaya_3attachment.pdf.

⁷ <http://re.jrc.ec.europa.eu/pvgis/apps4/pvest.php?map=africa>.

⁸ <http://www.3tier.com/en/support/resource-maps/>.

⁹ H. H. Allah et B. Elmorchid, « Les congés fiscaux : un outil inefficace pour relancer l'investissement privé en Afrique », Conférence Guy Mhone, *La renaissance et la relance des économies africaines*,

conventions particulières. Ces mesures incitatives unilatérales ou négociées ambitionnent, entre autres, d'éliminer le risque de double imposition, garantissent une certaine stabilité fiscale, la réduction du taux d'imposition, la non-discrimination à l'égard des investisseurs étrangers. Les conventions d'établissement n'ayant pas été accessibles, l'étude s'appuie sur le champ matériel des congés fiscaux prescrits unilatéralement par les lois des pays ciblés.

1.2.1. Un champ matériel assez imprécis en droit fiscal camerounais

La variabilité des textes fiscaux susceptibles d'être appliqués et l'absence de textes clairs régissant le développement des énergies vertes ouvrent la voie à diverses interprétations, créant une insécurité pour les investisseurs. Le CGI ne prévoit explicitement que l'exonération de TVA pour le matériel destiné à l'exploitation des EnR. En l'état actuel des choses, en tenant compte du cadre juridique susceptible d'être appliqué aux projets d'investissement, la loi n° 2013/004 et la loi n° 2008/009 fixant le régime fiscal, financier et comptable applicable aux contrats de partenariat permettent d'entrevoir le champ matériel des avantages potentiellement accordables.

En première analyse, la loi de 2013 accorde des avantages aux entreprises bénéficiant d'un agrément en fonction de leur statut (nouveau/ancien) sur le territoire national. Les nouvelles entreprises bénéficient seules des avantages de la phase d'installation pendant une durée limitée de cinq ans. Il s'agit, entre autres, de l'exonération des droits d'enregistrement des actes de création ou d'augmentation de capital, de l'exonération de la patente, des taxes et droits de douane sur tous les équipements et matériels liés à l'investissement, de la TVA sur les prestations de service et de la TVA due à l'importation des équipements et matériels du programme d'investissement¹⁰. Par ailleurs, les incitations de la phase d'exploitation profitent aux entreprises nouvelles dans la limite de dix ans et aux entreprises anciennes remplissant les conditions de l'article 17 dans la limite de cinq ans. Il s'agit, entre autres, du crédit d'impôt dans les conditions de l'article 8, des exemptions relatives au minimum de perception, à l'impôt sur les sociétés (IS), à l'impôt sur les bénéficiaires, aux droits d'enregistrement relatifs aux prêts, avances, emprunts. En outre, l'investissement pour la réalisation des objectifs prioritaires autorise « selon le cas » à bénéficier en complément des avantages de l'article 15, notamment l'exonération de TVA sur les crédits relatifs au programme d'investissement, de la taxe foncière sur les immeubles, l'admission temporaire spéciale pour les matériels industriels susceptibles de réexportation.

Il faut noter que la discrimination introduite par la loi de 2013 dans le traitement des anciennes et des nouvelles entreprises a été à l'origine de la contestation de l'arrêt N° 366/MINFI/SG/DGI du 19 novembre 2013 précisant les modalités de mise en œuvre des avantages fiscaux et douaniers de la loi n° 2013/004 par les entreprises. La

CODESRIA, *Dar es Salaam*, Tanzanie, 20-21 décembre 2010, pp. 2-3, <https://www.codesria.org/spip.php?article1212&lang=en>.

¹⁰ Article 6 de la loi de 2013.

justification des avantages améliorés du nouvel investisseur ne résiste pas fortement à la clause de l'investisseur le plus avantage, qui commande de traiter identiquement deux entreprises du même secteur réalisant la même activité. Les investissements nouveaux étant en principe seuls éligibles aux avantages de la phase d'installation, le principe de comptabilité séparée aurait pourtant permis d'isoler le résultat des investissements nouveaux effectués par les entreprises préexistantes.

En seconde analyse, les mesures incitatives accordées lorsque le développement des EnR se fait dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé (CPPP) sont précisées par la loi n° 2008/009. Ses articles 4 et suivants consacrent la prise en charge par le budget de la personne publique contractante de la TVA liée aux importations et aux achats locaux de matériels ; le contractant bénéficie en plus de l'enregistrement gratuit des conventions et actes passés tant dans la phase de réalisation du projet que celle de son exploitation. L'article 14 de l'arrêté n° 366/MINFI/SG/DGI précité ajoute que les avantages fiscaux et douaniers de la loi de 2013 sont cumulables avec ceux des régimes conventionnels et ceux du régime des CPPP notamment.

Dans les deux hypothèses étudiées, les exonérations de TVA sur les investissements semblent parfois redondantes, « car en régime plein, la TVA collectée sur les intrants ne retombe pas sur l'acheteur, mais est entièrement récupérée sous forme de crédit sur la TVA appliquée aux ventes »¹¹ ; ces exonérations peuvent néanmoins être bénéfiques pour les entreprises en raison de la défaillance des procédures de remboursement de TVA.

Au final, les incitations accordées recherchent la réduction des coûts d'investissements et la limitation du taux de prélèvement sur les bénéfices imposables. Le législateur fiscal tchadien, pour sa part, précise explicitement les mesures incitatives adoptées au profit des EnR.

1.2.2. Un champ matériel suffisamment défini en droit fiscal tchadien

Le CGI, complété par les LF, construit progressivement le cadre juridique incitatif applicable aux énergies vertes au Tchad. Sans distinguer la phase d'installation de celle d'exploitation, le législateur fiscal accorde expressément des avantages à toute opération contribuant à la promotion et à la production des EnR.

L'article 230 du CGI (2016) prévoit l'exonération de TVA lors de l'acquisition des matériels et équipements servant à la production et à la promotion des énergies renouvelables. La taxe pour la protection de l'environnement est aussi annulée pour les matériels et intrants relatifs aux EnR¹². Les mesures deviennent plus importantes après

¹¹ FMI, OCDE, Nations Unies et Banque mondiale, *Options pour une utilisation efficace et efficiente des incitations fiscales à l'investissement dans les pays à faible revenu*, op. cit., p. 24.

¹² Article 203 du CGI, modifié et complété par la loi n° 015/PR/2017 portant rectification de la loi n° 033/PR/2016 du 31 décembre 2016 portant budget général de l'État pour 2017.

l'intervention de la loi n° 043/PR/2019 du 31 décembre 2019 portant loi de finances pour l'exercice 2020, qualifiée de quasi-loi écologique. Pour compter du 1^{er} janvier 2020, les entreprises nouvelles de droit tchadien qui exercent dans le domaine des EnR bénéficient, dans les cinq premières années de leur exercice, d'un abattement de 50 % du droit d'enregistrement et de la base imposable à l'IS, et sont exonérées de la patente, l'impôt minimum forfaitaire, la taxe forfaitaire et la taxe d'apprentissage¹³. La loi parle des entreprises nouvelles sans faire allusion aux entreprises anciennes ; elle introduit une discrimination nouvelle entre les entreprises.

Par ailleurs, 40 % des sommes investies pour l'installation des matériels ou outillages destinés à la production des EnR seront admises en déduction des bases taxables à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et à l'impôt sur les bénéfices des sociétés¹⁴. L'exonération de TVA est étendue aux prestations relatives à l'acquisition des matériels servant au développement des EnR et aux intérêts des emprunts contractés pour leur financement¹⁵. Les importations des matériels nécessaires sont désormais exonérées des droits de douane et des taxes à l'exception de la taxe de l'Union africaine, de la taxe communautaire d'intégration et de la contribution communautaire d'intégration¹⁶.

Pour finir, si le droit commun des investissements privés au Cameroun offre des avantages fiscaux plus alléchants, la fiscalité tchadienne a toutefois le mérite d'être plus explicite quant aux bénéficiaires des avantages accordés. En tout état de cause, les mesures adoptées dans les deux pays tardent à produire les effets attendus.

2. Le développement des énergies renouvelables retardé par la fragilité des mesures incitatives fiscales au Cameroun et au Tchad

La fiscalité joue un rôle non négligeable dans le retard accusé dans le développement des EnR à grande échelle au Cameroun et au Tchad. Jusqu'ici, seul l'État réussit à mettre en place des projets de grande envergure, les initiatives privées se limitant généralement à des micro-projets individuels. À l'analyse, l'inefficience des mesures d'accompagnement (2.1) et le régime juridique embryonnaire des incitations fiscales (2.2) peuvent justifier ce retard dans le développement des énergies vertes.

¹³ Article 14 de la LF 2020.

¹⁴ Lire conjointement l'article 158-I du CGI et l'article 15 de la LF 2020, modifiant l'article 156 (5) du CGI.

¹⁵ Article 17 de la LF 2020, complétant l'article 230 ancien du CGI.

¹⁶ Article 21 nouveau de la LF 2020.

2.1. Un retard imputable à l'inefficience des mesures d'accompagnement

L'inefficience des mesures d'accompagnement se mesure à des procédures administratives d'accès aux avantages fiscaux et douaniers insuffisamment définies (2.1.1) et à l'inexistence d'une procédure fiable, permettant l'évaluation de la performance des incitations conçues en faveur des EnR (2.1.2).

2.1.1. Des procédures administratives d'obtention des avantages fiscaux et douaniers pas suffisamment définies

Les conditions à remplir par le contribuable pour être admis au bénéfice des incitations doivent être claires, aisément vérifiables, laissant ainsi le moins possible de place à l'interprétation aléatoire ou à la négociation. Cette remarque s'applique également aux procédures administratives pour y avoir accès, une fois l'éligibilité confirmée. Des travaux de la Banque mondiale démontrent que 70 % des agences de promotion des investissements n'atteignent pas leurs objectifs parce qu'elles ne fournissent pas « l'information pertinente et ponctuelle demandée par les investisseurs potentiels »¹⁷.

Les règles d'organisation administrative, de détermination de compétence, d'instruction des dossiers de demande des congés fiscaux ne sont pas suffisamment définies et encore moins vulgarisées dans le secteur des EnR¹⁸, dont la réglementation demeure incomplète. Le mécanisme SE4All¹⁹ mis en place par le ministère de l'Eau et de l'Énergie se propose d'élaborer des manuels de procédure pour accompagner quelques dispositions de la loi camerounaise n° 2011/022 précitée ; l'on gagnerait à l'utiliser pour la vulgarisation des procédures d'accès aux congés fiscaux favorables à l'introduction des EnR au Tchad et au Cameroun. Ceci est un plaidoyer pour l'accessibilité renforcée de l'information fiscale.

2.1.2. Inexistence d'une procédure fiable d'évaluation de la performance des mesures incitatives

A-t-on attiré les investisseurs à partir des incitations fiscales conçues ? Les investissements réalisés seraient-ils intervenus en l'absence de ces incitations ? Quel est le coût effectif des dépenses fiscales ? Ont-elles permis le développement du secteur prioritaire concerné ? Voilà autant de préoccupations qui permettent d'évaluer régulièrement les performances d'un régime fiscal incitatif, de dénicher les entraves au succès des mesures instituées et de lutter contre l'évasion fiscale à grande échelle.

¹⁷ Journal de la Chambre de commerce du Cameroun, avril-mai-juin 2009, p. 36, cité par V. F. Atonfo, *L'attractivité fiscale et l'implantation des investisseurs privés étrangers au Cameroun*, op. cit., p. 89.

¹⁸ A. Nguessou, D. Thang et R. J. Ndjeudja, *Options politico-juridiques pour un envol durable des énergies renouvelables au Cameroun*, Yaoundé, Friedrich Ebert Stiftung, 2019, pp. 38-39, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kamerun/16030.pdf>.

¹⁹ Sustainable Energy for All.

Le rapport de 2017 sur la dépense fiscale au Cameroun fait état d'environ 28 mesures fiscales dérogatoires au bénéfice du développement de l'énergie verte, notamment solaire, recensées dans le paysage fiscal entre 2015 et 2017 ; malheureusement, aucune de ces mesures n'aura été évaluée à terme²⁰. La création de l'agence chargée de la promotion et du développement des EnR²¹ pourrait certainement faciliter la traçabilité de la dépense fiscale dans ce secteur.

Jusqu'en 2017, en dépit de l'importance des dépenses fiscales consenties, le Tchad ne s'était pas encore engagé dans une évaluation des dépenses fiscales ; aucune information systématique et cohérente n'était disponible à ce propos²². Un an plus tard, il était toujours impossible de quantifier et de ventiler les dépenses fiscales de l'État par secteur : la DGI n'avait pas préparé de rapport à ce propos²³. Dès lors, comment assurer un véritable suivi des incitations au développement des EnR sans ces informations statistiques ? Même au niveau de la fiscalité négociée, l'absence de suivi des conventions d'établissement a été relevée. Ainsi, aucune des entités ayant accordé les exonérations n'avait organisé une centralisation des conventions, ni un suivi, ni procédé à l'évaluation des dépenses fiscales, ni évalué le respect des engagements contractés par les investisseurs ; il apparaît même que les administrations en charge de l'impôt ne détenaient pas toujours une copie de ces conventions²⁴.

Par ailleurs, une enquête auprès des investisseurs dans les pays en développement démontre que les incitations fiscales ne figurent pas toujours parmi les premiers facteurs déterminant la localisation d'un investissement ; par ordre d'importance, ils citent la stabilité économique, puis politique, le coût des matières premières, la situation des marchés nationaux, la transparence du cadre juridique et bien d'autres. Le paquet d'incitations fiscales intervient en onzième position sur la liste des douze principaux facteurs influant sur la décision d'investir²⁵. Fort de cela, il existe plusieurs handicaps non fiscaux qui retarderaient le développement des EnR ; dans ces circonstances, les incitations fiscales ne parviennent pas à les compenser efficacement.

²⁰ Rapport sur les dépenses fiscales de l'exercice 2017, DGI/ministère des Finances, Cameroun, octobre 2018, p. 24, https://www.dgb.cm/wpfd_file/rapport-sur-les-depenses-fiscales-2017/.

²¹ Article 67 de la loi n° 2011/022.

²² J.-F. Brun et G. Chambas, *Orientations après l'atelier national sur l'évaluation des dépenses fiscales et la réforme de l'IRPP ?*, République du Tchad, UE, mai 2017, p. 7.

²³ ADE/UE, *Évaluation de la performance de la gestion des finances publiques au Tchad selon la méthodologie PEFA 2016*, Rapport final, octobre 2018, p.32, https://www.pefa.org/sites/pefa/files/assessments/reports/TD-Oct18-PFMPR-Public-with-PEFA-Check_0.pdf.

²⁴ J.-F. Brun et G. Chambas, *Orientations après l'atelier national sur l'évaluation des dépenses fiscales et la réforme de l'IRPP ?*, op. cit., p. 8.

²⁵ FMI, OCDE, Nations Unies et Banque mondiale, *Options pour une utilisation efficace et efficiente des incitations fiscales à l'investissement dans les pays à faible revenu*, op. cit., pp. 13-14.

Pour finir, l'évaluation sérieuse de la performance des mesures instituées devrait permettre de créer des incitations spécifiques de nature à générer des investissements qui ne se seraient jamais matérialisés sans elles. La nature embryonnaire du régime juridique y relatif justifie certainement le faible succès des incitations fiscales.

2.2. Un retard justifié par un régime juridique embryonnaire des incitations fiscales

Le cadre juridique des incitations fiscales au Cameroun et au Tchad est encore embryonnaire. Les dispositions éparées trouvées ici et là révèlent une appréhension incomplète du secteur des EnR. La portée des congés fiscaux, grands favoris des législateurs²⁶, est fragilisée par une durée insuffisamment favorable à l'obtention des investissements (2.2.1) ; à l'évidence, l'incitation au profit des énergies fossiles reste prédominante (2.2.2).

2.2.1. L'institution d'une durée du congé fiscal insuffisamment favorable à l'obtention des investissements

Les sources d'énergie renouvelable posent des difficultés sur le plan de la rentabilité économique²⁷ ; la transition énergétique modifie drastiquement les conditions d'accès à l'énergie. Ainsi, le développement des énergies vertes exige la mobilisation d'importants capitaux pour assurer leur stockage, leur transport et leur utilisation, car certaines énergies (soleil, vent) sont intermittentes. Ce secteur présentera un faible intérêt pour les investisseurs si des incitations spécifiques ne sont pas conçues, puisque le temps de retour sur investissement est généralement de plus de dix ans²⁸.

Au Tchad, l'essentiel des incitations n'est valable que pendant les cinq premières années de l'exercice des entreprises nouvelles²⁹. Entre temps, le droit commun des incitations à l'investissement au Cameroun offre une pléthore d'avantages valables entre cinq et quinze ans selon le cas. Cette durée nous semble suffisante, mais l'on n'est pas certain qu'elle s'appliquerait telle quelle en matière d'investissement dans les EnR. Les microprojets individuels ayant obtenu du succès jusqu'à présent visaient l'éclairage des ménages à l'aide du solaire photovoltaïque ; ils ne représentent pas un volume nécessaire pour attirer des investissements considérables³⁰. Seul l'État parvient à mettre

²⁶ Les investisseurs estiment que le crédit d'impôt pour investissement et les déductions initiales pour investissement sont pourtant les plus efficaces.

²⁷ A. Rojey, « Réussir la transition énergétique : défis, contraintes et solutions à mettre en œuvre », in *La transition énergétique ou les énergies que nous aurons, Liaison Énergie-Francophonie*, n° 93, 2013, p. 26.

²⁸ A. Nguesseu, D. Thang et R. J. Ndjeudja, *Options politico-juridiques pour un envol durable des énergies renouvelables au Cameroun, op. cit.*, p. 43.

²⁹ Article 14 de la LF 2020.

³⁰ J. Ruet et L. Chancel, « Financer la transition énergétique : des financements et mécanismes de marchés internationaux à la mise en œuvre sur le terrain », in *La transition énergétique ou les énergies que nous aurons, Liaison Énergie-Francophonie*, n° 93, 2013, p. 111.

en place des projets importants dans le cadre des projets de développement pour lesquels la rentabilité économique n'est pas toujours exigée³¹.

Les limites sus-évoquées renforcent la faible compétitivité des EnR face aux énergies fossiles.

2.2.2. La prédominance des incitations fiscales favorables au développement des énergies fossiles

Ce constat se dégage d'une évaluation des dépenses fiscales par secteur d'activités au Cameroun et au Tchad.

En effet, les dépenses fiscales dont les incitations sont constitutives sont des mesures particulières dérogeant au système fiscal de référence occasionnant des pertes de recettes pour l'État en vue de susciter un comportement économique particulier du contribuable³² : il en résulte un allègement de la charge fiscale du contribuable bénéficiaire.

Au Cameroun, les dépenses fiscales effectuées pour le développement du secteur pétrolier, gazier et minier sont de 196,8 milliards FCFA³³, représentant le taux le plus élevé (soit 32,5 %) des dépenses fiscales pour l'exercice 2017. Pendant ce temps, le tableau affiche des chiffres nuls pour ce qui est des dépenses fiscales en faveur de la promotion des énergies vertes³⁴.

En outre, « l'exploitation du pétrole est devenue la véritable locomotive de l'économie tchadienne »³⁵ ; les recettes fiscales restent excessivement liées aux revenus issus du secteur pétrolier ; ceci justifie les dépenses fiscales importantes que l'État accorde aux investisseurs de ce secteur, même si elles ne peuvent être quantifiées. Il en ressort que le rôle des combustibles fossiles va encore rester important.

En définitive, la transition énergétique va être longue au Cameroun et au Tchad ; les incitations fiscales restent davantage favorables aux énergies fossiles dont dépendent leurs économies. Les mesures incitatives propices aux énergies vertes, bien qu'étant faibles, apparaissent quelquefois comme le fruit d'une concurrence. Aussi, la coopération sous-régionale – voire régionale – serait bienvenue pour éviter la concurrence fiscale dommageable entre les États africains ; elle permettrait d'éviter la surenchère fiscale par l'adoption de mesures incitatives similaires modelables *in concreto* suivant les réalités de chaque pays.

³¹ A. Nguesseu, D. Thang et R. J. Ndjéudja, *Options politico-juridiques pour un envol durable des énergies renouvelables au Cameroun*, *op. cit.*, p. 43.

³² Extrait du processus de définition des dépenses fiscales donné par l'OCDE. Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE, 2010, p. 12.

³³ Ainsi réparties : 50,9 milliards au titre de TVA, 11,6 milliards pour les droits de douane, 16,3 milliards au compte de l'IS, 50,3 milliards pour l'IRPP et 67,7 milliards pour les droits d'enregistrement.

³⁴ Rapport sur les dépenses fiscales de l'exercice 2017, *op. cit.*, p. 31.

³⁵ ADE/UE, *Évaluation de la performance de la gestion des finances publiques au Tchad selon la méthodologie PEFA 2016*, *op. cit.*, p. 7.



Symposium virtuel

Énergies renouvelables, transition énergétique et enjeux climatiques en droit africain

RAPPORT DE SYNTHÈSE DU SYMPOSIUM VIRTUEL

Élaboré par Eya BOUSHIH et Rim BEJAOUI ¹
Sous la direction du professeur Wahid FERCHICHI ²

Sans prétendre à une synthèse exhaustive des riches échanges qui ont eu lieu au cours des deux journées du Symposium virtuel intitulé *Énergies renouvelables, transition énergétique et enjeux climatiques en droit africain*, ce rapport présente un bilan instantané des travaux.

Une lecture transversale permet de mieux cerner les différentes thématiques soulevées par ces questions en droit africain, non seulement grâce aux différentes interventions, mais également via les débats et les discussions qui ont suivi.

En Afrique, les énergies renouvelables et la transition énergétique sont d'une importance stratégique, ce qui fait que débattre de cette question sous le prisme juridique de l'interface énergie-climat est d'autant plus pertinent.

Notons que tous les États africains ont signé l'Accord de Paris sur le climat de 2015 et que la plupart d'entre eux l'ont ratifié et soumis leur contribution déterminée au niveau national.

En effet, plusieurs pays africains se sont dotés d'un cadre juridique et institutionnel relatif au développement des énergies renouvelables et à l'amélioration de l'efficacité énergétique.

Les interventions des participants, tout comme les débats et, surtout, l'excellent résumé du professeur Mohamed Ali Mekouar³, que nous avons choisi d'ajouter au présent rapport de synthèse, ont été reliés à l'état des lieux des différentes expériences des pays africains, dont le cadre juridico-institutionnel a été évoqué par chaque participant séparément, en soulignant pour la plupart des pays une mise en œuvre jugée souvent limitée ou inachevée et en mettant l'accent sur la nécessité de procéder à un échange de bonnes pratiques.

Ce symposium était subdivisé en deux sessions :

- la première consacrée aux diverses expériences des pays africains, sous la forme d'approches nationales illustrant les points communs entre plusieurs pays, ainsi que les différences ;
- la deuxième focalisée sur les perspectives transversales, qui a surtout mis l'accent sur les insuffisances et contraintes du secteur énergétique.

¹ Doctorantes à la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis.

² Professeur à l'Université de Carthage, directeur du département de droit public de la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis.

³ Mohamed Ali Mekouar est ancien professeur à l'Université de Casablanca.

Les deux sessions ont été suivies par une table ronde et un débat, visant essentiellement à échanger les bonnes pratiques et à essayer de trouver des solutions pour chaque pays africain et pour l'ensemble du continent africain.

Une lecture globale du symposium implique de commencer par les différentes interventions consacrées aux cadres juridico-institutionnels des différents pays et à la question de la mise en œuvre jugée limitée et mitigée par les différents intervenants. En effet, la première session du symposium a été consacrée à des approches nationales, les intervenants ayant procédé à un état des lieux des diverses expériences dans leurs pays respectifs. Il en ressort que les cadres juridico-institutionnels des pays africains en matière d'énergies renouvelables et de transition énergétique sont liés à la préservation du climat et à la promotion des énergies vertes ou moins polluantes. De multiples réformes innovantes accompagnent le processus de transition énergétique, à la fois normatives et institutionnelles.

Cette dualité tient à l'existence de cadres juridiques transversaux basés sur des réformes normatives, dont les unes sont spécifiques au secteur de l'énergie et d'autres sont relatives à l'environnement.

L'étude de ces différentes expériences dévoile que depuis les années 2000 la réforme du secteur de l'énergie en Afrique s'est opérée dans plusieurs pays du continent à travers la promulgation d'un code de l'environnement dans certains pays, en vue de réduire la pollution et promouvoir la maîtrise de l'énergie. On y trouve une multitude de textes législatifs et réglementaires qui portent sur l'organisation du secteur, la production énergétique, l'efficacité énergétique et la police de l'énergie.

Selon le professeur Mohamed Ali Mekouar, il existe des lois génériques et spécifiques favorisant le développement du foisonnement normatif saisi par le droit africain en matière d'énergies renouvelables. En effet, les pays africains peuvent être regroupés en deux catégories : ceux qui ont un cadre normatif spécifique et ceux ayant un cadre normatif générique.

Les expériences de l'Algérie, de la Tunisie, du Maroc et du Sénégal sont des illustrations de pays dotés d'un cadre normatif spécifique, comme cela a été démontré via la présentation des différentes approches nationales relatives aux expériences de leurs pays respectifs par les intervenants.

Dix ans après la promulgation de la loi d'orientation sur le mix énergétique et la transition énergétique au Sénégal, Monsieur M. Pathé a précisé que les textes encadrant ce secteur constituaient de solides leviers juridiques pour la diversification du mix énergétique et le progrès de la transition⁴.

⁴ Pathé Marame Niang est docteur en droit de l'Université de La Rochelle.

L'expérience tunisienne présentée par Mme Afef Hammami-Marrakchi⁵ a permis de recenser les différents textes spécifiques en rapport avec la maîtrise de l'énergie ou la sécurité climatique, tout en évoquant les stratégies relatives à l'adaptation aux changements climatiques et à la sécurité énergétique lancées par la Tunisie, ainsi que divers autres textes liés au secteur, tels que la loi sur la maîtrise de l'énergie (2004), la loi sur la qualité de l'air (2007) ou encore la loi relative à la production d'électricité à partir des énergies renouvelables (2015). Dans sa présentation, Mme Afef Hammami-Marrakchi a bien précisé que le droit se diluait dans la répartition des responsabilités, tout en demeurant marqué par la centralisation structurelle de l'action climatique et énergétique en Tunisie. D'après une analyse rapide du cadre institutionnel en Tunisie, l'ensemble des structures chargées de ces missions montre la prédominance de l'autorité centrale. Bien entendu, cette prédominance est importante et même primordiale, mais elle doit tenir compte de l'évolution du cadre de la décentralisation depuis 2018. Ainsi, la fusion opérée en 2017 entre le ministère chargé de l'environnement et celui des affaires locales doit faire face aux questions aussi bien climatiques qu'énergétiques à l'échelon local.

Concernant le Maroc, l'importance de la question de la sécurité énergétique a été démontrée lors des interventions, des débats et de la table ronde, ainsi que son rapport avec la préservation du climat pour l'humanité ; cette question ayant notamment un caractère évolutif dans le temps et l'espace au Maroc, comme la loi relative aux énergies renouvelables (2010), puis celle relative à l'efficacité énergétique (2011) et celle portant sur la régulation du secteur de l'électricité (2016).

Comme l'a bien précisé le professeur Mekouar dans sa synthèse, il existe également des pays qui ont plutôt des cadres normatifs génériques, comme le Burkina Faso, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Tchad et la République démocratique du Congo.

L'expérience du Burkina Faso portant réglementation générale du secteur de l'énergie représente l'une des plus importantes réformes engagées en vue d'atteindre les objectifs du développement durable en matière d'énergie.

Selon l'intervention de Monsieur Clément Kibambi Vaké⁶, il conviendrait de promouvoir les droits des paysans à l'énergie en général au sein de la République démocratique du Congo, et à l'énergie durable en particulier, afin de revaloriser l'activité paysanne du fait que ces droits pourraient accroître la plus-value des produits au service de l'agriculture paysanne. Car l'agriculture paysanne est victime d'exclusion sur le marché international, notamment concurrencée par l'agriculture capitaliste, dépendante des énergies fossiles qui sont moins écologiques. Selon lui, il existe une synergie entre l'agriculture familiale et les énergies renouvelables, qui est à la base d'un droit en train de se construire en sourdine et faisant l'objet de mesures alimentant un environnement spécifique intégrant l'agriculture familiale et les énergies

⁵ Afef Hammami-Marrakchi est maître de conférences à la Faculté de droit de Sfax.

⁶ Clément Kibambi Vaké est chef de travaux à la Faculté de droit et avocat au barreau de Goma.

renouvelables. Mais il faudrait également, d'après lui, vérifier la pertinence du potentiel et du degré de mobilisation de la panoplie des droits des paysans et du nouveau droit de l'énergie, afin de promouvoir le droit de tous les paysans non seulement à l'énergie, mais également à plusieurs autres valeurs.

Selon le professeur Mohamed Ali Mekouar, le droit des énergies renouvelables est un droit carrefour composite, formé de multiples ordres et régimes juridiques au triple niveau national, régional et mondial.

Les intervenants ont évoqué la pertinence d'un éventuel échange de bonnes pratiques entre pays africains qui bénéficient tous un climat favorable, spécialement pour l'énergie solaire et en général pour les énergies renouvelables ; ainsi que des échanges concernant les lois modèles par rapport à ces questions et aux conventions internationales.

Ce qui nous amène à conclure que l'application souffre de nombreuses lacunes, tant sur le plan normatif qu'institutionnel. Et cela ne peut qu'aboutir à une mise en œuvre limitée.

Dans le cadre des différentes interventions et expériences présentées, et surtout lors de la table ronde et de la deuxième session du symposium, la question centrale était celle de la mise en œuvre du droit africain, caractérisée par un certain nombre de limites, synthétisées par le professeur Mohamed Ali Mekouar, qui a précisé que le droit (énergétique) africain était un droit dont la mise en œuvre était mitigée, imputant cet état de fait à plusieurs facteurs, notamment développés par les intervenants tout au long du symposium.

Selon les interventions et la synthèse du professeur Mekouar, le premier facteur limitant est juridique, surtout s'agissant de l'absence ou de l'adoption tardive des textes d'application, mais également à cause du manque d'intégration et d'harmonisation des cadres politiques et juridiques. Un constat d'inflation textuelle a été fait, paradoxalement couplé à un constat lié à l'existence d'un cadre juridique lacunaire, car la plupart des intervenants ont achevé leur présentation en exprimant le souhait que soit adoptée dans leur pays une législation spécifique au climat.

Concernant l'expérience tunisienne, une désarticulation fonctionnelle a été constatée à côté de la désarticulation structurelle et l'accent a été mis sur l'existence d'un problème de montage institutionnel, encore compliqué par l'absence de textes d'application réglementaires, qui n'ont pas tous vu le jour plusieurs années après l'adoption des textes législatifs.

Ce problème d'adoption et d'entrée en vigueur de textes réglementaires d'application se retrouve au Maroc et a été soulevé par M. Soulaïmane Ahsaïn⁷, qui a précisé que la loi relative à l'Agence nationale pour le développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique avait été adoptée en 2010 au Maroc, que cet organisme avait ensuite été renommé Agence marocaine pour l'efficacité énergétique en 2016 et chargée de mettre en œuvre les plans d'action de la politique gouvernementale en matière d'efficacité énergétique, mais que l'étude de ses missions, de ses attributions et de ses responsabilités, tant au niveau central que local et à la lumière de différents textes juridiques y afférents, démontrait encore une fois un cloisonnement, une répartition trop rigide et l'absence d'une gouvernance, les responsabilités étant limitées à un niveau central, via la participation de certains établissements publics, les collectivités locales étant rarement citées.

En Tunisie, le même constat de centralisation a été fait, alors que la Constitution tunisienne évoque les obligations qui pèsent sur l'État : or, il ne s'agit pas uniquement de l'État en tant que pouvoir central, mais de l'État dans l'intégralité de sa structure administrative, aussi bien centrale que décentralisée.

Les différentes expériences montrent ainsi l'existence d'un cadre normatif dans l'ensemble du continent africain, mais qui demeure focalisé sur une répartition un peu trop tranchée des responsabilités, sans une réelle option vers la mise en place de mécanismes destinés à une meilleure gouvernance climatique et aussi énergétique.

Un deuxième facteur limitant concerne la gouvernance dans les différents pays d'Afrique, notamment, comme l'a bien précisé le professeur Mekouar dans sa synthèse, le dilemme étatisation-libéralisation et la précarité des investissements privés (rôle de l'État, régulateur).

Dans son intervention sur le « Droit solaire en Afrique de l'Ouest », présentée par M. Habib Ahmed Djiga⁸, l'auteur démontre qu'il s'agit effectivement de trouver un équilibre entre le régionalisme, l'étatisme et le libéralisme. À cet effet, il pose trois questions très importantes, qui sont en réalité valables pour toutes les expériences et ne concernent pas uniquement les pays d'Afrique de l'Ouest : l'État peut-il se désengager des activités d'exploitation de l'énergie solaire au profit des acteurs privés ? Faut-il privatiser ou nationaliser le secteur de l'énergie solaire ? Les règles communautaires promeuvent-elles ou dissuadent-elles le libéralisme dans le secteur de l'énergie solaire ?

Il enchaîne en affirmant que le droit solaire est un droit auréolé par l'étatisme d'une part et le libéralisme d'autre part. En tant que droit auréolé par l'étatisme, le droit solaire renvoie à l'omniprésence de l'État qui, du fait de ses prérogatives régaliennes,

⁷ Soulaïmane Ahsaïn est professeur à la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Tanger.

⁸ Habib Ahmed Djiga est docteur en droit public de l'Université Thomas Sankara de Ouagadougou.

de son monopole de la puissance publique et de l'édiction de la règle de droit, encadre d'un point de vue législatif et réglementaire le secteur de l'énergie solaire à travers un processus de codification de ce dernier et la délivrance de titres (licences, autorisations ou concessions). Dans certains pays d'Afrique de l'Ouest (Sénégal, Mali, Niger ou Burkina Faso), il existe des lois relatives à l'énergie solaire, à savoir la loi n° 2014-132 portant code de l'électricité en Côte d'Ivoire, la loi n° 2017-14 au Burkina Faso et la loi n° 2016-5 du 17 mai 2016 portant code de l'électricité au Niger. Il ajoute que, s'agissant d'un secteur aussi stratégique que vital, il est impérieux d'instaurer un cadre juridique porteur d'une tendance au développement solaire en Afrique permettant de rendre effectifs l'accès à l'énergie, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, le développement durable et l'énergie propre.

D'autres éléments qui posent des problèmes de gouvernance tiennent aux déficits infrastructurels et technologiques (réseaux, stockage, transport, distribution, interconnexions) dont souffrent les pays africains, ainsi qu'à l'insuffisante concertation et coordination inter-institutionnelle et au manque d'implication des structures décentralisées, comme l'a bien démontré M. Parfait Oumba lors de sa présentation

Le troisième facteur consiste pour sa part en la modestie des incitations financières et fiscales dans la plupart des pays d'Afrique, ainsi qu'en la modicité des ressources allouées aux institutions chargées des énergies renouvelables. Ce facteur a notamment été bien développé par Mme Diane Tapimali Mafoligang⁹, qui a évoqué les incitations fiscales au Cameroun et au Tchad, en précisant que, malgré la configuration géographique de ces deux pays qui disposent d'atouts naturels favorables à l'essor de l'énergie verte, il n'y existe pas encore de lois relatives à l'énergie verte de nature à garantir la performance énergétique.

Ils sont encore dans une phase de promotion et d'introduction d'incitations aux investissements dans ce secteur et une interrogation s'impose : est-ce que les droits positifs camerounais et tchadien proposent des incitations fiscales suffisamment attractives à l'investissement dans le secteur des énergies renouvelables, de nature à faire baisser le taux pression fiscale sur les investisseurs ? L'auteure se penche ensuite sur les critères d'éligibilité des investisseurs dans ces deux pays et montre ainsi qu'à ce niveau le Cameroun et le Tchad adoptent des critères d'éligibilité totalement différents : ainsi, le Cameroun ne prend en considération que les investissements dans le cadre de l'énergie solaire et éolienne pour appliquer l'exonération d'impôt, tandis que le code général des impôts tchadien (2016) et les lois de finances successives prévoient d'une manière générale des mesures incitatives au profit de tout investissement relatif à des énergies renouvelables, même si la loi portant budget de l'État pour 2021 marque une évolution dans les préférences du législateur vers le solaire et l'éolien, à l'instar de son homologue camerounais. Elle constate que, si le droit positif camerounais offre des mesures incitatives plus alléchantes que celles prévues en droit

⁹ Diane Tapimali Mafoligang est doctorante en droit à l'Université de Dschang et chercheuse au Centre africain de recherches sur les politiques énergétiques et minières.

tchadien, ce dernier a tout de même le mérite d'être plus explicite en ce qui concerne les bénéficiaires des avantages accordés. Dans les deux cas, les mesures adoptées tardent à produire les effets attendus et ce retard peut être dû, d'une part, à l'inefficience des mesures d'accompagnement et, d'autre part, au régime juridique embryonnaire des incitations fiscales dans les deux pays.

En guise de conclusion, le symposium a fait l'objet de riches débats et interventions qui ont surtout discuté des différentes expériences des pays d'Afrique. Il est apparu que la majorité des pays du continent a bien instauré un cadre juridique et institutionnel, mais que celui-ci demeure peu effectif et limité. Il en résulte l'existence d'un cadre normatif intéressant, mais qui manque encore d'effectivité afin de parvenir à une sécurité énergétique réelle en Afrique, tout en luttant contre les effets des changements climatiques.

À la fin du symposium, la professeure Soukaïna Bouraoui a présenté trois recommandations importantes pour l'avenir, à savoir :

- poursuivre l'échange de bonnes pratiques et organiser d'autres symposiums concernant ce sujet et d'autres thématiques pertinentes pour l'ensemble du continent ;
- prendre conscience que l'on peut discuter de la révolution solaire et surtout faire le lien avec l'horizon 2030 à l'échelle mondiale ;
- faire en sorte d'impulser une action synergique commune de tous les professionnels du droit (professeurs, chercheurs, magistrats, avocats, etc.) afin de faire advenir le nouveau paradigme de la révolution solaire.

Annexe : Programme du Symposium virtuel

ÉNERGIES RENOUVELABLES, TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET ENJEUX CLIMATIQUES EN DROIT AFRICAIN

En vidéoconférence à partir de Tunis - 3 et 4 juin 2021

Jeudi 3 juin - 10h à 13h (heure de Tunis)

Ouverture

- 10h00 - Allocution de bienvenue par Neila Chaabane, Doyenne de la Faculté des sciences
10h05 juridiques, politiques et sociales de Tunis, Université de Carthage
- 10h05 - Mot de la Konrad Adenauer Stiftung, par Daniela Diegelmann, Directrice du
10h10 programme sécurité énergétique et changement climatique au Moyen-Orient et en
Afrique du Nord
- 10h10 - Présentation du symposium par Wahid Ferchichi, Professeur à la Faculté des
10h15 sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Université de Carthage

Session I - Approches nationales

Modératrice : Soukaïna Bouraoui, Professeure émérite, Présidente du Comité scientifique de la Revue africaine de droit de l'environnement

- 10h15 - Pathé Marame Niang, avec Mohamed Ayib Daffé - *Une décennie de mise en œuvre*
10h30 *des lois d'orientation sur les énergies renouvelables au Sénégal : un bilan mitigé pour le mix et la transition énergétique*
- 10h30 - Lassané Zoma, avec Antoine Kaboré et Yacouba Savadogo - *La réforme du secteur*
10h45 *de l'énergie au Burkina Faso : une promotion des énergies renouvelables*
- 10h45 - Maturin Petsoko - *La contribution de la loi camerounaise du 14 décembre 2011 à la*
11h00 *transition et à la sécurité énergétique : entre généreuse ambition et mesquin pragmatisme*
- 11h00 - Alimenta Silué Yegborewa - *Transition énergétique et énergies renouvelables :*
11h15 *évolution du droit en Côte d'Ivoire*
- 11h15 - Débats
11h30
- 11h30 - Pause
11h45
- 11h45 - Afef Hammami-Marrakchi - *Crise climatique et enjeux énergétiques en droit*
12h00 *tunisien : pour une meilleure gouvernance entre le national et le local*
- 12h00 - Soulaïmane Ahsaïn, avec Mohamed Ali Mekouar - *L'interface énergie-climat en*
12h15 *droit marocain : un bilan décennal en clair-obscur*
- 12h15 - Yannick Djimotoum Yonoudjim, avec Djamto Galy - *Des prémices d'une*
12h30 *réglementation des énergies renouvelables au Tchad*
- 12h30 - Clément Kibambi Vake - *Les droits des paysans à l'heure des énergies*
12h45 *renouvelables en République démocratique du Congo : intégration du droit des*

agricultures familiales et du droit de la transition énergétique pour une croissance verte

12h45 - Débats
13h00

Vendredi 4 juin - 10h à 13h (heure de Tunis)

Session II - Perspectives transnationales

Modérateur : Ibrahima Ly, Professeur à la Faculté des sciences juridiques et politiques de Université Cheikh Anta Diop de Dakar

- 10h00 - Habib Ahmed Djiga - *Le droit solaire en Afrique de l'Ouest*
10h15
- 10h15 - Didier Murhula Amuli - *Transition énergétique et protection de l'environnement dans la coopération au sein de la sous-région des Grands Lacs*
10h30
- 10h30 - Mariette Aicha Ntjenjem Madu - *Les balbutiements d'un droit à l'énergie à l'aune de la transition vers les énergies renouvelables en Afrique*
10h45
- 10h45 - Parfait Oumba - *Le transfert de technologie dans le cadre du mécanisme pour un développement propre : un gage de l'usage des énergies renouvelables*
11h00
- 11h00 - Diane Tapimali Mafoligang - *Incitations fiscales et développement des énergies renouvelables au Cameroun et au Tchad*
11h15
- 11h15 - Débats
11h35
- 11h35 - Pause
11h45

Table ronde : regards croisés - 11h45 - 12h45

Farida Si Mansour, avec Sabrya Ouamar et Kari Si Salah - *La transition énergétique en Algérie : quels cadres institutionnel et réglementaire pour une énergie durable ?*

Konamadji Balaam - *Quel(s) droit(s) pour les énergies renouvelables dans les pays du Sahel ? Analyse au regard du droit interne burkinabè*

Mireille Esther Batjom, avec Mary Yaya Kenkoy et Carole Valérie Nouazi Kemjeng - *Le cadre juridique des énergies renouvelables au Cameroun : une contribution à la sécurité énergétique des citoyens ?*

Saida El Youssoufi Attou, avec Bouchra Nadir - *Production et commercialisation de l'énergie solaire au Maroc : aspects juridiques*

Odeline Billant, avec Ayib Daffé, Fatou Ndiaye, Ibrahima Ly et Marie Bonnin - *La réglementation des sacs plastiques au Sénégal : une étape vers sa transition énergétique ?*

Débats

Conclusion et clôture

- 12h45 - Remarques finales par Mohamed Ali Mekouar, *Vice-président du Centre international de droit comparé de l'environnement*
12h55
12h55 - Mot de clôture par Soukaina Bouraoui, *Présidente du Comité scientifique de la Revue africaine de droit de l'environnement*
13h00

Coordination scientifique

Soukaïna Bouraoui, Professeure émérite, Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Université de Carthage

Ibrahima Ly, Professeur à la Faculté des sciences juridiques et politiques de Université Cheikh Anta Diop de Dakar

Comité organisateur

Wahid Ferchichi, Professeur à la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Université de Carthage

Leïla Chikhaoui-Mahdaoui, Professeure à la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Université de Carthage

Afef Hammami-Marrakchi, Maître de conférences à la Faculté de droit de Sfax

Équipe technique

Rapporteuses : Eya Boushah et Rim Béchoui

Organisation technique du symposium : Fatma Jebali

Graphisme : Anis Menzli

Le prochain numéro de la RADE, prévu pour paraître en 2022, aura pour thème :

L'encadrement juridique du développement durable en Afrique

