

REPUBLIQUE DU BENIN
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE



AUTORITE DE REGULATION DE L'ELECTRICITE
CONSEIL NATIONAL DE RÉGULATION

AVIS N° 2021-003/CNR/ARE

**RELATIF À L'OFFRE SPONTANÉE DU GROUPE VINCI ÉNERGIES EN VUE
DE LA RÉALISATION DES TRAVAUX DE CERTAINES COMPOSANTES
PRIORITAIRES DU PROJET D'ACCÈS DURABLE ET SÉCURISÉ DU
BÉNIN À L'ÉNERGIE ÉLECTRIQUE (PADSBEE)**

Janvier 2021

Handwritten signature in blue ink: F. B. A. MAB

SOMMAIRE

I. DU CONTEXTE	4
II. DU CADRE LEGAL ET REGLEMENTAIRE.....	9
III. DE L'ANALYSE DE L'AUTORITE DE REGULATION DE L'ELECTRICITE	11
III.1. DE LA COMPETENCE DE L'AUTORITE DE REGULATION DE L'ELECTRICITE	11
III.2. DE L'EXAMEN DU DOSSIER RELATIF AU PADS BEE.....	11
III.2.1. SUR LE RECOURS A L'ATTENTE DIRECTE	11
III.2.2. SUR LA CONSISTANCE DES TRAVAUX	13
III.2.3. SUR LES COÛTS DE MATÉRIELS ET ÉQUIPEMENTS ÉLECTRIQUES PROPOSÉS	17
III.2.3.1. CAS DE LA COMPOSANTE TRANSPORT	17
III.2.3.2. CAS DE LA COMPOSANTE DISTRIBUTION	17
IV. DE L'AVIS DE L'AUTORITE DE REGULATION DE L'ELECTRICITE	19

L'AUTORITE DE REGULATION DE L'ELECTRICITE,

- Vu la Directive de la CEDEAO C/DIR/1/06/13 du 21 juin 2013 sur l'organisation du marché régional de l'électricité ;
- vu le Code Bénino-Togolais de l'Électricité du 10 février 2015 ;
- vu la Loi n° 2020-05 du 1^{er} avril 2020 portant Code de l'électricité en République du Bénin ;
- vu le Décret n° 2009-182 du 13 mai 2009 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation de l'Électricité ;
- vu le Décret n° 2015-074 du 27 février 2015 portant modification des articles 3, 8, 18 et 19 du Décret n°2009-182 du 13 mai 2009 ;
- vu le Décret n° 2019-446 du 09 octobre 2019 portant modification du Décret n°2015-074 du 27 février 2015 ;
- vu le Décret n° 2019-453 du 09 octobre 2019 portant nomination des membres du Conseil National de l'Autorité de Régulation de l'Électricité.

Après en avoir délibéré, le 22 janvier 2021

[Signature] *[Signature]*

I. DU CONTEXTE

La société VINCI Énergies, société de droit Marocain ayant son siège social à 62, Bd Oqba Ibnou Nafia 20351 Casablanca Maroc et immatriculée au registre de commerce de Casablanca sous le numéro Casa 6809 est l'une des filiales du groupe français VINCI Énergies acteur international dans le secteur des infrastructures d'énergie offrant des services clé en main d'ingénierie, de construction, mise en service et maintenance pour les infrastructures de transport, transformation et distribution d'énergie.

Par un courrier en date du 19 mars 2020 à Casablanca, la société VINCI Énergies susvisée a fait à la Société Béninoise d'Energie Électrique (SBEE) une offre spontanée pour le financement et la réalisation d'ouvrages de transport et de distribution d'énergie électrique du Projet d'Accès Durable et Sécurisé du Benin à l'Energie Électrique (PADSBEE). Un Protocole d'Entente avait été conclu le 11 juillet 2018 au démarrage des discussions entre les différentes parties prenantes.

L'offre spontanée de la société VINCI Énergies consiste en « le financement (jusqu'à 100%) et la réalisation clé en main des ouvrages de transport et de distribution d'énergie électrique » faisant partie du PADSBEE.

L'offre technique porte sur les travaux relatifs aux lignes de transport et postes de transformation associés pour l'alimentation sécurisée des zones actuellement faiblement maillées en termes de transport et celles des sites ci-après :

- la zone industrielle de Sémé-Podji ;
- l'aéroport de Glo-Djigbé et la zone économique spéciale ;
- la zone industrielle de Gakpé .
- la cité administrative et logements sociaux de Ouèdo ;
- Les zones urbaines et périurbaines : des sous-stations à construire pour des réseaux de distribution.

L'offre technique a prévu la construction de lignes HTB (161 kV et 63 kV) et de distribution pour le renforcement des réseaux existants et assurer la sécurité N-1 du système de distribution. La Société VINCI Énergies définit un schéma de transfert de compétences et de connaissances. L'offre technique du groupe VINCI Énergies portera sur les packages 1.1 et 1.2 et les packages de distribution associée. L'offre technique a également prévu de procéder localement à la fabrication de poteaux béton armé à travers la création en propre d'une unité de production dédiée.

Quant à l'offre financière, elle mentionne que le financement intégral des ouvrages d'un coût estimatif de trois cent millions cent quatorze mille neuf cent dix-neuf (300 114 919) Euros, soit cent quatre-vingt-seize milliards huit cent soixante-deux millions quatre cent quatre-vingt-un mille neuf cent vingt-deux (196 862 481 922) francs CFA, sera apporté par le groupe VINCI Énergies.

La CEB et la SBEE ont été consultées par le Ministère de l'Energie sur cette offre spontanée.

Dans un document intitulé : « Avis de la CEB sur la composante transport de l'offre spontanée de la société VINCI Énergies en date des 13 et 14 Février 2020 à Lomé, le Directeur Général de la CEB a fait connaître ses observations sur l'offre spontanée de la société VINCI Énergies.

Lesdites observations concernent tant les considérations juridiques que techniques de l'offre spontanée. Elles sont résumées comme suit : « Le projet PADSBEE contient deux principales composantes, à savoir (i) la composante distribution et (ii) la composante transport, conformément à l'article L10 du Code Bénino-Togolais de l'Électricité qui dispose : « La tension nominale minimale de transport de l'énergie électrique sur les territoires des deux États est fixée à 60 kV.

Toute installation mettant simultanément en œuvre plusieurs niveaux de tension d'exploitation dont l'un est supérieur ou égal à 60 kV, est classée dans la catégorie des équipements de transport ».

En conséquence, les lignes 63 kV et 161 kV qui sont des lignes de transport doivent se réaliser sous la maîtrise d'ouvrage de la CEB.

Enfin, l'article L79 dispose : « Les deux États ont la faculté d'allouer à la Communauté Électrique du Bénin (CEB) soit ensemble, soit indépendamment l'un de l'autre, des contributions dont les montants, les conditions d'attribution, les clauses de remboursement et le contrôle de l'utilisation sont fixés par contrats préalables ».

En d'autres termes, au-delà de la procédure d'offre spontanée pour laquelle aussi bien les organes de régulation des marchés publics que le Gouvernement sont appelés à émettre leurs décision et avis respectifs, l'article L79 est évoqué ici pour rappeler que dans le cadre de la mise en œuvre de la composante transport du PADSBEE, un contrat préalable devra être signé entre la CEB et l'État béninois notamment sur les conditions d'attribution et de remboursement des financements à mobiliser.

1. VINCI Énergies s'est conformé aux exigences des standards de la CEB tant au niveau des tensions que des sections des câbles ;
2. Une analyse approfondie commune CEB/SBEE du plan directeur de transport d'énergie électrique de la Communauté Électrique du Bénin impliquant les acteurs du secteur (ministère, régulateurs, etc.) doit être faite pour mettre en bonne cohérence le plan directeur du transport de la CEB avec les propositions issues des études MCA- Bénin II et de PADSBEE.

Suggestions et conclusion

Au vu de tout ce qui précède et au cas où le principe de l'offre spontanée est accepté par le Gouvernement du Bénin, « la CEB suggérerait de :

- prendre en considération les capacités d'endettement de la CEB au regard de l'envergure des travaux projetés, du coût correspondant à l'offre spontanée de VINCI Énergies, et de la rentabilité financière aux fins d'une adaptation des conditions de rétrocession du prêt à la CEB ;
- recourir aux services d'un consultant d'expérience pour en assurer le strict respect des règles du marché à établir ;
- prendre des mesures pour le respect des dispositions du Code Bénino-Togolais de l'électricité rappelées au point 2.1.

En somme, la CEB reste d'avis que l'initiative PADSBEER est un projet structurant qui peut valablement contribuer à l'aménagement du territoire et à l'accélération du développement socio-économique du Bénin ».

Quant à la SBEE, son Directeur Général dans un courrier en date du 24 mars 2020 à Cotonou et référencé n°20/SBEE/DG/SP a transmis au Ministère de l'Energie ses observations sur l'offre spontanée de la société VINCI Énergies. En résumé la SBEE indique que : « Dans l'ensemble, les coûts sont légèrement supérieurs aux coûts de la SBEE mais sont comparables à une offre similaire récente acceptée suite à un appel d'offres dans un projet d'un autre bailleur de fonds (JEL). La différence de coûts est attribuable à la qualité et la provenance des matériaux en général (fabricants reconnus internationalement et de provenance européenne) et dans la qualité de fabrication des poteaux de béton en particulier. À cet effet, il est reconnu que les gains de fiabilité du service, la durabilité des équipements et la réduction des coûts de maintenance compensent favorablement les coûts d'acquisition des équipements haut de gamme.

La SBEE est d'avis que les phases 1.1 et 1.2 sont essentielles à l'aménagement du territoire et au développement socio-économique (zone économique spéciale, nouvel aéroport de GLO-DJIGBÉ, etc.) du pays. Sans ces investissements, la SBEE n'est pas actuellement, ni dans un futur rapproché, en mesure d'alimenter et de satisfaire la demande des clients de ces zones.

Suite aux approbations nécessaires pour la réalisation du projet, la SBEE pourra finaliser le chronogramme de réalisation du projet, en concordance avec la réalisation des projets du PAG.

Les financements liés aux ouvrages de distribution totalisant soixante-trois (63 000 000) millions d'euros soit quarante et un milliards, trois cent vingt-cinq millions et deux cent quatre-vingt-onze mille FCFA (41 325 291 000) seront rétrocédés à la SBEE, mais nécessiteront l'appui de l'État pour assumer leurs remboursements périodiques. En effet, le niveau actuel d'endettement de la SBEE résultant du programme d'investissement en cours ne permet pas de prendre en charge le remboursement des emprunts ».

Le Ministère de l'Energie a introduit la communication n° 118/20 en Conseil des Ministres en vue d'une autorisation de négociation directe avec le groupe VINCI Énergies, pour son offre spontanée de la réalisation des travaux de certaines composantes prioritaires du Projet d' Accès Durable et Sécurisé du Bénin à l'Énergie Électrique (PADSBEE). Le Conseil des Ministres en sa séance du 15 avril 2020 a accordé ladite autorisation et instruit le Ministre de l'Energie et le Ministre de l'Économie et des Finances, en relation avec la Direction générale de la SBEE, pour accomplir les diligences nécessaires à la conclusion des négociations.

Par lettre n°2020/0648/ME/PRMP/S-PRMP du 05 juin 2020, la Personne Responsable des Marchés Publics du Ministère de l'Energie a sollicité de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) une autorisation suite à celle obtenue en Conseil des Ministres pour la conclusion des négociations avec le groupe VINCI Énergies du marché relatif à la réalisation d'ouvrages de renforcement et de la fiabilisation du réseau de transport et de distribution d'énergie électrique du Projet d'Accès Durable et Sécurisé du Bénin à l'Énergie Électrique (PADSBEE).

Dans son avis en date du 12 juin 2020 à Cotonou et référencée 1210/MEF/DNCMP/SP, la DNCMP a indiqué que « Conformément aux dispositions de l'article 52, 7^{ème} tiret et de l'article 53 de la loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des marchés publics en République du Bénin et sur la base de l'extrait du relevé n° 14 des décisions prises en Conseil des Ministres en sa séance du mercredi 15 avril 2020, la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics prend acte de l'autorisation donnée par le Conseil des Ministres en vue de la conclusion des négociations avec le groupe VINCI Énergies pour la réalisation d'ouvrages de renforcement et de la fiabilisation du réseau de transport et de distribution d'énergie électrique du Projet d'Accès Durable et Sécurisé du Bénin l'Énergie Électrique (PADSBEE).

Par ailleurs, elle recommande à l'autorité contractante de se conformer aux dispositions de l'article 53 du code des marchés publics pour la suite du processus et de solliciter l'accompagnement technique des structures compétentes afin de déterminer les conditions les plus avantageuses pour l'État dans la conclusion de ce contrat ».

C'est alors que par une correspondance en date du 26 octobre 2020 et référencée n°2585/20/SBEE/DG/SG/DEPP/SP, le Directeur Général de la Société Béninoise d'Énergie Électrique (SBEE) a transmis pour « information afin de requérir les observations » de l'Autorité de Régulation de l'Électricité (ARE) « le Contrat maîtrise d'ouvrage délégué distribution » relatif à la construction d'ouvrages et de réseaux électriques signé entre le Groupement constitué par la société VINCI Énergies, ses filiales et l'État béninois.

A cette lettre est joint le projet du « **contrat volet distribution** » rattaché au contrat principal PADSBEE – VINCI Énergies.

Après analyse de cette requête de la SBEE, l'ARE a demandé un complément d'informations afin de mieux cerner l'étendue des travaux et les implications financières du projet. Le jeudi 26 novembre 2020, à l'issue d'une séance de travail qui a eu lieu entre l'ARE et la SBEE, le Directeur des Études, de la Planification et des Projets de la SBEE (DEPP/SBEE) a promis de transmettre à l'ARE toutes les informations qu'il détient sur le projet.

Le lundi 30 novembre 2020, le DEPP/SBEE a transmis, à l'ARE par message électronique les documents ci-après :

1. la communication relative à la demande d'autorisation de négociation directe avec le groupe VINCI Énergies pour son offre spontanée en vue de la réalisation des travaux de certaines composantes prioritaires du Projet d'Accès Durable et Sécurisé du Bénin à l'Énergie Électrique (PADSBEE) ;
2. l'offre spontanée pour le financement et la réalisation d'ouvrages de transport et de distribution d'énergie électrique du PADSBEE au Bénin ;
3. l'extrait du relevé n°14 des décisions prises par le Conseil des ministres en sa séance du mercredi 15 avril 2020 ;
4. la lettre de renouvellement des lettres d'expression d'intérêt de la banque NATIXIS relatives au financement du renforcement et de la fiabilisation du réseau de transport et de distribution d'énergie au Bénin à réaliser par VINCI Énergies, France ;
5. la proposition indicative de financement pour un crédit export couvert par l'assureur crédit public français ;
6. l'offre indicative révisée de la banque Société Générale, pour le financement du projet de développement, renforcement et fiabilisation du réseau de transport et de distribution d'énergie électrique au Bénin ;
7. la lettre relative à l'offre indicative de la Deutsche Bank AG, Succursale de Paris pour le financement du projet de développement, de renforcement et de fiabilisation du réseau de transport et de distribution d'énergie électrique au Bénin ;
8. la lettre relative à l'offre indicative du Crédit agricole français pour le financement du projet de développement, de renforcement et de fiabilisation du réseau de transport et de distribution d'énergie électrique au Bénin ;
9. le procès-verbal n°19-16/DNCMP/CEA/2020 de la Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics en date du 12 juin 2020 relatif à la réalisation d'ouvrages de renforcement et de fiabilisation du réseau de transport et de distribution d'énergie électrique du Projet d'Accès Durable et Sécurisé du Bénin à l'énergie électrique ;



10. le projet de contrat CEB-SBEE-VINCI Énergies.

II. DU CADRE LEGAL ET REGLEMENTAIRE

Le présent avis se fonde essentiellement sur les dispositions du Code Bénino-Togolais de l'électricité (CBT) en ses articles L10 et L79 ainsi que celles de la loi N°2020-05 du 1er Avril 2020 portant Code de l'électricité en République du Bénin (Code de l'électricité), notamment celles relatives à ses missions et prérogatives ainsi que celles relatives aux recours à l'entente directe. Il s'agit des articles 5, 10, 13, 42, 43 et 45 puis 92 du Code de l'Électricité.

S'agissant du Code Bénino-Togolais de l'électricité son article L10 dispose que « la tension nominale minimale de transport de l'énergie électrique sur les territoires des deux États est fixée à 60 kV.

Toute installation mettant simultanément en œuvre plusieurs niveaux de tension d'exploitation dont l'un est supérieur ou égal à 60 kV, est classée dans la catégorie des équipements de transport »

Quant à l'article L79 du CBT, il dispose que : « Les deux États ont la faculté d'allouer à la Communauté Électrique du Bénin (CEB) soit ensemble, soit indépendamment l'un de l'autre, des contributions dont les montants, les conditions d'attribution, les clauses de remboursement et le contrôle de l'utilisation sont fixés par contrats préalables ».

En ce qui concerne le Code de l'électricité, son article 5 dispose que l'ARE est mise en place pour veiller au respect des textes législatifs et réglementaires par les différents acteurs publics ou privés intervenant dans le secteur de l'électricité et est chargée de protéger l'intérêt des opérateurs publics ou privés, des consommateurs et de garantir la continuité et la qualité du service, l'équilibre financier du secteur et son développement harmonieux.

Dans ce cadre, la loi lui a conféré certaines prérogatives notamment celles mentionnées aux articles 10 et 13.

Ainsi, dans l'accomplissement de ses missions et en fonction des attributions qui lui sont confiées par la loi, « l'Autorité de Régulation de l'Électricité :

- émet des avis simples ou avis conformes ;
- rend des décisions et prononce des sanctions ;
- concilie les parties en cas de litiges afférents à un titre d'exploitation ;
- édicte des règlements à caractère technique ou tarifaire.

Les avis, règlements et décisions rendues ainsi que les sanctions prononcées par l'Autorité de Régulation de l'Électricité ne peuvent faire l'objet d'un recours en annulation ou réformation que devant la chambre administrative de la Cour Suprême.

Le recours n'est pas suspensif ».

L'article 13 du même code relatif au rôle de l'Autorité de Régulation de l'Électricité en matière de contrôle de l'exercice des activités réglementées dispose que : « l'Autorité de Régulation de l'Électricité a pour mission de veiller à l'exercice d'une concurrence effective, saine et loyale dans l'intérêt de l'État, des opérateurs et des consommateurs, ainsi qu'au respect des contrats plan ou de délégation de gestion conclue avec l'État ou le secteur privé. À ce titre, l'Autorité de Régulation de l'Électricité est chargée :

- d'émettre un avis conforme en matière de délégation de service public, de fourniture de l'énergie électrique ou de tout autre contrat ou convention visés au chapitre VI de la présente loi, leur périmètre et les programmes d'investissement des opérateurs ;
- d'émettre un avis conforme sur la mise en œuvre de toute procédure d'entente directe ;
- d'émettre un avis conforme sur la mise en œuvre de procédures relatives aux offres spontanées... »

Les recours à l'entente directe sont réglementés par les articles 42 et suivants du code de l'électricité. L'article 42 dispose que : « Exceptionnellement, les conventions de délégation de service public ou contrats relatifs aux activités réglementées, passés par les personnes publiques ou privées agissant dans le cadre d'une obligation de service public, que ce soit sous forme de partenariat public-privé ou d'autres formes contractuelles, peuvent être passés par entente directe lorsqu'ils sont autorisés par le Conseil des Ministres après avis de l'Autorité de Régulation de l'Électricité ».

Ces dispositions de l'article 42 suscitées sont complétées par celles de l'article 45 relatif à la négociation directe en cas d'offre spontanée en les termes suivants : « lorsqu'une offre spontanée est soumise à une autorité concédante ou contractante par un partenaire privé concernant une activité réglementée, celle-ci peut recourir à la négociation directe avec le partenaire privé sur l'autorisation du Conseil des ministres, après avis conforme de l'Autorité de Régulation de l'électricité ».

Par ailleurs, le code de l'électricité édicte une règle de primauté de ses dispositions sur les autres textes. En effet, l'article 92 relatif au caractère spécial de la loi sur le secteur de l'électricité dispose que : « Les dispositions de la présente loi prévalent sur toute autre disposition contraire contenue dans une autre législation à caractère général ou sectoriel adoptée en République du Bénin ».

III. DE L'ANALYSE DE L'AUTORITE DE REGULATION DE L'ELECTRICITE

III.1. DE LA COMPETENCE DE L'AUTORITE DE REGULATION DE L'ELECTRICITE

Au regard du cadre juridique ci-dessus établi, il ressort que l'Autorité de Régulation de l'Électricité est compétente pour émettre un avis conforme sur le dossier relatif au Projet d'Accès Durable et Sécurisé du Bénin à l'Energie Électrique.

En conséquence le Conseil National de Régulation de l'Autorité de Régulation de l'Électricité se déclare compétent pour l'examen de la requête du Directeur Général de la SBEE.

III.2. DE L'EXAMEN DU DOSSIER RELATIF AU PADS BEE

III.2.1. SUR LE RECOURS A L'ATTENTE DIRECTE

L'article 45 de la loi n°2020-05 du 1er avril 2020 portant code de l'électricité en République du Bénin impose des conditions de forme et de fond pour le recours à la négociation directe en cas d'offre spontanée.

La condition de forme est l'autorisation du Conseil des Ministres après l'avis conforme préalable de l'Autorité de Régulation de l'Électricité. En effet, l'alinéa premier de l'article 45 dispose « Lorsqu'une offre spontanée est soumise à une autorité concédante ou contractante par un partenaire privé concernant une activité réglementée, celle-ci peut recourir à la négociation directe avec le partenaire privé sur autorisation du Conseil des Ministres, après avis conforme de l'Autorité de Régulation de l'Électricité... ». En l'espèce, l'autorisation du Conseil des Ministres accordée le 15 Avril 2020 n'a pas été précédée de l'avis conforme de l'Autorité de Régulation de l'Électricité.

Les conditions de fond auxquelles doit répondre l'offre spontanée sont celles prévues par la législation en vigueur, selon qu'elle concerne un projet à réaliser sous forme de partenariat public-privé ou sous une autre forme de contrat ou convention. Pour qu'elle soit recevable, une offre spontanée doit répondre aux conditions suivantes :

- le montant estimatif du marché concerné est inférieur ou égal à trente milliards (30 000 000 000) de francs CFA ;
- le financement intégral du projet est apporté par l'entreprise dans des conditions conformes aux règles d'endettement du Bénin ;
- elle inclut des engagements en matière de réservation à des petites et moyennes entreprises nationales d'une part des marchés de la convention, de transferts de technologies, de compétence et d'emploi de la main d'œuvre locale.

Il ne peut être accepté d'offre spontanée portant sur des projets pour lesquels une procédure d'appel d'offres est en cours.

L'offre financière de VINCI Énergies s'élève à un montant estimé à **trois cent millions cent quatorze mille neuf cent dix-neuf (300 114 919) Euros, soit cent quatre-vingt-seize milliards huit cent soixante-deux millions quatre cent quatre-vingt-un mille neuf cent vingt-deux (196 862 481 922) francs CFA.**

Ce montant est nettement supérieur au plafond des trente milliards (30 000 000 000) de francs CFA fixé par la loi.

Les autres coûts du projet relatifs aux frais de douanes et taxes, aux frais de mise en œuvre du Plan de Gestion Environnementale et Sociale (PGES) et au Plan d'Actions de Réinstallation et de Compensation (PARC) associés aux Études d'Impacts Environnementaux et Sociaux (EIES) ne sont pas pris en compte dans l'apport financier du groupe VINCI Énergies. Ces coûts seront supportés par le budget national. Leur montant n'est pas encore estimé.

Or l'intégralité des coûts du projet devrait être apportée par le partenaire privé au regard du deuxième tiret de l'article 45, alinéa 4, cité ci-dessus.

Les clauses contractuelles relatives à la réserve d'une part des marchés relatifs aux petites et moyennes entreprises nationales ainsi qu'aux transferts de technologies, de compétence et d'emploi de la main d'œuvre locale n'apparaissent pas dans les différents projets de contrat soumis à l'appréciation de l'Autorité de Régulation de l'Électricité quand bien même la communication n° 118/20 en Conseil des Ministres en vue d'une autorisation de négociation directe avec le groupe VINCI Énergies introduite au Conseil des Ministres par le Ministère de l'Énergie indique que l'offre de VINCI Énergies prend en considération les exigences légales.

Recommandations :

L'Autorité de Régulation de l'Électricité demande que :

- ✓ le PADSBEI soit réétudié et les quantités d'ouvrages prévus soit réduits pour que le coût global du projet y compris les frais de mise en œuvre du Plan de Gestion Environnementale et Sociale (PGES) et du Plan d'Actions de Réinstallation et de Compensation (PARC) associés aux Études d'Impacts Environnementaux et Sociaux (EIES) ne dépasse pas trente milliards (30 000 000 000) de francs CFA ;
- ✓ une part des marchés de ce projet soit réservée aux petites et moyennes entreprises nationales ;
- ✓ l'offre de la Société VINCI Énergies prévoie un transfert de compétences et de technologies ainsi que l'emploi de la main d'œuvre locale suivie d'un transfert de compétence à ces dernières.

Par ailleurs, l'article 92 de la loi N°2020-05 du 1^{er} Avril 2020 portant code de l'électricité en République du Bénin dispose que : « Les dispositions de la présente loi prévalent sur toute autre disposition contraire contenue dans une autre législation à caractère général ou sectoriel adoptée en République du Bénin ».

Il en résulte qu'en matière d'entente directe dans le secteur de l'électricité, la loi n°2020-05 du 1^{er} avril 2020 portant code de l'électricité en République du Bénin prévaut donc sur la loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant Code des marchés publics en République du Bénin et par ricochet sur la nouvelle loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin.

L'autorisation de la Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) accordée au Ministère de l'Énergie à la suite de la lettre n°2020/0648/ME/PRMP/S-PRMP du 05 juin 2020 de la Personne Responsable des Marchés Publics du Ministère de l'Énergie, pour la conclusion de négociations avec le groupe VINCI Énergies n'est donc requise et ne saurait être considérée comme telle.

La procédure d'entente directe observée par le Ministère de l'Energie dans le cadre de ce dossier n'est pas conforme à la loi.

III.2.2. SUR LA CONSISTANCE DES TRAVAUX

Les quantités d'ouvrages ci-après sont prévues dans le PADSBE :

A – Ouvrages Transport (ligne et postes)

A.1 Les postes de transformation

- construction d'un nouveau poste 161/63/20 kV à Glo-Djigbé ;
- construction d'un nouveau poste 63/20 kV à Allada ;
- construction d'un nouveau poste 63/20 kV à Ouèdo ;
- construction d'un nouveau poste 161/63/15 kV à Sèmè-Kpodji ;
- construction d'un nouveau poste 161/63/20 kV à Gakpé ;
- construction d'un nouveau poste 161/63/20 kV à Savè
- extension du poste 161/63/20 kV de Tanzoun
- extension du poste 161/63/20 kV de Bohicon
- extension du poste 161/63 kV de Avakpa
- extension du poste 161/63 kV de Maria-Gléta
- extension du poste existant 63/20 kV de Dassa-Zoumé

A.2 Les lignes de transport

- ligne aérienne et souterraine 161 kV (2T) Tanzoun - Sèmè-Kpodji ;
- ligne 161 kV (2T) Glo-Djibé–Gakpé – Avakpa ;
- ligne 63 kV (2T) Bohicon – Hagoumè ;

- ligne souterraine 63 kV (1T) Maria-Gléta – Ouèdo – Glo-Djibé ;
- ligne 63 kV (2T) AVAKPA – Allada- Glo-Djigbé ;
- coupure d'artère sur ligne Momé Hagou <--> Maria-Gléta - 161 kV (2T) ;
- ligne 63 kV (2T) Bohicon – Dassa – Savè ;
- ligne 161 kV (2T) Bohicon – Savè ;
- coupure d'artère sur ligne Onigbolo – Parakou – 161 kV (2T).

B – Ouvrages de distribution

B1. Ouvrages prévus dans le Département de l'Atlantique

Renforcement de réseaux HTA/BTA :

- construction d'un nouveau départ moyenne tension aérien en 20 kV TORI entre Ouidah et Allada d'une longueur approximative de 3.47 km ;
- construction d'un nouveau départ moyenne tension aérien en 20 kV Hounvè-Tori Gare-Allada d'une longueur approximative de 36,99 km et électrification de 12 km environ en lignes basses tension aériennes, des localités situées le long de la ligne à construire ;
- construction d'un nouveau départ moyenne tension Allada-Akassato d'une longueur approximative de 34,68 km en aérien et 5,5 km en souterrain ;
- implantation de (04) postes HTA/BT type H61 20/0,4kV de 100 kVA avec une longueur des branchements moyenne tension associés de 0,4 km environ.

Densification de réseaux HTA/BTA :

- densification de 22.66 km environ en réseaux moyenne tension aérien en 15 et 20 kV, de 156 km approximatif en réseaux basse tension + EP et branchement de 13000 abonnés ;
- implantation de (27) postes HTA/BT type H61 15/0,4 kV de 160 kVA ;
- implantation de (23) postes HTA/BT type H61 20/0,4kV de 160 kVA ;
- implantation de deux (02) postes HTA/BT en cabine préfabriquée avec un transformateur H59 15/0,4kV en antenne (I+P) et d'une puissance 630 kVA.

Mises aux normes de réseaux HTA/BT de :

- un (01) poste HTA/BT en bitension 15kV-20 kV de puissance 400 kVA sur châssis ;
- cinq (05) postes HTA/BT en bitension 15kV-20 kV de puissance 630 kVA sur châssis ;
- un (01) poste HTA/BT en bitension 15kV-20 kV de puissance 1000 kVA sur châssis ;

[Signature]
MAE 3
10

- 4,5 km de réseau moyenne tension aérien et de 0,35 km réseau moyenne tension en souterrain ;
- 7,6 km de réseau basse tension aérien et de 1,24 km réseau basse tension en souterrain.

B1. Ouvrages prévus dans la zone du nouvel aéroport de Glo-Djigbé

Renforcement de réseaux HTA/BTA :

- construction d'une ligne HTA de 25 km ;
- construction d'une ligne BT de 100 km et Éclairage public ;
- construction de 20 postes H61 100 kVA ;
- fourniture et installation de 22 interrupteurs IACM.

La détermination de ces quantités d'ouvrages à construire devrait procéder d'une étude d'avant-projet détaillée. Mais dans les documents du PADSBEЕ transmis à l'ARE, il n'y a pas d'études qui sous-tendent ces quantitatifs.

Les spécifications techniques des matériels et équipements électriques proposés pour la réalisation du PADSBEЕ devraient être aussi soumises à l'appréciation de l'ARE. Cette procédure n'a pas été respectée.

Cependant, à la page 4 de l'offre spontanée de VINCI Énergies datée du 19 mars 2020 pour le financement et la réalisation d'ouvrages de transport et de distribution d'énergie électrique du PADSBEЕ au Bénin, il est indiqué que : « En annexe à ce courrier, nous vous communiquons des dossiers techniques détaillés reprenant l'ensemble des études réalisées par nos équipes ainsi que les fiches des matériels et équipements électriques proposées dont la grande majorité est de marque et fabrication européennes. Il est prévu de procéder localement à la fabrication de poteaux béton armé à travers la création en propre d'une unité de production dédiée ... ».

Mais aucune étude, ni fiche technique de matériels ou d'équipements n'a été fournie à l'ARE.

A la page 22 de la communication n°118/20 datée du 19 mars 2020 citée supra, il est précisé dans l'avis technique et financier de la SBEE sur la composante distribution de l'offre spontanée de VINCI Énergies que « La mise en œuvre du Programme d'Action du Gouvernement (PAG) et le développement des zones industrielles ont induit des besoins urgents en renforcement de capacité de transit des ouvrages de transport et de distribution de l'énergie électrique au Bénin. A cet effet, les composantes de la phase 1 du projet PADSBEЕ répondent aux besoins d'énergie évalués pour les zones industrielles, commerciales, administratives et domestiques à l'horizon 2021-2025.

Il s'agit pour cette phase d'alimenter :

- la zone industrielle de Sèmè-Kodji où les besoins exprimés et non satisfaits tournent autour de 130 MW ;
- la zone industrielle de Gakpé : 40 MW ;
- l'aéroport de Glo-Djigbé et la zone économique spéciale: 140 MW ;
- la cité administrative et des logements sociaux de Ouèdo : 40 MW ;
- les zones urbaines et péri-urbaines autour des grands travaux de transport.

En plus de ces zones à alimenter, il est prévu également la construction de lignes pour le renforcement des réseaux existants et assurer la sécurité N-1 du système de distribution ... »

L'expression de ces besoins en puissances électriques par la SBEE devrait être justifiée par une étude de la demande. Mais aucun document y relatif n'est fourni à l'ARE.

Si l'on considère le cas de la cité administrative et des logements sociaux de Ouèdo où une puissance de 40 MW est projetée, une quantité annuelle d'énergie de 315 360 MWh sera fournie si le réseau électrique est disponible pendant 90% du temps.

Cette quantité d'énergie représente respectivement 690,76%, 355,73% et 30,83% des achats et production d'énergie électrique en 2018 dans les départements de l'Atacora-Donga, Borgou-Alibori et Littoral-Atlantique-Ouémé (Source : Rapport d'activités 2018 de la SBEE).

La somme de toutes les puissances projetées dans l'avis technique et financier de la SBEE citée ci-dessus, s'élève à 350 MW soit environ 150% de la pointe actuelle du Bénin.

Il apparaît nécessaire qu'une étude approfondie de la demande soit réalisée pour déterminer les besoins réels en puissance électrique des sites à couvrir par le projet.

Cette nécessité est implicitement corroborée par le deuxième point de l'avis technique de la Communauté Électrique du Bénin sur la composante transport de l'offre spontanée de VINCI Énergies citée à la page 26 de la communication n°118/20 du 19 mars 2020 et qui précise que : « Une analyse approfondie commune CEB/SBEE du plan directeur de transport d'énergie électrique de la Communauté Électrique du Bénin impliquant les acteurs du secteur (ministère, régulateurs etc.) doit être faite pour mettre en bonne cohérence le plan directeur du transport de la CEB avec les propositions issues des études de MCA-Bénin II et du PADSBE ».

Recommandations :

L'Autorité de Régulation de l'Électricité demande que soit réalisé (e) :

- ✓ une étude affinée de la demande ;

- ✓ un redimensionnement des ouvrages au regard des résultats de l'étude de la demande.

III.2.3. SUR LES COÛTS DE MATÉRIELS ET ÉQUIPEMENTS ÉLECTRIQUES PROPOSÉS

Les coûts des matériels et équipements électriques proposés par VINCI Énergies ne sont pas retenus à l'issue d'un appel à concurrence.

Pour évaluer leur compétitivité, la moyenne des coûts de construction de lignes de transport des trois ou cinq dernières années obtenue à l'issue d'appels d'offres ouverts internationaux peut servir de base de comparaison. Il en est de même pour les réseaux de distribution.

III.2.3.1. CAS DE LA COMPOSANTE TRANSPORT

Dans la communication n°118/20 du 19 mars 2020, à la page 17, il est dit : « Comme les derniers marchés conclus par la CEB dataient de 7 à 8 ans, il a été nécessaire de les actualiser afin d'établir une base comparative entre les anciens ouvrages et la proposition courante. Un facteur d'actualisation de 5% a été utilisé ».

Un taux d'actualisation de 5% par an fait renchérir les coûts des ouvrages de 47,74% au bout de 8 ans et de 107,9 % au bout de 15 ans.

Ce taux d'actualisation semble élevé.

S'il est vrai qu'aux termes de l'article L79 du Code Bénino-togolais de l'Électricité qui dispose que : « Les deux États ont la faculté d'allouer à la Communauté Électrique du Bénin (CEB) soit ensemble, soit indépendamment l'un de l'autre, des contributions dont les montants, les conditions d'attribution, les clauses de remboursement et le contrôle de l'utilisation sont fixés par contrats préalables », il est aussi important de prendre en compte l'observation faite par la CEB dans son avis technique sur le projet, à la page 26 de la communication n°118/20 du 19 mars 2020 où elle demande de : « Prendre en considération les capacités d'endettement de la CEB au regard de l'envergure des travaux projetés, du coût correspondant à l'offre spontanée de VINCI Énergies et la rentabilité financière aux fins d'une adaptation des conditions de rétrocession du prêt à la CEB ».

III.2.3.2. CAS DE LA COMPOSANTE DISTRIBUTION

Dans l'étude tarifaire qui a conduit à la fixation de nouveaux tarifs de vente de l'électricité au Bénin, les coûts d'investissement liés à la composante distribution du PADSBE ne sont pas pris en compte.

Faire supporter un tel investissement par la SBEE aura non seulement un impact négatif sur son équilibre financier actuel, mais aussi contribuera à augmenter les tarifs de l'électricité lors de la prochaine période tarifaire (2022-2023).

A l'instar de la composante transport du PADSBEE, il est important que soient prises en compte les capacités d'endettement de la SBEE au regard des coûts de la composante mise à sa charge et la rentabilité financière qui en découle aux fins d'une adaptation des conditions de rétrocession éventuelle du prêt à la SBEE.

  

IV. DE L'AVIS DE L'AUTORITE DE REGULATION DE L'ELECTRICITE

Au regard de l'analyse ainsi que des observations faites ci-dessus et par ces motifs, l'Autorité de Régulation de l'Électricité :

Article 1 :

prend acte de l'autorisation donnée par le Conseil des Ministres en vue de la conclusion des négociations avec le groupe VINCI Énergies pour la réalisation d'ouvrages de renforcement et de la fiabilisation du réseau de transport et de distribution d'énergie électrique du Projet d'Accès Durable et Sécurisé du Bénin d'Energie Électrique (PADSBEE) ;

Article 2 :

note qu'elle n'a pas émis un avis conforme avant la signature des contrats pour la mise en œuvre du PADSBEE ;

Article 3 :

recommande à l'autorité contractante de :

- prendre toutes les mesures pour se conformer aux dispositions légales et réglementaires en vigueur au Bénin et particulièrement celles des articles 45 et 92 de la loi n°2020-05 du 1^{er} avril 2020 portant code de l'électricité en République du Bénin, mentionnées ci-dessus, dans le cadre de l'exécution du projet ;
- faire une étude plus approfondie de la demande pour redimensionner les ouvrages au regard des résultats obtenus ;
- signer un contrat avec la CEB conformément à l'article L79 du Code Bénino-Togolais de l'électricité afin de fixer notamment les conditions de remboursement et de perception de frais de transit sur ces tronçons de ligne ;
- s'assurer que le remboursement de tous les coûts liés à ce projet soit pris en charge par l'État à titre de subvention d'investissement à la SBEE ;
- s'assurer que l'objectif de 75% d'accès de la population béninoise à l'électricité d'ici 2025 soit atteint ;
- veiller à la capacité de la CEB à stocker les pièces de rechange du projet sur le territoire béninois.

Article 4

demande à l'Autorité contractante de prendre en compte les observations faites supra.

Fait à Cotonou, le 22 janvier 2021

Gbêdonougbo Claude GBAGUIDI

Président de l'ARE

A blue ink signature in cursive script, written over a horizontal dotted line.

Marie-Odile ATTANASSO

Membre du Conseil

A blue ink signature in cursive script, written over a horizontal dotted line.

Laurence QUENUM

Membre du Conseil

A blue ink signature in cursive script, written over a horizontal dotted line.

Safiatou BASSABI ISSIFOU

Membre du Conseil

A blue ink signature in cursive script, written over a horizontal dotted line.

Serge Mahouwèdo AHISSOU

Membre du Conseil

A blue ink signature in cursive script, written over a horizontal dotted line.