

Réformes du secteur de l'énergie électrique en Afrique subsaharienne: principales leçons et priorités

Les réformes du secteur de l'électricité se poursuivent depuis deux décennies dans les pays d'Afrique subsaharienne, avec toutefois des niveaux de mise en œuvre différents à travers la région. Généralement, la littérature traitant de ces réformes fait état d'une grande variété d'objectifs, allant de l'amélioration des performances financières et techniques à un accroissement de l'accès aux services, les moteurs principaux étant le besoin d'améliorer les performances financières et techniques des compagnies d'électricité nationales, d'accroître l'accès à l'électricité et d'améliorer la durabilité environnementale. C'est cependant, l'amélioration des performances financières et techniques des compagnies nationales qui est le principal objectif de la plupart des programmes de réforme du secteur électrique. Cette orientation a été largement soutenue par les Institutions Financières Internationales (IFIs). Dans ce contexte, bien qu'il n'y ait pas un modèle applicable à tous, la réforme a généralement pour objectif de transformer par une dé-intégration verticale et horizontale, les monopoles d'État en entités concurrentielles, avec une implication significative du secteur privé.

Selon une étude commandée par la Banque mondiale [1], la réforme du secteur électrique a traditionnellement commencé par une phase initiale de transformation en entreprises commerciales et de *corporatisation* des compagnies nationales, suivie de la *dé-intégration* des activités, de l'introduction de la concurrence et de la participation du secteur privé. Bien que plusieurs pays se soient engagés dans le processus de réforme, aucun pays africain n'a achevé la transition vers un secteur de l'électricité totalement dé-intégré, concurrentiel et privé. En fait, à ce jour, seul l'Ouganda semble avoir réussi la dé-intégration de sa compagnie d'électricité. Certains ont introduit une concurrence limitée sur le marché par le biais d'appels d'offres pour des producteurs indépendants d'électricité (PIE) ou des conventions de concession. La participation du secteur privé existe désormais toutefois par le biais de PIE (Ghana, Afrique du Sud, Tanzanie), de concessions (Mali, Ouganda) et de contrats de gestion (Mali, Tanzanie, et, brièvement, dans le Nord de la Namibie). Enfin, dans la Région, les pays qui ont entrepris la réforme de leur secteur électrique ont mis en place des autorités indépendantes de régulation.



Njeri WAMUKONYA



Ogunlade DAVIDSON Abeeku BREW-HAMMOND

Njeri WAMUKONYA est Administrateur général de programmes du PNUE, à Nairobi.

Ogunlade DAVIDSON est Professeur au Fourah Bay College de l'Université de la Sierra Leone, à Freetown.

Abeeku BREW-HAMMOND est Professeur agrégé au College of Engineering, Kwame Nkrumah University of Science and Technology, à Kumasi.

kweku.abeeeku@googlemail.com
njeri.wamukonya@unep.org
ogunladedavidson@hotmail.com



Centrale électrique d'Akosombo, au Ghana.
Theo Sackey

Tendances émergentes

Améliorations de la performance technique et financière

Les réformes ont globalement produit des améliorations de la qualité du service là où était préalablement fourni un accès significatif aux services électriques et un agenda national clair. Cela est manifeste en Côte d'Ivoire, en Afrique du Sud, en Tanzanie et au Zimbabwe et peut être attribué à la réduction substantielle des pertes techniques et des dépenses publiques. Les taux de recouvrement des factures ont augmenté grâce à des efforts à la fois techniques et institutionnels, et à la réduction de la protection politique dont bénéficiaient des agences gouvernementales, en cas de non-paiement. Cette évolution est notable dans l'amélioration des bilans financiers des compagnies nationales. Au Kenya par exemple, la compagnie d'électricité a enregistré un bénéfice en 2005, après de nombreuses années de pertes. Au Cameroun, on a enregistré des bénéfices bruts de 33 millions de dollars

en 2003 et de 48 millions de dollars en 2004. En Afrique du Sud, l'objectif principal était l'accroissement de l'accès à l'électricité, mais il en a également résulté une baisse du coût de la fourniture de l'électricité allant jusqu'à 15%, en particulier grâce aux innovations techniques [2]. Toujours en Afrique du Sud, après l'accession à l'indépendance en 1994, les nouveaux décideurs politiques ont clairement fait de l'accroissement de l'accès à l'électricité un objectif majeur.

En dépit de ces améliorations, les investissements dirigés vers les moyens de production et les autres éléments d'infrastructure ont été largement négligés dans le cadre des réformes. En conséquence, de nombreux pays connaissent des pénuries d'électricité, souvent exacerbées dans les périodes de sécheresse pour les pays qui dépendent de l'hydroélectricité. Ceux-ci sont contraints d'adopter des solutions de remplacement onéreuses, comprenant l'importation de générateurs diesel de secours en location, à des coûts d'investissements et d'exploitation élevés. Le Kenya (en 2000 puis



Panneaux solaires dans un village ouest-africain typique.
Wisdom Ahiataku-Togobo

de nouveau en 2006), le Sénégal (en 2005), le Rwanda (en 2004), l'Ouganda (en 2006) et le Ghana (en 2003) sont des exemples de pays qui ont dû recourir à de telles solutions d'urgence, quand ils ont été confrontés à de longues périodes de pénurie d'électricité, après ou au cours de la réforme.

L'accès à l'électricité

En ce qui concerne l'accès à l'électricité, certains pays comme le Ghana, l'Afrique du Sud et la Tanzanie ont enregistré des progressions records, mais ces dernières ne sont pas forcément attribuables aux réformes [1, 3]. En Afrique du Sud, l'accès à l'électricité est passé de 50 % à près de 70 % en cinq ans [5]. Au Ghana, l'accroissement est essentiellement dû au programme spécifique *Self-Help Electrification* largement financé par le gouvernement et des donateurs. D'une manière générale, le niveau d'électrification des populations les plus pauvres a continué à se dégrader. Ceci est dû, pour une large part, au retrait des fonds publics des programmes de développement du secteur de l'électricité. Pour aggraver le problème d'accès, les tarifs ont augmenté avec les réformes. Dans certains cas, on a observé des hausses de plus de 100 % en un an. Dans plusieurs pays, la hausse a provoqué un tollé général, ce qui a poussé les gouvernements à intervenir, principalement par l'adoption d'un système de tarifs sociaux¹. La

1. Lors des accroissements de tarif les plus récents au Ghana, le tarif minimum a été aboli.

majeure partie de ces tarifs sociaux sont plafonnés à des consommations de 50 kWh, et sont financés par des subventions croisées avec absorption des hausses par le Gouvernement, comme cela a été le cas au Ghana au cours des dernières années. La viabilité de ces systèmes dépend largement d'une planification bien structurée basée sur un système de subventions croisées entre usagers, dans la mesure où riches et pauvres bénéficient des tarifs sociaux comme cela peut s'observer dans de nombreux pays, parmi lesquels le Cameroun, le Ghana, le Mali, la Namibie, l'Afrique du Sud, l'Ouganda et le Zimbabwe [1, 3, 4].

Dans le processus de réformes, l'électrification rurale n'a pas reçu toute l'attention dont elle aurait dû être l'objet. Le milieu rural n'intéresse pas le secteur privé étranger en raison, d'une part, des faibles taux de retour sur investissement et, d'autre part, de l'absence de stratégies précises d'implication du secteur privé local, et notamment les PME. Il existe quelques exemples d'entreprises de recharge de batteries faisant appel à des plateformes multifonctionnelles et des centres de service solaires, mais il s'agit principalement de projets pilotes ou de démonstration [5,6]. Pour faire face à ce problème, des programmes spécialisés et dédiés sont mis en place, comprenant la mise sur pied d'agences, de programmes et de fonds d'électrification rurale, s'appuyant, dans de rares cas, sur des lois d'électrification rurale. Bon nombre de ces organismes ont été créés avant la période de la réforme. L'électrification rurale continuera ainsi de dépendre, dans la plupart des cas, de prélèvements sur les tarifs, comme c'est le cas au Zimbabwe, de subventions, comme en Afrique du Sud, ou de dons comme en Érythrée. Pour assurer l'utilisation efficace des ressources disponibles, des pays comme le Zimbabwe, le Sénégal et le Ghana, ciblent les zones où la demande est forte et où les retombées seront les plus importantes en termes de bénéficiaires potentiels comme les centres de santé, les écoles et les projets communautaires.

Implication du secteur privé et réglementation

Le recours aux subventions est devenu, de façon croissante, un phénomène communément admis, particulièrement en ce qui concerne les subventions très ciblées. En réaction à la réponse

et à l'intérêt mitigés des investisseurs privés pour le développement du secteur électrique, certains pays africains s'efforcent d'injecter des capitaux supplémentaires dans le secteur. Le gouvernement camerounais par exemple a pris l'initiative de développer des projets hydroélectriques sans partenaire privé, en réalisant que l'hydroélectricité, qui est l'une de ses options les plus importantes et, à long terme la plus économique, ne serait pas développée par le secteur privé.

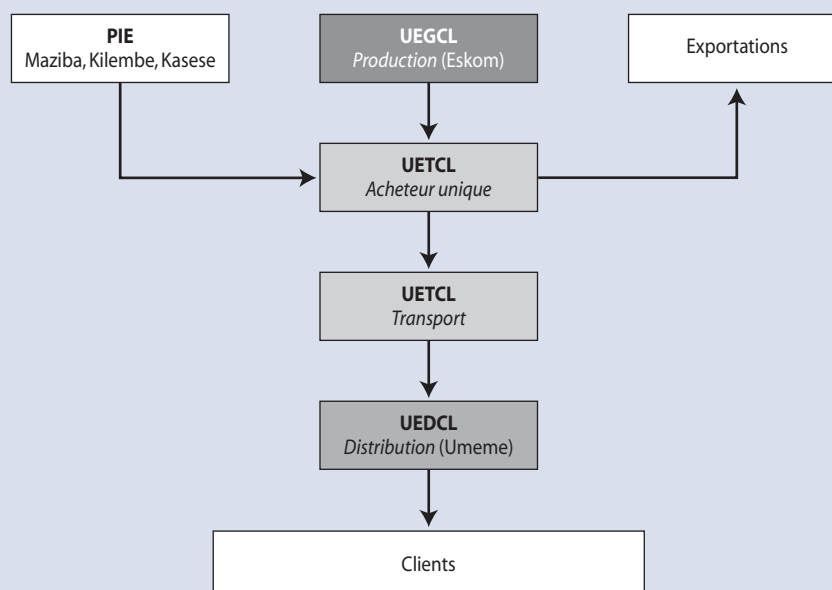
Les ententes contractuelles avec les acteurs privés n'ont pas toujours été formulées en prenant en compte de façon appropriée les intérêts locaux, comme la croissance économique et le développement social du pays. Au Cameroun, où le contrat accordait à AES-Sonel une période de grâce de trois ans et une exemption de toutes pénalités, le coût des délestages pour le pays a été de l'ordre de 1% du PIB. À peine deux ans après le début d'un contrat avec Énergie du Mali – Société Anonyme, le gouvernement malien a mis fin au contrat en raison de profonds désaccords sur les performances et les niveaux de tarifs, désaccord découlant de dispositions contractuelles erronées. Le cas du Sénégal fait état d'un problème similaire avec Hydro-Québec.

La concurrence dans le secteur s'est à peine concrétisée, comme cela avait été prévu. Le secteur n'a pas réussi à attirer beaucoup d'acteurs

privés, et dans beaucoup de pays, les compagnies nationales d'électricité sont restées des monopoles. Ceci peut être attribué en grande partie à la taille relativement réduite des compagnies et des marchés locaux. La majorité de ces pays ont une capacité de production inférieure à 1500 MW, ainsi que des infrastructures de transport et de distribution inadéquates. Par conséquent, dans chaque pays, les appels d'offres ont suscité peu d'intérêt. Au Cameroun par exemple, un seul investisseur, Sonel, a présenté une offre. Le Sénégal et la Tanzanie n'ont attiré que deux soumissionnaires. Même lorsqu'il y en avait plusieurs, un seul semblait vraiment sérieux. Ces pays, ainsi que d'autres comme le Mali et la Côte d'Ivoire, ont maintenu leurs structures monopolistiques, plutôt que de les dé-intégrer. Vers le milieu des années 90, le gouvernement ghanéen a opté pour une structure dé-intégrée, mais a tergiversé pendant de nombreuses années, et n'a pas encore trouvé le courage de procéder à la dé-intégration complète [7].

La régulation du secteur se veut une mesure importante permettant d'assurer que la mise en œuvre des réformes ne soit pas un échec et que les droits de différentes parties intéressées soient protégés. Toutefois, non seulement le séquençement des réformes a fait obstacle à la réalisation de ces objectifs, mais il n'a pas toujours

Structure du secteur de l'énergie électrique en Ouganda



su faire respecter l'autonomie de l'autorité de régulation, compromettant ainsi son rôle. Dans plusieurs pays, parmi lesquels le Mali, le Kenya, la Namibie, et la Zambie, l'organe de régulation a été mis en place une fois le processus de réforme engagé, le privant ainsi d'emblée de la possibilité d'orienter le processus et d'en déterminer le cadre juridique. Le Kenya, la Namibie et la Zambie sont des exemples du manque d'autonomie du régulateur, avec des autorités de régulation qui sont sous la tutelle du Ministre de l'énergie, un conseil d'administration et un Directeur général nommés par ce Ministre.

Principales leçons et priorités

On s'accorde de plus en plus pour reconnaître que le recours au secteur privé, en tant que gestionnaire ou propriétaire des compagnies d'électricité, n'a pas nécessairement éliminé les déficiences du secteur de l'électricité. Des observations faites dans des pays comme le Kenya ou le Zimbabwe montrent que l'utilisation de contrats de performance bien structurés, dans un contexte où l'État demeure propriétaire des sociétés d'électricité, peut encore être efficace au niveau de l'amélioration des performances globales du secteur électrique. Cependant, les contrats de performance doivent être renforcés par une autonomie politique.

La durabilité environnementale du secteur électrique réformé reste une préoccupation. Presque tous les producteurs indépendants ont opté pour l'installation de centrales thermiques, en raison de délais de construction plus courts et des investissements relativement bas, comparé à des options plus respectueuses de l'environnement comme l'hydroélectricité.

On reconnaît généralement aussi qu'à moins que les programmes de réforme n'accordent une attention explicite aux mécanismes institutionnels et financiers pour augmenter l'accès à l'électricité, l'Afrique subsaharienne continuera à être le continent le moins électrifié et, dans les faits, le plus pauvre. Les compagnies doivent être solvables et l'on ne doit pas compromettre le recouvrement de l'ensemble des coûts d'exploitation et de maintenance. Des instruments politiques, comme les tarifs sociaux, les subventions croisées et les fonds dédiés, sont

nécessaires pour s'assurer que l'on répond bien aux besoins de base des pauvres. La coopération régionale contribue à la réduction des coûts, et le renforcement des systèmes de mise en commun des ressources électriques comme le *Southern or Western African Power Pool*, (Pool d'énergie sud-africain ou ouest-africain), le **SAPP** ou le **WAPP**, devrait devenir une priorité.

Les aspects politiques de la réforme du secteur électrique ne devraient pas non plus être négligés. Réformer ou ne pas réformer? Il faut prendre une décision. L'irrésolution n'est pas une option, et les politiques doivent eux-mêmes voir les bénéfices (ou en être persuadés) qu'offre la poursuite des politiques et des programmes qui renforcent la viabilité financière des sociétés et améliorent l'accès des populations à l'électricité. À moins que les choix politiques soient clairs ou jusqu'à ce qu'ils le deviennent, le Ghana et l'Afrique du Sud étant deux exemples à part, la majorité des populations d'Afrique subsaharienne ne pourra pas avoir un accès fiable à l'électricité à des prix abordables; et malgré toutes ses bonnes intentions, la réforme du secteur de l'électricité n'aura été qu'un échec.

La preuve est faite que les gouvernements de chaque pays devraient avoir comme priorité d'utiliser leurs ressources pour élaborer et mettre en œuvre des programmes nationaux de développement du secteur électrique en zone rurale et urbaine. De tels programmes devraient recourir à *l'analyse au moindre coût*, favoriser l'utilisation d'intrants locaux, tant sur le plan financier que technique, et appliquer les mêmes mesures aux apports extérieurs. De plus, dans les pays pauvres où l'accès à l'électricité est très limité, le rôle du secteur privé devra être effacé et celui de l'État dominant.

Références

- [1] CLARK A., M. Davis, A. Eberhard, K. Gratwick et N. Wamukonya, *Power Sector Reform in Africa: Assessing the Impact on Poor People*, Étude commandée par la Banque mondiale, mars 2005.
- [2] DAVIDSON, O.R. et S.A. Mwakasonda, "Electricity Access for the Poor: A Case Study of South Africa and Zimbabwe", Vol. VIII, N° 4, *Journal of Sustainable Development*, Bangalore, Inde, 2004.

- [3] YANKAH, E.C. et I. Abavana, *Power Sector Reforms in Ghana: Status and Emerging Issues*, Présenté à l'atelier 'Making African Power Sector Sustainable', Addis Ababa, 15-16 décembre 2005.
- [4] MANGWENGWENDE, S., *Power Sector Reforms in Zimbabwe: Status and Emerging Issues*, Présenté à l'atelier 'Making African Power Sector Sustainable', Addis Ababa, 15-16 décembre 2005.
- [5] BREW-HAMMOND, A. et A. Crole-Rees, *Reducing Rural Poverty Through Increased Access to Energy Services: A Review of the Multifunctional Platform Project in Mali*, PNUD, Bureau du Mali, Bamako, 2004.
- [6] OBENG, G.Y., "Energy Services for the Rural Poor: A Comparative Analysis of Solar Service Centres and Multifunctional Platforms and Lessons for Ghana", *Journal of Science and Technology*, Vol. 26, N° 2, p. 160-169, 2006.
- [7] EDJEKUMHENE, I., A. Bawa, et A. Brew-Hammond, *Power Sector Reform in Ghana: The Untold Story of a Divided Bank Versus a Divided Country*, KITE Publication, Accra, 2003.

MÉDIATERRE-ÉNERGIE

MÉDIATERRE est le « système mondial d'information francophone pour le développement durable », reconnu par les Nations-Unies, dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action du Sommet Mondial pour le Développement Durable (Johannesbourg 2002).

Il a été initié par l'Institut de l'Énergie et de l'Environnement de la Francophonie (IEPF), organe subsidiaire de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), et le Centre International de Ressources et d'Innovation pour le Développement Durable (CIRIDD).

Il a pour objectifs de :

- Consolider et élargir un espace mondial d'information et de coopération en langue française sur le développement durable.
- Favoriser l'appropriation des données et des connaissances par et pour les citoyens.
- Participer au renforcement de capacité, en matière de technologies de l'information et de la communication, des partenaires gérant des centres de compétences et de ressources sur le développement durable.
- Contribuer à la réduction de la fracture numérique Nord/Sud en favorisant les espaces de coopération régionaux et Sud/Sud.

Médiaterre est organisé selon quatre types de sites :

- Le site portail commun (www.mediatorre.org),
- Des sites portails régionaux (sous régionaux) actuellement au nombre de 12,
- Des sites portails thématiques actuellement au nombre de 7,
- Des sites portails acteurs actuellement au nombre de 3.

À ce jour, Médiaterre compte 21 partenaires, animateurs de portails thématiques, régionaux ou d'acteurs du développement durable, et 22 portails et 4 000 visiteurs consultent le système d'information chaque jour.

En 2006, Médiaterre a proposé 2 260 dépêches d'actualité à ses lecteurs qui ont généré un trafic s'élevant à 18 millions de pages consultées par des visiteurs issus de plus de 100 pays différents.

Avec un total de 773 dépêches, le portail thématique « [mediaterre/energie](http://www.mediatorre.org/energie) » (www.mediatorre.org/energie) est l'un des plus animés du réseau. Ces dépêches portent sur les enjeux et stratégies des acteurs, les innovations techniques, les publications, les événements...

Le portail « [mediaterre.org/energie](http://www.mediatorre.org/energie) » est notamment alimenté en contenus et animé par « www.planetenergie.org », site mis en place par l'association YIL Agence.

Réciproquement, le réseau Médiaterre enrichit « [planetenergie.org](http://www.planetenergie.org) » sur d'autres thématiques liées au Développement Durable.

Pour plus d'information :

- Secrétariat exécutif de Médiaterre: Institut de l'Énergie et de l'Environnement de la Francophonie (IEPF), ln.jail@iepf.org
- Comité Technique de Médiaterre: Centre International de Ressources et d'Innovation pour le Développement Durable (CIRIDD), contact@mediaterre.org
- Animateur du portail Énergie de Médiaterre: YIL Agence, yilagence@wanadoo.fr