
L'énergie – le talon d'Achille sur la voie du développement du Ghana

*Richard Gerster**



L'électrification des régions rurales ne fait que commencer mais le gouvernement soutient sa progression.

Je me trouve dans un bureau de l'université du Ghana. Soudain, la climatisation s'arrête, la lumière s'éteint. Pendant un certain temps, nous poursuivons notre entretien dans l'obscurité. Une interruption de courant, un épisode quotidien à Accra, la capitale du Ghana. Ce n'est donc pas un hasard si les améliorations de l'alimentation en énergie sont prioritaires dans le calendrier des réformes. Car si une panne de courant est simplement contrariante lorsqu'on discute dans un bureau, elle occasionne des coûts supplémentaires dans l'industrie et réduit la productivité. La fédération de l'industrie a réalisé en 2006 et en 2007 des sondages concernant les principaux défis que devaient relever les entreprises si elles voulaient être compétitives. Ces deux années, les défaillances du courant figuraient en tête de liste, avant la concurrence avec des produits chinois à bas prix ou le coût des crédits. S'il n'est pas doté d'une alimentation en énergie suf-

fisante et fiable, le Ghana ne peut pas se positionner, comme il le souhaite, en tant que site économique attractif en Afrique de l'Ouest. Un approvisionnement en énergie de qualité satisfaisante est une condition indispensable pour que le Ghana atteigne d'ici à 2015 les Objectifs du Millénaire du pour le développement et le statut d'un pays à revenu moyen.

Les réponses à la crise de l'énergie

Avec le barrage de la Volta, le Ghana s'était alimenté pendant des décennies en énergie hydraulique propre à bas prix. La croissance de l'économie a accru les besoins d'énergie. Quand les pluies ne sont pas venues en 2005/06, le niveau du barrage de la Volta s'est abaissé et la production d'énergie s'est effondrée. Les réponses du gouvernement à la crise aiguë de l'énergie ont eu lieu à plusieurs niveaux :

- L'alimentation en courant a été interrompue pour 12 heures tous les deux jours selon un système de rotation (« load shedding programme »). Ces mesures de rationnement ont pu être levées en octobre 2007, après que le barrage avait retrouvé un niveau normal.
- Les capacités de production d'énergie ont été (et sont) renforcées sous la surveillance du gouvernement par des sociétés d'extraction minière et des investisseurs indépendants au moyen de centrales thermiques qui fournissent au total 550 MW. Une centrale hydraulique est en préparation avec le soutien de la Chine. Des capacités supplémentaires sont attendues grâce à des turbines alimentées par du gaz nigérian.
- Afin de réduire la demande, le fonctionnement de l'entreprise de fonte d'aluminium VALCO a été provisoirement suspendu depuis 2007. Elle consommait plus d'un kilowattheure sur dix et ne payait en contrepartie qu'une infime part des coûts de production.
- Lors de la crise de l'énergie, le gouvernement a décidé de distribuer gratuitement 6 millions de lampes à faible consommation d'énergie afin d'économiser aux heures de pointe 200 MW d'électricité. Aujourd'hui, les lampes économes fabriquées au Ghana se sont imposées. Dans les ménages pauvres, la lumière est la principale source de consommation de courant, d'où l'importance de l'économiser.

Les besoins de courant du Ghana sont estimés aux heures de pointe à 1200 MW et présentent une croissance de 5 à 10 pour cent par an. 60 pour cent étaient assurés en 2006 par l'énergie hydraulique, 30 pour cent par des centrales thermiques et 10 pour cent étaient importés. La part thermique qui est coûteuse et polluante en CO₂ est en hausse. La crise énergétique aiguë de 2006 et 2007 appartient au passé. Mais la question de l'approvisionnement en énergie reste en tête des priorités de l'agenda politique. Les implications financières n'y sont pas étrangères.

La pomme discorde des tarifs

Plus les prix du pétrole sont élevés sur le marché mondial, plus le combustible des centrales thermiques fonctionnant au diesel est coûteux et plus le kilowattheure de courant est cher en moyenne. Dans la facture finale de l'énergie hydraulique bon marché et de l'énergie thermique coûteuse, les coûts entiers de production et de distribution pour un kWh sont estimés à 0.20 dollars états-unis. Le tarif moyen pour le consommateur atteint 0.12 dollars, si bien qu'il en résulte un déficit de 0.08 dollars. C'est une charge considérable pour le budget de l'Etat. La « Volta River Authority » qui dépend de l'Etat reçoit en 2008 120 millions de dollars comme subventions pour l'achat du diesel et le fonctionnement des centrales thermiques. Ces ressources ne sont plus disponibles pour la lutte contre la pauvreté. Les pertes mettent en péril la stabilité économique dans son ensemble. C'est pourquoi le gouvernement a décidé en 2006 déjà d'introduire dans le domaine de l'énergie des tarifs permettant de couvrir les frais.



Les petits commerçants fournissent du matériel divers aux villages récemment électrifiés.

Les tarifs du courant qui couvrent les frais sont une incitation efficace à l'économie d'énergie et ils ménagent les finances publiques. Un tarif correspondant au coût entier a été introduit au milieu de 2008 pour les entreprises industrielles comme l'extraction minière. Daniel Boakye, économiste à la Banque mondiale, apprécie la hausse des tarifs opérée par le gouvernement comme une « démarche courageuse ». Parallèlement à l'introduction de tarifs couvrant les frais, des trains de me-

sures sont mis en œuvre pour protéger les couches les plus pauvres de la population. Depuis novembre 2007, les petits consommateurs (« clients lifeline ») utilisant jusqu'à 50 kWh par mois bénéficient d'un tarif préférentiel de 0.095 dollars par kWh au lieu de 0.12 – 0.195 dollars, selon le tarif en vigueur. 50 kWh suffisent pour l'éclairage et la radio, éventuellement pour un petit téléviseur, mais pas pour un réfrigérateur. En décembre 2007, le gouvernement a même augmenté la limite maximale du tarif préférentiel de 50 à 150 kWh. Le gouvernement verse ainsi des subventions à la société ghanéenne d'électricité (ECG) et à la Northern Electricity Distribution (NED) pour les clients « lifeline » les plus pauvres à hauteur de plusieurs dizaines de millions.



L'électrification des régions rurales favorise l'essor des activités commerciales et industrielles et génère des emplois.

La plate-forme de dialogue de l'aide budgétaire

Daniel Boakye poursuit : « Pour obtenir des tarifs qui couvrent les coûts, l'aide budgétaire est sans pareille. Car il n'existe dans aucun autre cadre un dialogue aussi substantiel à propos de l'énergie. » C'est le groupe du secteur de l'énergie qui en est responsable ; il est complété et renforcé par le dialogue de l'aide budgétaire qui réunit tous les acteurs. Le dialogue portant sur les questions énergétiques a été dès le départ très controversé. Une pression extérieure très forte avait conduit en 2005 à la réduction des subventions de l'essence (voir article séparé). Mais les discussions actuelles concernant des tarifs de courant couvrant les frais sont délicates en termes de politique intérieure.

En 2006, le thème de l'énergie est apparu pour la première fois dans l'accord sur les prestations (« performance assessment framework, PAF ») en même temps que la crise aiguë de l'énergie. Dans l'accord sur les prestations de 2007, le gouvernement et les donateurs se sont mis d'accord entre autres sur la condition suivante concernant le versement des contributions : le gouvernement devait respecter, comme principe, l'introduction de tarifs qui couvrent les coûts et en faire connaître publiquement l'application en établissant un calendrier. Par ailleurs, un remaniement de la facture de l'électricité était également un critère de paiement. La subvention accordée au consommateur de courant devait figurer clairement sur la facture. Différents autres objectifs faisaient partie du contrat de prestations de 2007. Sur les cinq critères de paiement et objectifs à atteindre dans le domaine de l'énergie, le gouvernement a satisfait toutes les exigences à une seule exception près : la formulation d'une stratégie nationale de l'énergie avait pris du retard et elle figure dans le nouveau contrat de prestations 2008 – 2010. Les donateurs de l'aide budgétaire considèrent que les progrès sont positifs, mais ils mettent le doigt comme précédemment sur les problèmes non résolus du secteur de l'énergie et relèvent un manque de volonté d'être directif.

Le rôle actif de la Suisse

La Suisse a occupé jusqu'en 2007 la présidence du groupe des donateurs pour les questions relatives à l'énergie. Ensuite, la présidence a été confiée à la France et depuis 2008, c'est la Banque mondiale qui assure cette fonction. Pour accompagner les processus de réforme soutenus dans le cadre de l'aide budgétaire, la Suisse s'est déclarée prête à

- Mettre des consultants à disposition pour assainir la gestion de l'ECG et de la NED. Car sans une bonne gestion, les investissements les meilleurs sont de peu d'utilité ;
- Contribuer à élargir le réseau d'approvisionnement en courant dans les régions pauvres et défavorisées ;
- Soutenir l'office de contrôle (« Public Utility Regulatory Commission, PURC »)

afin d'encourager la véracité des coûts et la compatibilité sociale lors de la surveillance du secteur de l'énergie et de l'établissement des tarifs.

Pour Clement G. Abavana, au ministère de l'énergie, il est important que les questions relatives à l'énergie fassent partie du contrat de prestations et du dialogue : « Si le versement de l'aide budgétaire dépend de la manière dont les délais et les critères du secteur de l'énergie sont respectés, cela impressionne les bureaux de la direction. On l'interprète comme un signe révélateur de leur importance. La position du fonctionnaire responsable prend aussi davantage de poids au niveau interne. » La Suisse a insisté pour que la conclusion d'un contrat concernant le soutien de la gestion de l'ECG jusqu'en septembre 2007 soit introduite comme critère de paiement. La Banque mondiale et les autres donateurs étaient du même avis. L'objet de la discussion n'était pas le soutien de la gestion en tant que tel mais sa forme concrète, si bien que la conclusion du contrat a été retardée. Clement G. Abavana n'apprécie pas beaucoup ce critère et ses propos sont clairs : « C'était irréaliste dès le départ, nous ne pouvions rien y faire et il n'est pas correct de réduire maintenant l'aide budgétaire ». Son mécontentement reflète le fait que la Suisse n'était pas la seule à réduire le paiement de l'aide budgétaire pour

2008 ; la Banque mondiale l'a fait aussi, et les montants sont beaucoup plus importants. L'ECG et la NED souhaitent, pour leur gestion, un soutien de la part de la Suisse et ils l'obtiendront.

L'électricité remplace les bougies et le kérosène

Dans l'ensemble du pays, on estime que 54 pour cent de la population (2007) sont raccordés au réseau électrique. Deux ans auparavant, la proportion n'atteignait que 45 pour cent. Le gouvernement ambitionne 80 pour cent d'ici à 2015. L'ECG et la NED comptent ensemble près de 1,65 millions de clients dans tout le pays. En milieu urbain, il faut préciser que plus de quatre habitants sur cinq ont l'électricité, tandis que ce n'est le cas que d'une personne sur cinq dans les régions rurales. Plus la région est pauvre, plus la probabilité d'avoir accès au courant électrique est faible.

Mais l'électrification des régions rurales progresse. Concernant les lignes à haute tension, les villages ont accès à l'électricité dans un rayon de 20 kilomètres s'ils paient eux-mêmes les frais supplémentaires, par ex. pour les pylônes électriques. Ce programme visant à encourager l'initiative des gens sur place s'est avéré extrêmement fructueux. Dans les villages qui sont déjà raccordés au réseau électrique, les ména-



La clientèle ne manque pas et la lumière électrique permet de prolonger les heures d'ouverture des magasins.

ges pauvres encore privés de courant sont raccordés gratuitement dans le cadre d'un autre programme d'encouragement. Ceci devrait permettre de réduire la consommation de kérosène pour l'éclairage. « Lire à la lueur des lampes à kérosène ou des bougies est beaucoup plus coûteux et dangereux que la lumière électrique », observe Clement G. Abavana pour expliquer les efforts déployés par le gouvernement afin de faire progresser l'électrification des zones rurales. Cette démarche comprend désormais aussi des sources d'énergie non conventionnelles et excentrées, par ex. les cellules photovoltaïques.

Shadrach O. Addy tient un petit magasin dans le village d'Aikaidoblo, équipé depuis peu de courant électrique. Les pylônes sont prêts, différentes installations sont achevées. Il est certain que l'accès au courant favorisera l'ouverture de nouveaux commerces dans la région. « Si quelqu'un ouvre une petite imprimerie, je pourrai de nouveau livrer du papier et vendre des livres. » Un jeune homme se joint à la conversation et déclare qu'il s'apprête à ouvrir un petit atelier de découpage et de soudure de plastique. A quelques kilomètres de là, Joseph Tetteh tient le magasin « Boston Electricals ». Il vend des lampes, des interrupteurs, des câbles et autre matériel électrique. « Actuellement, mon magasin est le seul de ce type dans la région. Je suis très content de la marche des affaires », dit-il. L'accès à l'électricité n'apporte pas seulement la lumière, la radio, la télévision – il génère aussi du travail et des revenus dans les régions périphériques.

Le Ghana, producteur de pétrole ?

Il est garanti que des gisements de pétrole substantiels se trouvent face à la côte ghanéenne. L'extraction devrait débuter au milieu de 2010. Les autorités escomptent au minimum 100'000 barils (de 160 litres) par jour. Les optimistes énoncent le chiffre de 250'000 barils. Le forage, l'extraction et le raffinage sont aux mains d'investisseurs privés ; le gouvernement a une participa-

tion de 10 pour cent dans la société. « L'entreprise d'extraction du pétrole devra bien sûr payer sur les recettes brutes des redevances de 5 – 10 pour cent et sur le bénéfice, l'impôt sur la société – actuellement 25 pour cent. Le montant total en espèces dépend du prix du pétrole sur le marché mondial », relève Kwaku Appiah-Adu, responsable des questions politiques au bureau du président. Quoi qu'il en soit, il s'agira d'une somme substantielle qui devrait modifier beaucoup le financement du secteur public au Ghana. Le Ghana se fait conseiller en la matière par le gouvernement norvégien qui gère lui-même de manière durable les fonds issus du pétrole, « pour que le pétrole ne soit pas une malédiction mais un bienfait ».

Jusqu'alors, l'importation du pétrole, plus précisément les subventions accordées au prix de l'essence étaient un thème central de la politique et du dialogue lié à l'aide budgétaire. Les cartes sont désormais redistribuées. Y aura-t-il à l'avenir du gaz indigène pour produire de l'énergie ? L'aide budgétaire sera-t-elle prochainement superflue ? Les avis divergent. La Suisse se prépare à se retirer dès 2012. Daniel Boakye, à la Banque mondiale, défend la position suivante : « comme en Indonésie, un membre de l'OPEC la pauvreté est encore très répandue au Ghana et l'infrastructure est encore si faible que la coopération internationale continuera d'être nécessaire, malgré la manne du pétrole. »



Un approvisionnement sûr en énergie est essentiel pour l'utilisation de l'informatique et l'accès à Internet.

* L'auteur, Richard Gerster, est économiste et travaille comme consultant indépendant et publiciste (www.gersterconsulting.ch). Cet article fait partie d'une série mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et consacrée à l'aide budgétaire sous différents aspects. Les articles reflètent l'opinion personnelle de l'auteur.