

LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE CONGOLAISE DANS LE CONTEXTE DE L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE RÉGIONALE. LE CAS DU RÉSEAU INTERCONNECTÉ DE LA RÉGION DES GRANDS LACS AFRICAINS (RIRGL)

par Dieudonné Di-Kuruba Muhinduka¹

Abstract

The DRC has an enormous potential for the production of hydro-electricity and is theoretically able to supply much of the demand for electricity in the DRC and the rest of SSA. In fact, however, the gap between potential and actual production is huge. Moreover, exports of electricity seem to be a more important priority than production for national and local demand. The article shows how these development anomalies can be explained by focusing more specifically on the energy production in Kivu province.

1. INTRODUCTION

La politique et la prise de décision dans le domaine énergétique s'administrent aujourd'hui à différents niveaux : mondial, supranational, national et infranational (local). Nous nous sommes consacrés par cette étude² à la relation entre les trois derniers afin de voir comment la situation de la politique énergétique congolaise vérifie l'affirmation selon laquelle « certains champs de coopération internationale potentielle méritent une attention particulière parce qu'ils affectent la capacité des pays membres à planifier et à coordonner leurs propres politiques et programmes, à gérer les ressources requises et ainsi à créer un sens fort d' 'appropriation locale' des programmes communs »³.

Les réseaux électriques interconnectés congolais comportent deux dimensions : une dimension nationale qui concerne le réseau domestique, à laquelle s'ajoute une dimension supranationale, se rapportant aux réseaux interconnectés concernant au moins deux pays, bref, aux réseaux interconnectés transfrontaliers.

Le déploiement des réseaux interconnectés supranationaux pose de multiples questions : politique, économique, sociale... La présente contribution prétend les rencontrer en s'interrogeant sur la nature de l'utilité socio-économique que l'État congolais recherche concrètement pour sa société à

¹ Notre gratitude s'adresse, pour leurs précieux commentaires, à Bénédicte Réal (post-doctorante en Relations internationales à l'UCL), Déogratias Bugandwa (professeur d'Économie à l'UCB), Jean-Berchmans Mahano-ge-Mahano (écrivain, auteur d'un ouvrage sur l'histoire de la RDC), Bernard Mangole (ingénieur chargé du projet de remise en état du 4^e groupe-alternateur de la centrale Ruzizi I, et Joséphine Matabaro (étudiante de 2^e licence en Gestion des PME/UCB).

² Elle revoit et actualise le troisième chapitre de l'ouvrage de thèse de MUHINDUKA, D. D., *Gestion additive, biens publics et fourniture de l'électricité dans la région de Bukavu, RD Congo*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2010.

³ BENNETT, J. G., "Intégration régionale et politique agricole commune : une approche comparative", in BOUSSARD, J.-M., DELORME, H., *La régulation des marchés agricoles internationaux. Un enjeu décisif pour le développement*, Paris, L'Harmattan, 2007, pp. 257-272.

travers des politiques publiques à caractère international. Une telle référence à l'utilité socio-économique, et finalement au bien-être de la population congolaise nous mènera à nous interroger si la mise en œuvre des réseaux interconnectés supranationaux s'accompagne d'effets externes positifs ou négatifs pour le réseau national. Cette interrogation nous amène à faire une hypothèse qui repose sur l'idée que, si les réseaux interconnectés sont par rapport au territoire national l'affaire d'une interdépendance entre satisfaction de la demande interne et satisfaction de la demande externe, cette interdépendance est négative, en défaveur de la demande interne.

Objets de cette recherche, par définition pluridisciplinaire, les réseaux interconnectés impliquent avant tout une rencontre entre l'économie et l'histoire. Mais les techniques complémentaires qui ont présidé à cette analyse, analyse documentaire à laquelle se sont ajoutés de nombreux entretiens, inscrivent aussi l'étude dans un registre socio-anthropologique.

Les résultats sont groupés en deux points. Le premier est une perspective globale/macro présentant des indications générales au travers desquelles se perçoit la perte progressive par l'État congolais de la conscience de son rôle de garant du bien-être de sa population. De manière complémentaire, le second point donne sur le même sujet une perspective plutôt clinique, micro, qui est concentrée sur le réseau interconnecté de la région des grands lacs (RIRGL).

2. PERSPECTIVE GLOBALE : DES INDICATIONS GÉNÉRALES SUR LES RÉSEAUX INTERCONNECTÉS SUPRANATIONAUX

Abordons cette question par de brefs commentaires articulés à partir des données du tableau 1 relatif à l'évolution des indicateurs commerciaux et financiers de la SNEL pour la période 2001-2004 retenue par celle-ci dans son étude⁴.

Tableau 1. Évolution des indicateurs commerciaux et financiers de la SNEL

	2001	2002	2003	2004
<i>abonnés externes</i>	4	5	4	4
<i>abonnés internes</i>	234.593	294.465	325.343	358.838
<i>exportation (GWh)</i>	1.202	1.350	1.230	1.637
<i>vente intérieure (GWh)</i>	3.159	3.097	2.862	2.989

Source : SNEL, DÉLÉGATION GÉNÉRALE, *Plan de sauvetage et redressement*, janvier 2005.

⁴ Selon la BANQUE DU ZAÏRE (aujourd'hui Banque centrale du Congo), dans son *Rapport annuel 1991*, Kinshasa, 1991, seuls 183.447 ménages avaient accès à l'électricité en 1990.

La période 2001-2005 est atypique, conflits armés et insécurité se poursuivant encore dans certaines provinces de l'est du pays. La production et la distribution d'hydro-électricité sur les réseaux interconnectés supranationaux n'en ayant pas été affectées pour autant, les indicateurs commerciaux et financiers pour cette période gardent tout leur intérêt pour l'analyse. Les « abonnés externes », auxquels il est fait référence dans la première ligne du tableau 1, représentent la demande supranationale, c'est-à-dire concrètement les sociétés nationales des pays qui développent l'expérience d'interconnexion avec la RDC. Comme indiqué dans le tableau 6 (infra), les quatre pays sont le Congo-Brazzaville, l'Angola, le Zimbabwe et l'Afrique du Sud. Les « abonnés internes » qui apparaissent dans la deuxième ligne sont les entreprises et les ménages. Pour leur part, les lignes 3 (vente d'énergie à l'extérieur) et 4 (vente d'énergie à l'intérieur) du même tableau montrent à suffisance des évolutions en sens inverse, signifiant par là que la desserte du marché supranational se fait d'année en année au profit d'une marginalisation du marché intérieur.

De manière générale, il convient d'aller au-delà de certains chiffres de ce tableau, en particulier ceux des troisième et quatrième lignes. Les chiffres y sont source de désinformation pour trois raisons. *Tout d'abord*, ils gardent le silence sur les importations électriques congolaises de la SINELAC. Or, depuis 1989, la RDC importe de l'énergie de la Société internationale d'électricité de la région des grands lacs (SINELAC), y compris pour la période 2001-2004, ainsi qu'on peut le constater dans un tableau qui va suivre.

Ensuite, les indicateurs de ce tableau ne permettent pas de comprendre que, dans l'histoire économique du Congo, on en est arrivé aux interconnexions de dimension supranationale pour répondre avant tout à la demande de l'industrie minière congolaise. C'est ainsi que le premier réseau interconnecté eut à relier l'industrie minière du Katanga en RDC à la Zambie, et cela à partir des années 1950 jusqu'à la mise en service de la ligne haute tension Inga-Shaba en 1978⁵. *Enfin*, l'omission des importations congolaises de la SINELAC depuis 1989, qui sont reprises dans le tableau 2 (dont les deux dernières lignes mettent en exergue la vision synthétique pour la période étudiée), tend à montrer que la préoccupation de la SNEL en apprêtant ces indicateurs fut de privilégier la prééminence des exportations congolaises d'hydro-électricité. Dans cette optique, se trouve valorisé uniquement l'enjeu de justice économique lié au potentiel hydro-électrique du bassin hydraulique du fleuve Congo, localisé principalement et abondamment au Congo au détriment des sept autres pays riverains. Il s'agit du Congo-Brazzaville, de l'Angola, du Cameroun, de la République centrafricaine, de la Zambie, de la Tanzanie, du Rwanda et du Burundi.

Or, cette mise en amont de la justice économique ne doit pas faire oublier qu'à l'instar de l'eau, l'électricité est un bien mixte. Le fait qu'elle soit un bien public ne lui enlève pas les caractéristiques d'un bien privé (exclusion

⁵ NYEMBO SHABANI, *L'industrie du cuivre dans le monde et progrès économique du copperbelt africain*, Bruxelles, La Renaissance du Livre, 1975, p. 184.

et rivalité). Cette situation a constitué, évidemment, une raison majeure de la tendance en RDC à développer la grande production pour la promotion des exportations de l'énergie électrique comme source supplémentaire de revenus et d'équilibre de la balance des paiements.

Tableau 2. Évolution des exportations en GWh de la SINELAC

	REGIDESO (BURUNDI)	ELECTROGAZ ⁶ (RWANDA)	SNEL (RDC)	TOTAL
1989	7.633,50	45.668,00	8.362,58	61.664,08
1990	16.608,00	88.571,00	20.679,14	125.858,14
1991	23.094,00	81.292,00	6.855,47	111.241,47
1992	38.299,00	79.182,00	10.889,62	128.370,62
1993	33.935,00	101.886,00	41.047,00	176.868,42
1994	47.346,00	36.164,00	40.147,00	123.657,00
1995	21.210,00	51.629,00	42.404,00	115.243,00
1996	186,00	72.853,00	47.271,00	120.310,00
1997	18.879,00	58.409,00	38.609,07	115.897,07
1998	14.465,00	43.594,00	50.326,01	108.385,01
1999	30.032,00	54.276,00	57.991,24	142.299,24
2000	20.466,00	77.584,00	69.447,17	167.497,17
2001	1.621,00	99.496,00	80.069,25	181.186,25
2002	2.276,00	126.736,59	57.998,59	187.011,18
2003	29.877,00	114.064,00	60.765,68	204.706,68
2004	42.118,00	91.390,00	72.762,10	206.270,10
2005	51.071,00	64.564,00	68.804,81	184.439,81
2006	42.020,00	40.780,00	49.769,14	132.599,14
2007	51.022,00	64.936,00	67.234,66	183.192,66
total	492.158,5	1.393.074,6	891.433,6	2.776.697,1
%	17,7	50,2	32,1	100

Source : SINELAC, SERVICE DE COMPTABILITÉ, 2008.

En outre, cette tendance à développer la grande production pour l'exportation permet de vendre à l'intérieur à un prix non économique, c'est-à-dire à un prix dont le niveau est inférieur au coût moyen à long terme. Si le choix d'un tel prix peut se justifier au regard du laminage du pouvoir d'achat de la population nationale, il fait cependant obstacle au développement de l'activité.

C'est donc en même temps qu'il développait la production de l'hydro-électricité à titre de source de devises au travers de réseaux interconnectés, que le monopole a progressé vers sa *noyade financière*⁷.

⁶ Cette société est désormais connue sous le nom de RECO.

Les diverses remarques qu'on vient de faire à partir du tableau 1 convergent pour nous amener à l'hypothèse d'un lien entre la situation de *noyade financière* (dans l'explication de laquelle entrent en ligne de compte les coûts de transaction, en particulier dans les relations de la SNEL avec les partenaires extérieurs) et la marginalisation progressive du marché intérieur. Ceci est étayé par quatre observations retenues ici et commentées brièvement.

Premièrement, la part de l'exportation d'hydro-électricité (tableau 3, ligne 5) dans la consommation en GWh (énergie livrée aux réseaux : ligne 6) est, jusqu'en 2004, en hausse continue.

**Tableau 3. Consommation de l'énergie livrée aux réseaux en GWh
1990-2006**

CLIENTS	1990	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Basse tension	730	2188	2283	2560	2912	3264	3371
2. Moyenne tension	1557	941	917	802	718	838	1103
3. Haute tension	2459	1026	558	767	837	833	938
4. Exportation	62	1.202	1.350	1.357	1.799	1.735	1.296
total consommation	4.808	5.357	5.435	5.486	6.266	6.670	6.708
production brute ⁸	5.358	5.778	5.916	5.986	6.862	7.229	7.326

Source : SNEL, *Plan de sauvetage, op. cit.*, p. 11.

Le rapport des données de la ligne 5 sur celles de la ligne 6 est passé successivement de 1,3 % en 1990⁹ à 23 % en 2001, à 25 % en 2002 et 2003, à 29 % en 2004, à 26 % en 2005 et à 20 % en 2006.

Deuxièmement, les indicateurs techniques repris dans le tableau 4 (ci-après) mettent en évidence l'attention plus grande de la SNEL aux infrastructures pour l'exportation (au départ du site d'Inga) vers les différentes sous-régions africaines, et ce au détriment du réseau intérieur.

⁷ Cette expression, notamment consacrée dans SNEL, DÉLÉGATION GÉNÉRALE, *Plan de sauvetage et redressement*, janvier 2005, est l'équivalent de « virtual bankruptcy », concept que l'on retrouve dans BAUER, J. F., *Great Lakes Region, Energy mapping, Phase 1 report*, London, Adam Smith Institute, janvier 2009.

⁸ La différence entre production brute et consommation (énergie livrée aux réseaux) représente les pertes techniques.

⁹ Nous pouvons comprendre que l'écart entre les chiffres absolu et relatif des années 1990 et 2001 traduit la mise en route, à partir du début des années 1990, de la thèse de Luc Gillon défendue dans les années 1980 à propos de la rentabilisation des aménagements sur le site d'Inga qui doit passer par les réseaux interconnectés supranationaux, thèse que l'on retrouve par ailleurs dans GILLON, L., *Servir en actes et en vérité*, Gembloux, Duculot, 1988.

Tableau 4. Quelques indicateurs techniques au 26/11/2004

	INSTALLÉS	INDISPONIBLES	EN DÉLESTAGE RÉGULIER
<i>transformateurs HT/MT (l'international)</i>	45	7	0
<i>transformateurs MT/MT (le national)</i>	51	13	5
<i>cabines MT/BT</i>	3.330	50	310

Source : SNEL, *Plan de sauvetage...*, *op. cit.*, pp. 15-16.

On perçoit dans ce tableau que seuls les transformateurs HT/MT destinés au marché supranational ne sont pas soumis au délestage régulier. Ce délestage 'zéro' suggère une politique de deux poids deux mesures. Ainsi, non seulement la RDC via la SNEL tient à respecter les quotas contractuels internationaux, mais les réseaux électriques interconnectés sont placés en *gestion additive* par la mise en œuvre d'une surveillance desdits réseaux de la part de la SNEL et des pays importateurs, parties prenantes de cette gestion additive en partenariat public-public.

Troisièmement, et en corrélation avec ce qui précède, en ce qui concerne l'exploitation du potentiel d'Inga, l'État congolais s'en remet désormais aux seules manœuvres de ses partenaires. En témoigne, avant tout, le quota alloué à la RDC, qui n'est décidé de plus en plus par les partenaires qu'en raison du besoin d'être assurés, à tout moment, de la régularité de la fourniture et de la réponse positive à chaque accroissement de leur demande. Ceci est d'autant plus vrai que, dans un contexte où, pour l'entretien de l'outil de production, voire pour la conception et la mise en service des réseaux interconnectés, les ressources sont d'origine extérieure et négociées par les parties prenantes aux réseaux interconnectés, l'autonomie locale et le rôle des acteurs publics congolais (par rapport à l'électricité exportée/importée) se marginalisent de plus en plus. Cela se constate aussi bien dans le contrôle préalable des exportations d'énergie ou dans la négociation des clauses relatives aux apports locaux, que dans l'intégration des sociétés transnationales dans une stratégie nationale de desserte du marché intérieur en électricité. Un autre témoignage est la gouvernance intérieure prédatrice. Elle est d'une ampleur telle que la RDC, devenue incapable de financer, entretenir et maintenir le système de l'intérieur, est désormais un pays inféodé à ses partenaires, comme l'illustre la réalisation, notamment grâce aux initiatives chinoises et indiennes dans la Sous-Région¹⁰, des projets d'infrastructures 'pharaoniques', qualifiés de « cinq chantiers » (quinquennat présidentiel 2007-2011).

¹⁰ ZACHARIE, A., KABAMBA, B., *La reconstruction congolaise*, Bruxelles, Luc Pire, 2009, pp. 124-137.

Enfin, quatrièmement, les projections du tableau 5 ci-après relatif à la répartition de la production du Grand Inga – dont la puissance totale estimée est de 40.000 MW – constituent une autre illustration de la marginalisation du marché national.

Tableau 5. Évolution de la puissance installée en RDC et de la demande (MW)

	2012	2014	2016	2018	2020
<i>puissance installée</i>	13,5	18	21	24	27,75
<i>demande supranationale</i>	11,5	16	19	22	26
<i>autoroute Nord (Égypte)</i>	4	6	7	8	10
<i>autoroute Ouest (Nigeria)</i>	4	5	6	7	8
<i>autoroute Sud (RSA)</i>	3,5	5	6	7	8
<i>demande nationale</i>	2	2	2	2	1,75

Sources : SNEL, *Table ronde nationale sur l'étude du développement hydro-électrique du site d'Inga, Kinshasa 30-31 mars 2006, Rapport final*, Kinshasa, 2006, document interne ; SNEL, DÉLÉGATION GÉNÉRALE, *Rapport de mission effectuée à Johannesburg du 02 au 11 octobre 2006 à l'occasion de la table ronde internationale sur le développement du site d'Inga*, Kinshasa, 2006, document interne.

Ce scénario est certes une contrainte lourde pour le développement à moyen et long terme du pays, mais aussi un atout pour la prédation selon la chaîne causale : lorsque les installations de production et fourniture d'électricité ne sont pas bien entretenues, la SNEL est incapable de livrer à ses clients internationaux les quotas prévus, et cela lui vaut des pénalités très importants mais négociables. Dans cette logique, il convient de saisir cette question de prédation – qui conforte les intérêts particuliers – pour comprendre les tarifs mal négociés des exportations d'électricité, tarifs dont le tableau 6 ci-après apparaît emblématique.

Tableau 6. Tarifs extérieurs (négociés)

PAYS	TARIF/MWh	
Angola (NOQUI)		105 USD
Afrique du Sud (ESKOM)		13 USD
Zimbabwe (ZESA)		38 USD
Congo-Brazzaville (SNE)	22,893 euros	(soit 31 USD)
Rwanda (ELECTROGAZ)	43 DTS	(soit 64 USD)
Burundi (REGIDESO)	22,54 DTS	(soit 34 USD)
République Centrafricaine	88,2 euros	(soit 115 USD)

Source : SNEL, lettre n/Réf. ADF/DEC/VET/502/2008 du 05 septembre 2008.

Ce tableau illustre l'émergence en Afrique d'un courant de sociétés internationales, même s'il est encore timide. La première société en date fut la Société Internationale d'Electricité des Pays des Grands Lacs, en sigle SINELAC. Nous reviendrons dans la section suivante sur cette société internationale à vocation d'intégration sous-régionale, instituée en 1983 dans le cadre de la CEPGL 'médiatisé' par l'EGL¹¹. À ce jour, la deuxième et dernière-née est la West Power Corridor (WESTCOR). Elle a été créée en 2006 pour desservir la zone de SADC en matière de construction, production et transport de l'énergie électrique du site d'Inga (barrage Inga 3)¹². À la différence de la SINELAC qui a pour actionnaires les États membres de la CEPGL (Burundi, Rwanda et RDC) et pour clients les sociétés nationales d'électricité de ces pays (SNEL pour la RDC, ELECTROGAZ pour le Rwanda et REGIDESO pour le Burundi), la WESTCOR a pour actionnaires et clients les cinq sociétés nationales qui ont toutes des parts égales représentant les 20 % du capital : SNEL pour la RDC, ENE-EP pour l'Angola, Nampower pour la Namibie, BPC pour le Botswana et Eskom pour la République Sud-Africaine.

Enfin, au terme de cette perspective globale sur les réseaux interconnectés, résumons-la à ce constat : la faiblesse de l'État. Certes elle est dissimulée dans la manière de dresser au plan national les statistiques sur la balance commerciale dans le secteur électrique. Mais elle est manifeste dans la marginalisation du marché intérieur, dans la diminution du pouvoir de l'État au profit de l'extérieur et dans la différenciation des tarifs. À cet égard, il faut admettre qu'une étude comparée des structures tarifaires, internes et externes, dans l'ensemble des pays de la région des grands lacs reste à faire!

Pour autant, les indications générales qui viennent d'être présentées expliquent – très vaguement – quelque chose de la dérive des réseaux interconnectés en défaveur de la satisfaction de la demande interne au territoire national. En ce sens, enrichir cette approche plus globale par une approche clinique (micro) de ces dysfonctionnements s'avère essentiel. C'est là le principal mérite de l'analyse de cas qui suit, axée sur le Réseau Interconnecté de la Région des Grands Lacs, en sigle RIRGL.

3. APPROCHE CLINIQUE : LE RIRGL COMME ILLUSTRATION

Le choix porté sur le RIRGL trouve sa raison d'être moins dans la marginalisation de ce réseau signalée dans la précédente perspective macro-économique que dans la diversité de ses facteurs intégrateurs.

¹¹ Comme le rappelle – en le soulignant – BAUER, J. F., *op. cit.*, p. 9, Énergie des Grands Lacs (EGL) est pour la CEPGL l'institution de référence en matière de politique et de programmation énergétique.

¹² SNEL, *op. cit.*, p. 10.

Une esquisse de ces facteurs, faite au point 2.1, ouvre la voie à ce qui est attendu au 2.2 comme débat essentiel, débat qui repose sur l'idée d'une marginalisation du marché national au profit du marché supranational.

3.1. Esquisse des facteurs intégrateurs

3.1.1. Facteurs intégrateurs pour la CEPGL

Sur le plan géographique, les trois pays membres de la CEPGL (Burundi, Rwanda et RDC mais uniquement l'Est de celui-ci, comprenant les deux provinces du Nord et du Sud-Kivu) font partie de la région des grands lacs. Cet espace de hautes terres inclut des portions de l'Ouganda, du Rwanda, du Burundi, de la Tanzanie et de la RDC. L'Ouganda et la RDC se partagent le lac Albert ; le Rwanda et la RDC, le lac Kivu ; la RDC, le Burundi et la Tanzanie, le lac Tanganyika. Par ailleurs, la langue swahili est un élément culturel commun à ces cinq pays.

Les trois pays membres de la CEPGL partagent un cours d'eau international dit « rivière Ruzizi », qui est en fait l'exutoire du lac Kivu vers le lac Tanganyika. Entre les deux lacs, elle constitue sur son parcours la frontière naturelle entre la RDC, le Rwanda et le Burundi. Cette ressource naturelle commune aux trois pays regorge d'importants sites possibles pour l'érection d'autres aménagements hydro-électriques (AHE). Deux de ces sites ont déjà reçu respectivement les aménagements hydro-électriques Ruzizi I et Ruzizi II. Dans le cadre des programmes de l'Union européenne (BEI et Commission), de la Banque africaine de Développement et de la Banque mondiale, le chantier de la Ruzizi III a été ouvert en avril 2009 sur un troisième site, et l'option a déjà été prise pour l'ouverture d'un chantier sur un quatrième site.¹³

Rien qu'au vu de ces éléments géographiques, on pourrait dire que le territoire appelé « Est de la RDC », le Rwanda et le Burundi ont tout d'une seule et même périphérie nationale¹⁴.

¹³ Nous nous sommes rendu sur place au cours de ce mois d'avril 2009. Le site est à plus ou moins 4 kilomètres de Kamanyola. Une fois que les sites pour la Ruzizi III et la Ruzizi IV se verront dotés de centrales, en 2016 selon des techniciens de la Ruzizi II qui ont guidé notre visite de cet aménagement hydro-électricité en juin 2011 (mais si intervient la libération du financement!), il resterait encore 4 autres sites exploitables.

¹⁴ IGUE, J. O., *Le territoire et l'État en Afrique. Les dimensions spatiales du développement*, Paris, Karthala, 1995. C'est peut-être ici l'occasion de mettre en évidence la pertinence de l'analyse de MURHULA AMISI NASHI, E., "Le Congo dans les Grands Lacs : paradoxes pragmatiques autour d'une certaine communauté", in TAMBWE, K. E., MAKOSSO, A. C., (dir.), *RD Congo : les élections et après ? Intellectuels et politiques posent les enjeux de l'après-transition*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 139, où l'auteur souligne que l'agression rwandaise a renforcé chez les Congolais du Kivu le sentiment d'appartenance à la nation congolaise et, en sens inverse, fait perdre à la CEPGL sa raison d'être fondamentale, que l'auteur traduit par des éléments comme la paix, le partage de certaines richesses et le désenclavement.

3.1.2. *Le RIRGL : la CEPGL en action dans le secteur électrique*

La RDC, le Rwanda et le Burundi forment l'ancien 'empire' colonial belge en Afrique. Ils possèdent ensemble un long passé de communauté économique qui remonte à l'union économique constituée par la Belgique en 1925 entre sa colonie, le Congo belge, et les deux territoires sous mandat belge depuis la fin de la première guerre mondiale, qu'on appelait à l'époque le Ruanda et l'Urundi¹⁵. C'est dans cette perspective que la coopération dans le secteur électrique entre le Ruanda-Urundi (devenu le Rwanda et le Burundi) et le Congo belge (devenu la RDC) date d'avant l'indépendance de ces pays¹⁶. Les aménagements hydro-électriques de Ruzizi I au Congo belge et de Ntaruka au Ruanda-Urundi ont été rendus possibles grâce notamment aux apports de ces deux entités de l'empire colonial belge dans le cadre de la société Forces de l'Est. Pour consolider et poursuivre la coopération entre lesdits pays au-delà de la période coloniale, la Belgique adopta une loi spéciale (loi spéciale belge, toujours en vigueur) qui a servi de constitution de transition en RDC. La loi fondamentale sur la structure de l'État du Congo du 19 mai 1960 dont il est question ici reconnaissait la nationalité belge à tous les Congolais nés avant le 30 juin 1960. Elle jetait même les bases constitutionnelles pour l'avènement d'un 'Commonwealth' entre la Belgique et ses anciennes colonies. De fait, c'est, durant la période postcoloniale, sur les cendres de ce projet de *Commonwealth* que, cherchant à trouver les voies et moyens pour un élan communautaire, la Belgique, le Rwanda et le Burundi ont assis dans le secteur électrique un véritable cadre approprié de gestion additive qui va de la création de la CEPGL (1976) à la SINELAC (1983), en passant par l'EGL (1980).

À l'actif des pays de la région des grands lacs, voire du RIRGL au sens restreint, on trouve aujourd'hui le projet d'aménagement hydro-électrique Ruzizi III et celui de Ruzizi II (45 MW) dont la conception et la gestion relèvent du domaine strictement communautaire. Ces aménagements sur la rivière Ruzizi ont été précédés par celui dit Ruzizi I (28,6 MW), lequel est juridiquement un élément du patrimoine de la SNEL (et donc une propriété de la RDC), mais est perçu largement comme communautaire.

Comment cette interprétation a-t-elle joué ? En faisant le point de la situation du secteur électrique à l'Est de la RDC en 2004, EGL note : « À partir de 1989, l'offre intérieure d'énergie électrique de l'Est du Congo est égale à la production de la Centrale hydro-électrique Ruzizi I. La production de Ruzizi I ne suffit plus pour satisfaire à la fois la consommation intérieure et les exportations contractuelles du Rwanda et du Burundi. C'est la raison pour

¹⁵ POURTIER, R., *L'Afrique centrale et les régions frontalières : perspectives de reconstruction et d'intégration*, Paris, OCDE, 2003, p. 12.

¹⁶ EGL, Note sur la situation du secteur de l'énergie électrique dans la Communauté économique des Pays des Grands Lacs (CEPGL), Bujumbura, mai 2005.

laquelle la SNEL/DRK commence déjà à importer de l'énergie à partir de Ruzizi II qui a été mise en service en 1989. »¹⁷

L'amélioration du réseau intérieur aurait dû, moyennant la fixation d'un tarif abordable qui l'oriente vers une perspective nationale, obliger la SNEL à réduire en conséquence ses exportations vers le Rwanda et le Burundi à partir de la centrale Ruzizi I. En compensation, elle aurait, au besoin, renoncé au profit de ces deux derniers pays à ses importations à partir de la SINELAC (centrale Ruzizi II). C'est que, comme nous le verrons avec le tableau 3.10, ces importations coûtent plus cher à la SNEL que ne lui rapportent ses propres exportations (centrale Ruzizi I).

En réalité, même au plus fort de la pénurie d'hydro-électricité à Bukavu et à l'Est de la RDC, et même avec la mise en veilleuse de la CEPGL, la SNEL (et donc la RDC) s'en est tenue au respect, tout à la fois, des conventions de fourniture de l'électricité au Rwanda et au Burundi¹⁸ et des règles du jeu relatives à un processus d'intégration des économies. Le processus d'intégration des économies exige de tout pays qui y participe qu'il devienne de plus en plus dépendant de la communauté.¹⁹ Ceci implique un renoncement à une partie de sa souveraineté et, partant, un refus de privilégier des solutions basées seulement sur les intérêts purement nationaux

L'évolution ici décrite est confirmée par certains documents officiels où nous avons trouvé la Ruzizi I présentée comme une centrale de la CEPGL au même titre que la Ruzizi II. Pour exemple, nous citons : « Actuellement, le Burundi importe 30 % à 40 % de son électricité à partir des centrales communautaires de la CEPGL. »²⁰ De tels messages sont de nature à nous donner une belle image du processus d'intégration économique des pays de la CEPGL.

Remarquons pour terminer que, au-delà des éléments de droit international (le barrage de la Ruzizi I est construit sur des eaux internationales et, bien plus, pour le construire, on a dû modifier le lit de la rivière Ruzizi, causant ainsi au Rwanda un préjudice que le colonisateur a accepté d'assumer en son temps et que les ex-colonies assument), une partie du patrimoine de la SNEL, lié au barrage et à la centrale Ruzizi I, est localisée aussi bien au Rwanda qu'au Burundi. Un camp de travailleurs, notamment, est localisé depuis longtemps du côté rwandais de la rivière Ruzizi sans que cela n'ait jamais posé problème, même durant la période des guerres dites de libération (de 1996 à 2002). Il en va de même du poste SNEL de Bujumbura, comprenant 4 villas, et de la ligne HT Bukavu – Bujumbura/Katumba (Burundi).

¹⁷ EGL, *La situation du secteur électrique à l'Est de la République Démocratique du Congo (R.D.C.)*, Bujumbura, mars 2004.

¹⁸ En vertu de ce contrat, la SNEL exporte au Rwanda et au Burundi respectivement 3,5 MW et 6 MW, quelle que soit son énergie disponible.

¹⁹ LEMOINE, M., MADIES, P., MADIES, T., *Les grandes questions d'économie internationale*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2007, p. 30.

²⁰ AMBASSADE DE FRANCE AU KENYA – MISSION ÉCONOMIQUE, MINEFI-DGPTE, *Fiche synthétique ; l'énergie et l'eau au Burundi*, 8 mars 2005, p. 2.

Enfin, dans le contexte d'instabilité politique et de guerres qui a prévalu dans la région des grands lacs, le patrimoine commun aux pays de la CEPGL, y compris le réseau interconnecté dont les effets sont évidents, n'a pas été affecté ou l'a été de façon minime (le cas du Rwanda).

3.2. La marginalisation de la société nationale congolaise

L'expression « marginalisation de la société nationale (congolaise) », qui a comme revers l'image d'intégration que donne le RIRGL, renvoie à une question que pose E. Murhula Amisi Nashi en rapport avec la CEPGL : « Pourquoi des avantages si évidents, offerts par la communauté régionale, paraissent-ils si insignifiants à la communauté nationale congolaise ? »²¹ Dans la perspective historique qui est ici la nôtre, nous restons dans l'hypothèse que, dans le cadre du RIRGL, il ne peut y avoir marginalisation de la société nationale et, concrètement, du marché national sans que l'État congolais qui en est le mandataire dans toutes les instances publiques, y compris supranationales, ne soit coupable et/ou défaillant dans l'accomplissement de ses missions en l'occurrence sociales.

Approfondissons la réflexion sur cette défaillance en scrutant ses effets à deux points de vue.

3.2.1. Au point de vue de l'offre : une sous-utilisation des actifs disponibles pour le marché national

Le marché RIRGL correspond à l'ensemble des réseaux du Burundi, du Rwanda et de la RD Congo (représenté ici par le réseau de la SNEL/DRK). Dans son acception large, l'offre du RIRGL provient des aménagements hydro-électriques qui y sont localisés. La capacité de production des aménagements dénombrés en 2009 – neuf au total : Ntaruka, Mukungwa, Gisenyi et Gihira au Rwanda/ELECTROGAZ ; Rwegura, Mugere et Ruvyironza au Burundi/REGIDESO ; Ruzizi I en RDC/SNEL ; et Ruzizi II pour la CEPGL/SINELAC – se chiffrait selon Bauer à 135 MW.²² Il s'avère que cette statistique de Bauer ne tient pas compte par exemple de la mise en service à Gisenyi (Rwanda), en 2008, d'une centrale thermique recourant au gaz méthane comme consommable, en matérialisation du projet « Lac Kivu » repris dans le tableau 8. Mais Bauer rappelle – en le soulignant – que seules les productions de la Ruzizi I et de la Ruzizi II alimentent effectivement les trois réseaux nationaux qui forment le RIRGL.

Quant à la demande du RIRGL, elle est en fait la somme des demandes des trois pays. Comme, en ce sens, chaque demande nationale soit résiduelle, on comprend que le déficit sur le réseau électrique de la SNEL/DRK aille croissant.

²¹ MURHULA AMISI NASHI, E., *op. cit.*, p. 139.

²² BAUER, J. F., *op. cit.*, p. 7.

À titre illustratif, et d'abord comme on le voit dans le tableau 7 pour l'année 2006, le déficit sur le marché national (réseau SNEL/DRK) est, selon le cas, soit de 9 MW (pour une offre de 31 MW et une demande de 40 MW), soit de 22 MW (pour une offre de 18 MW et une demande de 40 MW).

Tableau 7. Le déficit énergétique au niveau du réseau de la SNEL/DRK en 2006 (MW)

VILLES	SITUATION NORMALE (Ruzizi I et II)				SITUATION ACTUELLE (Ruzizi I et II)			
	demande (absolue)	offre (absolue)	déficit absolut	%	demande absolue	%	déficit absolut	%
<i>Bukavu</i>	22.5	18	4.5	50	22.5	10.5	12	55
<i>Goma</i>	14	10	4	44	14	6	8	36
<i>Uvira</i>	3.5	3	0.5	6	3.5	1.5	2	9
<i>total</i>	40 ²³	31	9	100	40	18	22	100

Source : SNEL/DRK, document de travail, 2007.

Ensuite, si l'on considère pour les années 2007 et 2008 un statu quo en ce qui concerne l'offre, il s'avère que le déficit doit avoir fortement augmenté étant donné l'envolée de la demande estimée à 65 MW pour l'année 2007 et à 81 MW pour l'année 2008.²⁴ Enfin, en ce qui concerne cette année 2011, pour les agents de la SNEL rencontrés le 15 avril 2011²⁵, le déficit annuel est estimé à 85 MW (dont 50 pour Bukavu, 30 pour Goma et 5 pour Uvira).

Dans le cas qui nous occupe, voici quelques faits dont l'impact, en termes de faiblesse de l'État congolais, contribue à entretenir, voire structurer le déficit sur le marché national. D'une part, en cette fin mars 2011, la SNEL a réceptionné le 4e groupe-alternateur de la Ruzizi I à l'issue des travaux de sa réhabilitation et de sa modernisation (8,3 MW) sur financement de la Banque mondiale ; mais dans le même temps la SNEL a une bonne raison de ne pas pouvoir envoyer cette production sur le réseau, nous ont déclaré les agents de la SNEL rencontrés le 15 avril 2011 : le manque d'un transformateur adapté.

²³ Depuis vraisemblablement fin 2009, la ville de Goma est alimentée rien qu'à partir de la Ruzizi II.

²⁴ CHIZUNGU, L., "Présentation de l'expérience de la SNEL (Société nationale d'électricité) sur l'électrification de la RDC en général et du Sud-Kivu en particulier", in GUICHET D'ÉCONOMIE LOCALE AU SUD-KIVU ASBL, *La problématique d'électrification en milieu rural à partir d'une microcentrale hydro-électrique*, Atelier de réflexion tenu le 14 mars 2009 à Bukavu (inédit).

²⁵ C'était à l'Hôtel Mont Kahuzi (Bukavu) et au cours de l'Atelier de restitution et validation de la recherche Processus des multiples acteurs, services de base (eau et électricité) et institutions étatiques. Le cas de la République Démocratique du Congo. Partenaires participants : Maastricht School of Management, coordinateur ; Université de Wageningen ; Université d'Utrecht ; Oxfam Novib ; Institut Clingendael.

D'autre part, et face à une telle situation en 2011, il y a intérêt à étudier le passé, ce qui va nous permettre de découvrir d'autres faits qui sont autant de griefs à l'encontre d'une orientation qui n'assurerait pas de bénéfices économiques à la demande nationale.

a.1. Grief autour du projet d'importation à partir des aménagements hydro-électriques de Kiyimbi et Piana-Mwanga

La lettre du 20 avril 2006 de l'administrateur-délégué général de la SNEL au ministre du Portefeuille de la RDC et le rapport de Bauer²⁶ constituent les sources essentielles de la brève analyse que nous présentons ici. Il y est question d'importer le courant (30 MW) des aménagements hydro-électriques de Kiyimbi et Piana-Mwanga en province du Katanga pour pouvoir pallier le déficit que l'on observe sur le RIRGL, et ce grâce au financement de la CEPGL. Ce choix pose question.

En effet, dans cette situation, l'État congolais, pour trouver une solution au déficit sur le réseau de la SNEL/DRK, néglige une occasion précieuse de tenter une expérience d'interconnexion entre réseaux décentralisés infranationaux, comme s'il était obligé de se référer absolument à ses partenaires de la CEPGL dont fait partie le RIRGL. Alors qu'il n'hésite pas à puiser dans des aménagements hydro-électriques nationaux, il n'en va pas de même pour ses partenaires. On peut citer l'exemple du Rwanda.

Le tableau 8 ci-dessous – dont les informations sont reprises et complétées dans le rapport de Bauer par un tableau qui souligne l'incidence de l'appartenance du Burundi et du Rwanda à l'EAC, et de l'intégration de leur réseau à ceux des autres pays de l'organisation, Kenya, Ouganda et Tanzanie (approche NELSAP)²⁷ – met en évidence le déploiement de l'action publique dans le secteur électrique du Rwanda. Il montre à travers trois des quatre projets rwandais (Lac Kivu²⁸, Nyabarongo et Rusumo Falls²⁹) qu'en matière de résolution du déficit pour les pays du RIRGL, la stratégie communautaire (illustrée dans ce tableau par Ruzizi III) n'est pas, et ne doit pas être, effectivement l'unique voie.

²⁶ BAUER, *op. cit.*, p. 11 et 13.

²⁷ BAUER, *op. cit.*, p. 13.

²⁸ Le premier essai concluant d'exploitation du gaz méthane du lac Kivu pour la production d'électricité et consistant à brûler le gaz dans une centrale thermique, est intervenu au premier semestre 2008.

²⁹ Le projet Rusumo Falls est communautaire mais seulement entre le Rwanda et la Tanzanie, tous deux membres de l'Eastern Africa Community (EAC).

Tableau 8. Projets rwandais de production de l'électricité en 2005

	PARTICIPATION DE L'ÉTAT	TYPE D'ÉNERGIE	CAPACITÉ (MW)	RÉALISATIONS (ANNÉES)	COÛT PR. (MUSD)
<i>Lac Kivu</i>	100 %	gaz	25	2	25
<i>Nyabarongo</i>	100 %	hydro	28	4	77
<i>Rusumo falls</i>	33,33 %	hydro	61,5	5	170
<i>Ruzizi III</i>	33,33 %	hydro	105 ³⁰	5	170

Source : RWANDA, MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE (MINEFI), DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR ET DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE (DGTPE), *Missions économiques, fiche de synthèse, l'énergie et l'eau au Rwanda*, Kigali, 7 janvier 2005 ; [http:// www.missioneco.org/documents/151/100234.pdf](http://www.missioneco.org/documents/151/100234.pdf) du 24 avril 2007, p. 3 ; SNEL/DRK, entretiens de décembre 2008 faisant état d'une capacité de 105 MW de la Ruzizi III dans sa nouvelle configuration qui prévoit son érection du côté congolais.

Ainsi, l'apport du Nord-Katanga qui dépasse de 8 MW le déficit du réseau de la SNEL/DRK dont nous venons de retenir qu'il se chiffrait en 2006 à 22 MW (tableau 3.7), aurait dû privilégier la satisfaction du marché national et écouler ensuite l'excédent sur les réseaux du Rwanda (ELECTROGAZ) et du Burundi (REGIDESO).

a.2. *Grief autour de l'affectation de la production de la Ruzizi I*

Nous tenons de sources orales (Énergie des Grands Lacs, en sigle EGL) que la Ruzizi I et la Ruzizi II fournissent actuellement au RIRGL 65 % de l'énergie consommée sur ce réseau. Notre analyse documentaire s'appuie sur le tableau 9 ci-après, qui présente la situation réelle en 2006.

Tableau 9. Capacité/offre d'hydro-électricité au RIRGL (2006, MW)

AHE	PRODUCTION		OFFRE					
	capacité	production	SNEL		ELECTROGAZ		REGIDESO	
			absolu	%	absolu	%	absolu	%
Ruzizi 1	28,6	17	7,5	0,44	3,5	0,21	6	0,35
Ruzizi 2	45	30	10,5	0,35	13	0,43	6,5	0,22
<i>S/total</i>	<i>73,6</i>	<i>47</i>	<i>18</i>	<i>0,38</i>	<i>16,5</i>	<i>0,35</i>	<i>12,5</i>	<i>0,57</i>
Ruzizi 3	105	-	-	-	-	-	-	-
<i>total</i>	<i>178,6</i>	-	-	-	-	-	-	-

Sources : sur base de SNEL et SINELAC, documents de travail, janvier 2007, et de SNEL/DRK.

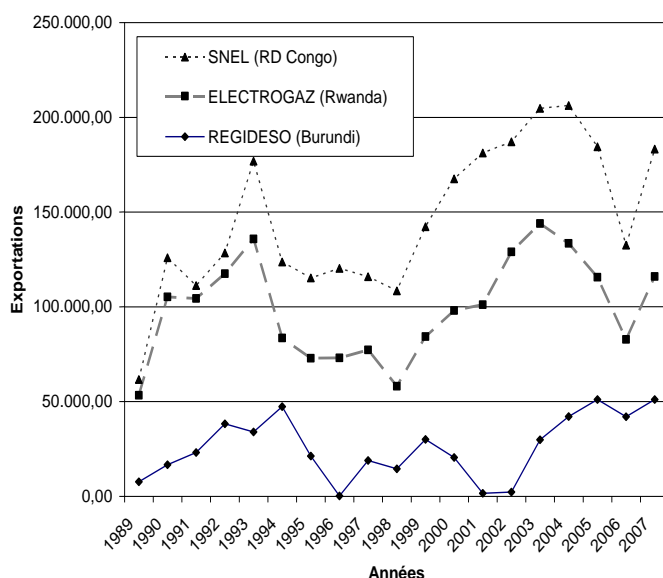
³⁰ La source indiquée (confirmée par des entretiens de décembre 2008) retient un chiffre de 105 MW ; mais n'oublions pas que nous avons cité plus haut une source chiffrant cette capacité à 80 MW.

Que la SINELAC vende sa production aux trois sociétés nationales, SNEL pour la RDC, ELECTROGAZ pour le Rwanda et REGIDESO pour le Burundi, ne pose pas problème a priori. C'est en effet dans l'esprit de la convention créant la SINELAC. Mais qu'au cours de cette année 2006, la SNEL, pourtant déficitaire (tableau 7), vende à l'ELECTROGAZ et à la REGIDESO, cela mériterait une réflexion approfondie au sujet de la capacité de l'État congolais à s'occuper de la satisfaction de sa propre population.

a.3. *Grief autour de l'affectation du quota de la Ruzizi II*

Les données du tableau 9 suggèrent une faiblesse de l'État congolais. Cette faiblesse se confirme à la lecture de notre graphique 1.

Graphique 1. Ventes de SINELAC à ses clients



Source : Tableau 2.

Comme le tableau 2 dont il dérive, ce graphique montre que, sur l'ensemble de la période 1989-2007, la production moyenne SINELAC consommée par la RDC est de 32,1 %. Or, le quota de la RDC est de 33,3 %, en vertu de la clé de répartition coulée dans l'article 20, 20.1 de la Convention portant création de la SINELAC.³¹ On perçoit donc un décalage de 1,3 % entre la consommation de la RDC et son quota. Aussi petit soit-il, ce décalage montre, somme toute, que le pays pêche contre un axiome cher aux économistes : « plus est préféré à moins ».

³¹ Accord dit "Convention portant création de la Société Internationale d'Electricité des Grands Lacs (SINELAC)" du 01/11/1983.

Par ailleurs, on découvre dans ce graphique une évolution cyclique, en quatre phases, des importations de la SNEL : hausse entre 1998 et 1993 ; baisse entre 1993 et 1998 ; hausse entre 1998 et 2003 ; et baisse entre 2003 et 2007. Au rang des hypothèses qui peuvent être avancées pour expliquer les phases de baisse des importations de la SNEL à partir de la SINELAC, la “stratégie” consistant à diminuer les importations de la SINELAC viserait à améliorer la situation financière de la SNEL vis-à-vis de cette dernière par la vente de son quota SINELAC au RIRGL. Cette étude est à faire !

3.2.2. *Au point de vue de la tarification et de la balance commerciale*

Le tableau 10 ci-après reprend des données qui permettent une lecture de la faiblesse de l’État à partir de deux entrées : la tarification et la balance commerciale de la RDC au niveau du RIRGL.

**Tableau 10. Évolution tarifaire des importations-exportations
(DT³²/MWh)**

PERIODICITÉ	IMPORT.	ELECTROGAZ	REGIDESO	SNEL
	EXPORT.			
1989	SNEL	43	22,54	-
	SINELAC	25	25	25
01/01/1990-30/06/1992	SNEL	43	22,54	-
	SINELAC	41,8	41,8	41,80
juillet-déc. 1992	SNEL	43	22,54	-
	SINELAC	52,6	52,6	52,60
2003-2004	SNEL	46	22,54	-
1993-2004	SINELAC	55,29	55,29	55,29
janvier 2005	SNEL	46	22,54	-
	SINELAC	13,33	13,33	13,33
2006-2008	SNEL	43	22,54	-
	SINELAC	13,33	13,33	13,33
2008	SNEL	43	22,54	-
	SINELAC	22	22	22

Sources : SNEL, Contrats de fourniture électrique moyenne tension entre l’acheteur (ELECTROGAZ) et le vendeur (SNEL), février 2004 et mars 2006 ; entretiens avec des cadres de la SNEL/DRK ; SNEL, Note, n/Réf : ADF/DEC/VET/502/2008 du 05 septembre 2008 ; SINELAC, Service de comptabilité, décembre 2008.

Au total, ce tableau illustre une évolution tarifaire des importations et des exportations distinguant trois grandes phases. D’abord, de 1989 à juin 1992, la SNEL importe de la SINELAC plus cher qu’elle n’exporte vers la REGIDESO, mais moins cher qu’elle n’exporte vers ELECTROGAZ. Ensuite,

³² SINELAC, 1998 : 1 DTS = 1,35 USD.

de juillet 1992 à 2004, la SNEL importe de la SINELAC plus cher qu'elle n'exporte vers la REGIDESO et l'ELECTROGAZ. Enfin, de 2005 à 2008, la SNEL vend raisonnablement son courant aux sociétés des pays demandeurs, en important moins cher de la SINELAC qu'elle n'exporte vers l'ELECTROGAZ et la REGIDESO. En revanche, il s'avère au vu de ce constat qu'un débat plus ouvert, focalisé sur les raisons de l'amplitude des changements dans les tarifs tant au niveau de la SINELAC qu'à celui de la SNEL, reste à faire.

4. CONCLUSION

Le présent article visait à tenir informés tous ceux qui souhaitent comprendre les politiques publiques congolaises, praticiens ou chercheurs, professeurs, étudiants ou simples citoyens, et notamment la plus grande caractéristique de la RDC : la fragilité devenue chronique de ses politiques publiques. Cette fragilité est illustrée ici par l'existence dans l'économie réelle d'une production hydro-électrique qui est vendue paradoxalement à perte sur le marché international, cependant que, au même moment, la pénurie d'hydro-électricité devient quasi générale sur le marché national.

Les tarifs anormalement bas de ventes extérieures, par exemple, combinés aux conséquences négatives sur la balance des paiements des pratiques de prédation de la classe dirigeante, produisent une telle réduction de la base financière du secteur que la RDC doit s'en remettre aux apports des partenaires extérieurs pour assurer ce bien public de base. Et comme il s'agit d'un financement intéressé, visant essentiellement à créer et/ou entretenir une source d'offre pour le marché supranational, on comprend aisément la propension à durer du cercle vicieux de 'pénurisation' de ce bien public sur le marché national.

Bukavu, juin 2011