



Ambassade de France en Afrique du Sud
Service économique régional de Pretoria

Paris, le 7 novembre 2019
Rédacteur : William Pécriaux

Le plan de restructuration d'Eskom

Résumé : Le ministre sud-africain des Entreprises Publiques, M. Pravin Gordhan, a dévoilé le 29 octobre dernier, la feuille de route gouvernementale pour la restructuration de l'opérateur public d'électricité Eskom, en très grande difficulté financière. Ce plan prévoit une réorganisation de la gouvernance et un nouveau modèle économique, en séparant Eskom en trois entités distinctes de production, transmission et distribution. Les mesures concrètes pour aider Eskom à faire face à la charge de sa dette sont néanmoins remises à plus tard, probablement à l'occasion de la présentation du budget 2020, faute d'un consensus politique au sein du gouvernement pour engager les mesures nécessaires, mais politiquement et socialement sensibles.

Annnonce du plan de restructuration d'Eskom

[Un plan de restructuration très attendu dans le cadre de la stratégie énergétique à l'horizon 2030 \(IRP 2019\)](#)

Le ministre sud-africain des Entreprises Publiques, M. Pravin Gordhan, a annoncé le 29 octobre dernier, le plan de restructuration très attendu d'Eskom, quelques jours après la publication de la stratégie énergétique nationale (« Integrated Resource Plan – IRP2019 ») visant à définir un scénario de production de l'électricité dans le pays jusqu'en 2030.

La nouvelle feuille de route d'Eskom, **en très grande difficulté financière**, suit une **approche rigoureuse** pour améliorer significativement ses opérations, en réduisant les coûts inutiles et les coûts de maintenance, en optimisant les recettes (impayés sans cesse croissants, notamment des municipalités) **et en résolvant la charge de la dette**, avec comme objectif de construire une entreprise durable et un système électrique responsable de l'environnement par réduction de la très forte dépendance à l'égard des énergies fossiles (IRP 2019).

[Une réforme en profondeur à engager face au creusement de la dette](#)

L'approche stratégique du gouvernement pour résoudre cette crise financière et opérationnelle d'Eskom nécessite **une réforme en profondeur de l'opérateur public et du secteur électrique**, qui devrait prendre plusieurs années. L'efficacité d'Eskom s'est en effet détériorée depuis une dizaine d'années avec perte de compétences et érosion des capacités de production (disponibilité insuffisante des centrales, fiabilité relative des nouvelles centrales au charbon), qui ont mené cette année à des périodes de délestages coûteuses pour l'économie. Dans le même temps, **la dette d'Eskom s'est fortement creusée pour atteindre 441 Mds ZAR (30 Mds USD) au 31 mars 2019** (contre 255 Mds ZAR (15 Mds EUR) en 2014). Les recettes opérationnelles d'Eskom sont aujourd'hui incapables d'en assurer le service.

Quatre objectifs : optimisation des opérations, restructuration des finances, modèle économique durable et système électrique responsable de l'environnement

Pour accompagner cette ambition de redressement, ce plan de restructuration d'Eskom propose **trois axes d'intervention principaux** correspondant aux défis actuels de **gouvernance, et dans les domaines opérationnel et financier**:

[Une réorganisation de la gouvernance](#)

En matière de gouvernance, les autorités considèrent qu'Eskom étant une véritable entreprise, elle doit être désormais gérée comme telle. La feuille de route prévoit donc **le renforcement du Conseil d'Administration et du management avec des personnalités expérimentées dans le redressement de grandes entreprises et la nomination d'un nouveau CEO** pour présider au processus de transformation.

[Un nouveau modèle économique : le démantèlement d'Eskom en trois filiales](#)

Du côté des opérations, la mesure forte est **le démantèlement d'Eskom, avec la création de trois nouvelles filiales**, placées sous l'ombrelle d'Eskom Holdings, couvrant la production d'énergie électrique, la transmission et la distribution. **La priorité immédiate est la création de la filiale de transmission**, pierre angulaire de la réforme, avec pour but d'encourager l'utilisation de sources d'énergie variées. En termes de calendrier, la séparation des trois entités sera initiée dès le 31 mars 2020 pour la transmission, avec achèvement opérationnel en décembre 2020 et juridique en décembre 2021. Pour la production et la distribution, la séparation fonctionnelle est prévue en juin 2021 et juridiquement en décembre 2022. Chacune des filiales disposera d'un nouveau Conseil d'Administration et d'un CEO responsables des opérations indépendantes de chaque entité. Les autorités espèrent ainsi faciliter la maîtrise des coûts, l'investissement optimal dans les infrastructures, l'amélioration des performances opérationnelles et la sécurité des approvisionnements. **Au niveau de la production**, Eskom, qui domine la capacité de production électrique avec un total nominal de 45 GW, dont 40 GW provenant de centrales à charbon (moyenne d'âge 37 ans), devrait voir ses **16 centrales au charbon regroupées en 3 clusters séparés** afin d'introduire un élément de concurrence intra-groupe. L'objectif est d'améliorer radicalement les activités opérationnelles (y compris en termes de maintenance) et de réduire drastiquement les coûts (démantèlement des vieilles centrales, diversification des sources d'énergie primaire, renégociation des contrats de fourniture de charbon et des producteurs indépendants (IPP) dans les énergies renouvelables, renforcement des procédures de marchés publics). Enfin, **dans le domaine de la distribution**, alors qu'Eskom assure 40% de la distribution électrique du pays, les municipalités assurant le reste, l'idée est de créer une nouvelle filiale **qui pourra acheter de l'électricité à l'entité de transmission d'Eskom, mais aussi aux producteurs municipaux sous licence et aux petits producteurs résidentiels et commerciaux** (« embedded generation »).

Un redressement financier contraint par l'environnement politique et social

[Eskom, un risque systémique pour l'économie et le budget sud-africain](#)

Sur le plan financier, la priorité est de **stabiliser la position financière d'Eskom**, dont le coût total de la dette annuelle et des paiements d'intérêt est en moyenne de 85 Mds ZAR sur les 3 prochaines années. Eskom constitue aujourd'hui **un risque systémique pour l'économie et le budget sud-africains**. Peu de progrès ont été observés après les premières réformes annoncées en février dernier.

Pour l'année financière 2019, la perte nette après impôt d'Eskom était de 20,7 Mds ZAR, avec une dette municipale de 17,6 Mds ZAR. Au 30 juin 2019, ces dettes des municipalités envers Eskom s'élevait à 36,5 Mds ZAR (y compris les intérêts). Et la dette totale d'Eskom atteignait au 31 mars 2019 441 Mds ZAR. Sur les cinq prochaines années, les paiements d'intérêts sont estimés à 148 Mds ZAR et les remboursements de la dette à 180 Mds ZAR.

Dans ce plan, Eskom table sur **un objectif de réduction de la base de coûts annuelle et de génération d'économies de trésorerie cumulatives de 77 Mds ZAR sur les 4 prochaines années** par : réduction des coûts de l'énergie primaire ; minimisation des coûts du charbon ; amélioration de l'efficacité des centrales et du réseau ; réduction des coûts d'approvisionnement ; et initiatives en termes de main d'œuvre.

Dans l'annonce du budget 2019/2020, une **allocation de 230 Mds ZAR** était prévue **pour une période de dix ans** (soit 23 Mds ZAR/an), mais le Ministre des Finances a d'ores et déjà prévu **une rallonge de 26 Mds de ZAR pour le budget en cours, de 33 Mds ZAR pour l'exercice fiscal 2020/21 et de 10 Mds ZAR pour 2021/22**. La garantie gouvernementale de 350 Mds ZAR est maintenue. **L'opérateur demeure donc extrêmement dépendant du soutien de l'Etat**, en empruntant des facilités existantes et en obtenant de nouveaux prêts pour maintenir une trésorerie positive.

En ce qui concerne **la demande d'Eskom d'allègement de la dette (250 Mds ZAR)**, les autorités ont indiqué très clairement que le niveau approprié de cet allègement ne serait désormais considéré que lorsque le Conseil d'Administration d'Eskom et son management auront fait la preuve de :

- leur **engagement irrévocable de mise en œuvre des décisions gouvernementales** et de transparence vis-à-vis du National Treasury ;
- **progrès mesurables significatifs** en termes de gestion de trésorerie, d'économies opérationnelles et de dégroupage des activités (« unbundling »).

Si l'Etat veut **éviter un défaut de paiement d'Eskom**, avec un traitement équitable entre prêteurs, le Ministre des Finances sud-africain ne veut plus procéder désormais à des recapitalisations sèches et a indiqué qu'il n'octroierait désormais que des prêts.

Un processus politiquement et socialement sensible

Les deux postes de coûts principaux d'Eskom sont la masse salariale et l'énergie primaire (charbon et diesel).

En ce qui concerne la main d'œuvre, Eskom n'a pu s'affranchir des positions des syndicats et des responsables politiques qui lui ont lié les mains sur ses intentions de gel des salaires et de licenciement du personnel excédentaire. De telles mesures lui permettraient d'économiser pourtant 11 Mds ZAR par an selon certains observateurs.

Du côté de la production, afin de faire baisser les coûts d'approvisionnements, des renégociations ont été engagées avec plusieurs fournisseurs de charbon, dont l'Etat soupçonne, pour certains, d'avoir fait d'importants profits par le passé au détriment d'Eskom. Les autorités essaient aussi de renégocier les contrats conclus (à des prix jugés élevés de rachat de l'énergie) avec les producteurs indépendants d'électricité renouvelable.

Enfin, **Eskom, qui a demandé au National Electricity Regulator of South Africa, une augmentation de 15% de ses tarifs** (qui pourrait rapporter 102 Mds ZAR de recettes supplémentaires sur les trois prochaines années), n'a pas obtenu satisfaction à ce jour.

Commentaires :

- *Eskom, qui faisait figure de modèle sur le continent il y a une dizaine d'années, a été mise à genoux par le système de « capture de l'Etat » durant la dernière décennie (2009-2018), menaçant aujourd'hui l'ensemble de l'économie sud-africaine. La remise à flot d'Eskom ne pourra se faire que sur de longues années ;*
- *Le plan de restructuration n'apporte pas de réponses claires en termes de ventes d'actifs, de compression d'effectifs ou de plans concrets de restructuration de la dette. Il semble toujours être le résultat de compromis politiques par manque de soutiens pour imposer des mesures fortes et remet à plus tard, peut-être pour le prochain budget 2020/21, la restructuration effective de la dette d'Eskom ;*
- *La conséquence de cet attentisme est le risque de progression de la dette publique qui devrait passer à 71,3% du PIB en 2022/23 (contre 61% actuellement) et 80,9% en 2027/28 selon le montant du soutien financier effectivement apporté à Eskom dans la durée ;*
- *La mise en œuvre concrète de ce programme de restructuration reste politiquement et socialement sensible ;*
- *Faute d'un plan plus agressif, les détenteurs de la dette d'Eskom et les investisseurs restent dans l'attente d'une solution effective de restructuration.*

BERTRAND FURNO