



HAL
open science

**Eskom en 2019: 'too big to fail or to support'? Un modèle intégré en phase terminale: une chronique.
Document de travail de l'ANR Hybridelec**

Alain Dubresson

► **To cite this version:**

Alain Dubresson. Eskom en 2019: 'too big to fail or to support'? Un modèle intégré en phase terminale: une chronique. Document de travail de l'ANR Hybridelec. 2019. halshs-02390654v2

HAL Id: halshs-02390654

<https://shs.hal.science/halshs-02390654v2>

Preprint submitted on 11 Dec 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

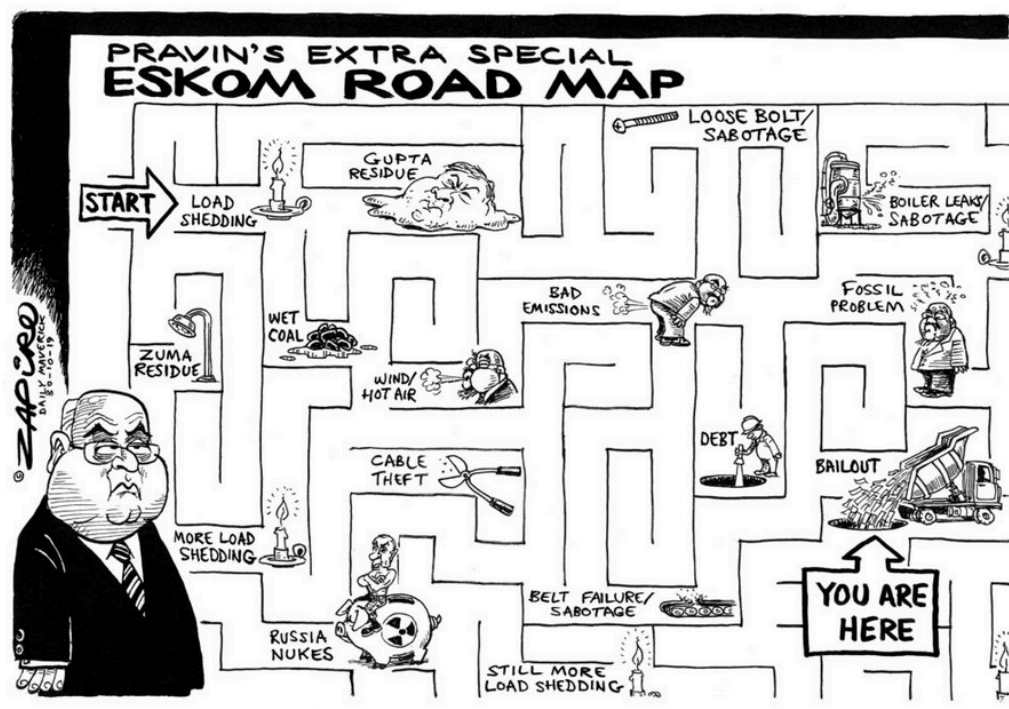
L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Eskom en 2019 : 'Too big to fail or to support ?'

Un modèle intégré en phase terminale : une chronique

Document de travail du programme ANR Hybridelec
Hybridations électriques : formes émergentes de la transition énergétique
dans les villes du Sud

<https://hybridelec.hypotheses.org>



Published: 30 OCT 2019

Zapiro, Daily Maverick, 30 October 2019

Alain Dubresson
Professeur émérite, Université Paris Nanterre
3 décembre 2019

Eskom en 2019 : ‘Too big to fail or to support ?’¹

Un modèle intégré en phase terminale : une chronique

Alain Dubresson

‘Given the high risks of a systemic failure if Eskom were to collapse, government is urgently working on stabilizing the utility, while developing a broad strategy for its future’², Minister of Finances Tito Mboweni, 23 July 2019

« Eskom’s financial situation is untenable »³, President Cyril Ramaphosa, 21 October 2019

Un portrait d’entreprise et un ouvrage consacrés au premier producteur africain d’électricité (Jaglin et Dubresson, 2015a,b ; 2016), dont les données factuelles ont été ensuite actualisées (Eberhard et Godhino, 2017 ; Makgetla, 2017 ; Hofstatter, 2018 ; Mondji, 2018 ; Greenpeace Africa, 2019), ont analysé l’état de détresse technique et financière dans lequel se trouvait alors Eskom. De nombreuses interrogations y sont formulées sur le devenir d’un monopole public que ni les hausses de tarifs accordées par le régulateur national, NERSA, ni la recapitalisation par l’État ne semblaient pouvoir sauver du naufrage.

L’une des réponses à ces interrogations est désormais connue : au premier trimestre 2019, alors que la puissance totale installée, 47 000 MW, n’a jamais été aussi importante, Eskom, dont la marge de réserve est redevenue quasi nulle, est incapable de faire face régulièrement au pic de demande journalier (28 000 à 30 000 MW) dans un contexte où la consommation nationale ne cesse pourtant de diminuer. L’entreprise publique multiplie les coupures tournantes (*load shedding*) pour éviter le pire et tous ses indicateurs financiers sont passés au rouge. Une autre réponse est contenue dans le discours à la Nation prononcé le 7 février 2019 par le président sud-africain : Cyril Ramaphosa y annonce la dé-intégration du monopole public dans les plus brefs délais ainsi que la mise en place de mesures financières d’urgence.

Huit mois plus tard, le 16 octobre, les coupures tournantes reprennent et la situation financière d’Eskom est qualifiée d’intenable par Cyril Ramaphosa. L’opérateur public est un fardeau économique et financier pour l’Afrique du Sud et ses dysfonctionnements répétés sont considérés par la Banque africaine de développement comme un risque majeur pour le réseau électrique interconnecté d’Afrique australe (Southern African Power Pool)⁴. Le 29

¹ ‘Eskom: too big to fail or to support?, *Financial Mail*, 13 June 2019, <https://www.businesslive.co.za/fm/fm-fox/numbers/2019-06-13-eskom-too-big-to-fail-or-to-support/>

² <https://www.gov.za/speeches/minister-tito-mboweni-special-appropriation-bill-23-jul-2019-0000>

³ <https://www.fin24.com/Budget/investors-are-prepared-for-the-worst-as-eskoms-d-day-looms-20191021>

⁴ ‘Fixing Eskom is about more than SA, AfDB says’, *Business Report*, 11 November 2019, <https://www.iol.co.za/business-report/energy/fixing-eskom-is-about-more-than-sa-afdb-says-37028207>

octobre, Pravin Gordhan, ministre des Entreprises publiques, révèle un plan de restructuration dont le calendrier débutera en mars 2020, la séparation fonctionnelle en trois entités distinctes devant être achevée en 2021. Le 18 novembre, il dévoile le nom du nouveau directeur exécutif d'Eskom, Andre de Ruyter, qui prendra ses fonctions le 15 janvier 2020 et devra engager la restructuration annoncée.

Celle-ci est d'autant plus urgente que les résultats intermédiaires de l'exercice 2018-2019, rendus publics le 28 novembre (Eskom, 2019), confirment les pertes de l'exercice précédent, R20,7 milliards⁵ et anticipent une nouvelle perte de l'ordre de R20 milliards pour 2019-2020. Le montant total de la dette atteint R454 milliards et lors de la présentation à la presse, Calib Cassim, directeur général financier (CFO), a de nouveau souligné qu'Eskom ne pouvait pas, sans les aides apportées par le gouvernement, honorer à la fois le service de la dette et financer en totalité les investissements prévus : "*projections indicate that we are unable to service debt and fund a portion of capex through cash from operations*"⁶. L'état technique de l'opérateur public n'a pas été amélioré : 69,9% seulement de la capacité nominale de production, contre 75% l'année précédente, ont pu être utilisés. Eskom est pris dans un étau, entre baisse de production (- 4,3 TWh) et hausse de coûts de l'énergie primaire (+ 13%), et le défaut de paiement des municipalités (R25,1 milliards en novembre) aggrave encore sa situation financière.

Le modèle Eskom est donc en phase terminale, mais nul ne peut prédire ce qui résultera de sa dé-intégration, à laquelle sont hostiles les organisations syndicales, ni quelles en seront les conséquences, d'une part sur l'organisation et le fonctionnement du réseau électrique national et, d'autre part, sur les conditions et les modalités de la transition énergétique engagée depuis 2010 par le pouvoir d'État, dont les nouveaux objectifs ont été officiellement publiés le 18 octobre 2019⁷.

Cette chronique récapitule les principaux événements survenus en 2019 et rappelle, en conclusion, qu'il faut inscrire l'année 2019 dans un temps long pour comprendre ce qui se joue autour du devenir d'Eskom, qui n'est pas seulement un opérateur électrique mais aussi un pilier technopolitique du pouvoir de l'ANC.

La double faillite opérationnelle et financière d'Eskom au premier semestre 2019

La faillite opérationnelle

La fin de l'année 2018 a été marquée par le retour des coupures tournantes, douze jours au total, 128 heures aux trois premiers niveaux de délestage (niveau 1 : - 1 000 MW ; niveau 2 : - 2 000 MW ; niveau 3 : - 3 000 MW), soit 138 GWh soustraits à la distribution. Or, en été austral, la demande électrique est beaucoup plus faible qu'en hiver ; de ce fait, ces

⁵ R : rand. En mars 2019, 1 rand = 0,061 euros ; en août 2019, 1 rand = 0,058 euros.

⁶ 'Eskom reliant on government support of R49bn for 2020 financial year - Mabuza', *Business Report*, 28 November 2019, <https://www.iol.co.za/news/politics/eskom-reliant-on-government-support-of-r49bn-for-2020-financial-year-mabuza-38122422>

⁷ Republic of South Africa, Department of Energy, Integrated Resource Plan (IRP2019), Government Notices, n° 1359, *Government Gazette* n° 42778, 18 October 2019.

coupures, qui rappellent fâcheusement celles de la fin 2014, ont été, considérées comme anormales et inquiétantes. Elle ont conduit le président Cyril Ramaphosa à mettre en place, le 14 décembre 2018, un groupe de réflexion (Eskom Sustainability Task Team)⁸ chargé de formuler un diagnostic technique, opérationnel et financier d'Eskom et, surtout, d'élaborer des propositions permettant une remise en ordre de marche de tout le secteur électrique, la principale d'entre elles, une dé-intégration d'Eskom en trois entités distinctes, production-transmission-distribution, ayant été adoptée par le président sud-africain.

Le 9 février 2019, deux jours après le discours à la Nation, Eskom annonce la reprise des coupures tournantes, qui se succèdent jusqu'au 14 février. Ce jour là, et pour la première fois depuis la crise de 2014-2015, l'opérateur public effectue une coupure tournante de niveau 4 (- 4 000 MW), le plus élevé pratiqué jusqu'ici (le plan de coupures prévoit 6 niveaux graduels), ce qui jette le trouble au sein du gouvernement central, tourné vers les élections nationales du 8 mai, mais également dans les milieux d'affaires et les agences de notation qui scrutent la dette d'Eskom dont dépend en partie la note souveraine de l'Afrique du Sud.

Pour faire face à l'urgence et à la montée des protestations, le 14 février, le président Cyril Ramaphosa crée une équipe spéciale au sein de son Cabinet (Special Cabinet Task Team) chargée de suivre au jour le jour l'évolution d'Eskom. Le 4 mars, le ministre des Entreprises publiques, Pravin Gordhan, nomme un nouveau groupe de onze experts (Eskom Technical Review Team), tous professionnels de l'industrie électrique et disposant de quatre semaines pour enquêter directement dans les centrales, évaluer la qualité des opérations de maintenance en cours, détecter les urgences pour restaurer la stabilité du réseau et reconstituer une marge de réserve tendant vers celle préconisée par le National Development Plan, soit 19%.

Il était en effet grand temps, la situation de cessant d'empirer. À partir du 4 mars, les alertes quotidiennes se multiplient, suivies d'une semaine noire du 14 au 22 mars, huit jours successifs de coupures longues, dont trois effectuées au niveau 4 (17, 18 et 19 mars). Les pertes économiques pour ces trois jours sont évaluées à R12 milliards; selon Chris Yelland, 13 heures de coupure par jour équivalent à R1 milliard de pertes pour l'économie sud-africaine⁹. Le 23 mars, Eskom annonce la fin provisoire des coupures tournantes mais souligne la fragilité persistante de son réseau, plus précisément celle de ses centrales à charbon.

Les causes de cette fragilité, ancrées dans la longue durée et aggravées par l'essor de la corruption sous la présidence de Jacob Zuma, ont été maintes fois analysées, Quatre d'entre elles accentuent le déficit productif en 2019.

⁸ Ce groupe d'experts, qui a rendu son rapport fin janvier 2019, comprenait Anton Eberhard, Brian Dames (ancien directeur exécutif - CEO - d'Eskom), Tsakani Mthombeni, Sy Gourrah, Grové Steyn, Frans Baleni, Mick Davis et Busisiwe Vilakazi. Brian Dames en a démissionné pour éviter tout conflit d'intérêt.

⁹ 'SA economy lost R12 billions in the three days of stage 4 load shedding', *Business Report*, 19 March 2019, <https://www.iol.co.za/the-star/news/sa-economy-lost-r12b-in-the-three-days-of-stage-4-loadshedding-19967553>

Premièrement, la maintenance des centrales à charbon, dont plus de 50% ont dépassé 37 ans d'âge¹⁰, est de plus en plus imprévisible, compliquée et coûteuse ; trois anciennes centrales au moins auraient déjà dû être fermées.

Deuxièmement, les retards considérables dans la construction des deux méga centrales à charbon de Medupi et Kusile (9 600 MW au total), dont les travaux auraient dû être achevés respectivement en 2012 et en 2014, et les nombreux déboires techniques rencontrés lors des premières années de fonctionnement des tranches réalisées (en particulier sur les chaudières) pèsent sur la performance productive. Le 19 mars, lors d'un point presse destiné à informer la population sud-africaine, Pravin Gordhan et des responsables d'Eskom ont fourni des détails significatifs, éclairant la décision d'appliquer le niveau 4 aux coupures tournantes survenues depuis le 14 mars¹¹. Parmi ceux ci, on retiendra le poids considérable des opérations de maintenance non prévues, 12 089 MW (dont 2 717 MW dus à des fuites aux chaudières, 1 682 MW pour la réparation de turbines), qui s'ajoutent aux 5 771 MW de maintenance planifiée, au total 17 860 MW de maintenance, 64% du pic de consommation.

Troisièmement, l'approvisionnement en charbon est de plus en plus compliqué, non seulement en raison de modes de contrats d'achat contestés et de la fin de nombre d'anciens contrats à long terme¹², mais aussi du fait de la médiocre qualité des livraisons (l'accumulation de cendres compte pour 593 MW dans la maintenance non prévue) qui sont à 30% effectuées par la route et le plus souvent stockées à l'air libre dans de mauvaises conditions.

Quatrièmement, mobiliser les centrales de pointe (*peak stations*) comme substituts aux centrales de base défaillantes nécessite une anticipation des nécessaires stocks de carburant, ce qui n'a pas été - ou mal - effectué tant les quantités demeurent difficiles à planifier.

Si on ajoute que le cyclone Idai, qui s'est abattu sur le Mozambique du 14 au 16 mars, a endommagé les lignes à haute tension provenant de la centrale hydroélectrique de Cahora Bassa, laquelle fournit 1 150 MW à l'Afrique du Sud, on comprend qu'Eskom ne puisse disposer réellement en mars 2019 que de 28 000 MW en moyenne sur les 47 000 MW installés. Même avec une maintenance améliorée des centrales thermiques avant et durant les mois d'hiver, la capacité réelle de production demeure réduite. Les communiqués de presse d'Eskom (www.eskom.co.za) montrent en effet que cette capacité n'était encore que de 69% au mois d'août 2019, rendant impossible tout ajustement en cas de hausse de la

¹⁰ <http://www.eskom.co.za/news/Pages/2019Jan17.aspx>

¹¹ 'Boiler tube leaks playing big role in rise of unplanned losses to over 10 000 MW' *Engineering News*, 20 March 2019, http://www.engineeringnews.co.za/article/boiler-tube-leaks-playing-big-role-in-rise-of-unplanned-losses-to-over-12-000-mw-2019-03-20/rep_id:4136

¹² 'Eskom faces coal supply shortfall long term contract coming to an end manager', *Engineering News*, 18 January 2019, http://www.engineeringnews.co.za/article/eskom-faces-coal-supply-shortfall-long-term-contracts-coming-to-an-end-manager-2019-18/rep_id:4136

demande. Le 4 septembre, la marge de réserve était estimée à 5%, un tiers seulement de la marge de sécurité normale. À la fin de l'hiver, Eskom demeure ainsi sur la corde raide technique sans pour autant avoir surmonté ses problèmes financiers, loin de là.

**Évolution de la capacité réelle de production d'Eskom
(2016-septembre 2019, par semaine en % de la capacité nominale¹³)**



Source: C. Yelland, <https://twitter.com/chrisyelland/status/1169326710241804288>

L'exacerbation des problèmes financiers : Eskom insolvable

Plusieurs indicateurs clés montrent la détérioration rapide de la position financière d'Eskom et l'état d'insolvabilité de l'entreprise publique. Le 4 février 2019, celle-ci annonce que le montant total de ses pertes pour l'exercice 2018/2019, estimées à R15 milliards précédemment, atteindra sans doute R20 milliards...au moins¹⁴, montant record pour une entreprise publique sud-africaine. Or, la dette totale d'Eskom s'élevait, en 2018, à environ R420 milliards, soit 15% de la dette nationale, et à la fin 2018 le service annuel de la dette de

¹³ La différence entre la capacité totale installée et la capacité nominale provient de consommations auxiliaires et d'une réduction de la capacité des centrales en raison de leur âge.

¹⁴ 'Eskom warns of 20bn losses this year and next even after big hikes', *Engineering News*, 4 February 2019, <http://www.engineeringnews.co.za/article/eskom-warns-of-20bn-losses-this-year-and-next-even-after-big-hikes-2019-02-04>

l'opérateur public atteignait R32 milliards¹⁵. Pour 2019, ce service est estimé à R42 milliards. Dans ces conditions, les liquidités (*cash*) dont dispose Eskom ne sont plus en mesure de couvrir à la fois le service de la dette et les coûts de fonctionnement : depuis mai 2018, l'entreprise publique est périodiquement menacée de se trouver en état de cessation de paiement, à commencer par les salaires de ses employés¹⁶ dont le nombre total est passé de 32 000 en 2007 à 42 000 en 2018, et on ne compte plus les alertes relatives à un possible 'Day 0' financier.

Le cumul de quatre facteurs explique cette détresse financière. D'abord, et en dépit des augmentations de tarifs accordées par le régulateur national, les pertes sont désormais structurelles : Eskom vend de moins en mois d'électricité (221 936 MWh en 2018, 239 108 en 2008) alors que sa capacité théorique de production est au plus haut et qu'il faut financer les investissements de rénovation et d'extension du réseau, les besoins pour la seule maintenance étant estimés à R50 milliards pour les 5 années à venir. Ensuite, les coûts de production ne cessent de croître, en particulier ceux du charbon, du carburant pour les centrales de secours et de la main-d'œuvre. S'ajoutent à la hausse de ces coûts les conséquences financières du décalage des calendriers de construction des méga centrales de Medupi et Kusile, avec un surcoût considérable. En 2007, les investissements prévus étaient respectivement d'un peu moins de R70 milliards et de R80 milliards ; début 2019, ils sont estimés à R145 milliards et R161,4 milliards au moins¹⁷. Enfin, pour pallier le manque de liquidités, Eskom a recours à l'emprunt, souvent utilisé pour régler la charge de la dette, mais la dégradation de sa note par les agences de notation rend les taux d'emprunt plus élevés, ce qui a pour conséquence d'accroître le service annuel de la dette. Ajoutons que la dette des municipalités à l'égard d'Eskom est passée de R13,6 milliards en 2017 à R17 milliards en 2018, que les municipalités débitrices sont dans l'incapacité financière de payer leurs arriérés de facture, à quoi s'ajoute la dette des consommateurs de Soweto, R12,6 milliards¹⁸ politiquement irrécupérable, les dirigeants d'Eskom ne voulant pas provoquer des émeutes de l'électricité.

Pour éviter un 'Day 0' financier, le gouvernement central a annoncé une série de mesures d'urgence en évitant toutefois de satisfaire une demande d'Eskom consistant à transférer R100 milliards de dette sur la dette nationale, opération qui mettrait en péril la note souveraine de l'Afrique du Sud, déjà placée en délicate posture (*junk status*) par les agences de notation compte tenu de ses médiocres résultats de croissance. La plus importante de ces mesures est l'octroi d'un montant de R69 milliards sur 3 ans (R23 milliards par an) au titre de soutien direct au paiement du service de la dette¹⁹, assorti de conditions

¹⁵ 'Eskom heads deeper into financial crisis with record loss', *Fin24*, 15 January 2019, <https://www.fin24.com/Economy/eskom-heads-deeper-into-financial-crisis-with-record-loss-20190115>

¹⁶ 'Eskom close to not paying staff salaries', *City Press*, 24 March 2019, <https://citypress.news24.com/News/eskom-close-to-not-paying-staff-salaries-20190324>

¹⁷ 'Medupi and Kusile: Costly and Faulty', *Mail & Guardian*, 15 February 2019 <https://mg.co.za/article/2019-02-15-00-medupi-and-kusile-costly-and-faulty>

¹⁸ Voir www.eskom.co.za/IR2018/interim

¹⁹ 'Budget. Eskom gets R69bn in financial support over 3 years but with conditions, Mboweni', *Fin24*, 20 February 2019, <https://www.fin24.com/Budget/eskom-gets-r69bn-in-financial-support-over-3-years-but-with-conditions-mboweni-20190220>

restrictives. Une première tranche de R17,65 milliards a été versée à Eskom en avril (maximum légalement autorisé sur les R23 milliards programmés). D'autres bouées de sauvetage ont été lancées. NERSA, le régulateur national, a autorisé Eskom à augmenter son tarif moyen de + 9,41% pour l'exercice 2019/2020 et, en lui accordant un rattrapage de R3,9 milliards au titre de dépenses non prévisibles dans l'exercice 2017/2018²⁰, a porté la hausse annuelle finale à + 13,8% à dater du 1^{er} avril. La nouvelle Banque de développement des BRICS (New Development Bank) étudie depuis le 19 mars une possibilité d'injection de R6,9 milliards en liquidités pour secourir la trésorerie courante d'Eskom²¹. Le 1^{er} avril, elle a annoncé la signature d'un accord de prêt de 380 millions US\$ pour financer des lignes de connexion reliant des fermes éoliennes et solaires du grand programme national d'énergies renouvelables (REI4P) au réseau Eskom.

Cependant, le recours de plus en plus fréquent aux centrales à gaz pour pallier, au moins partiellement, les défaillances des centrales thermiques à charbon pèse lourdement sur les dépenses de fonctionnement, R6,6 millions par heure, ce qui a conduit le ministre des Finances, Tito Mboweni, à octroyer, le 2 avril, une aide exceptionnelle d'un montant de R5 milliards afin qu'Eskom puisse assurer sa trésorerie courante²². Toutefois, selon l'Eskom Sustainability Task Team, la dette, estimée à R450 milliards au début mai 2019, pourrait rapidement s'élever à environ R600 milliards si des mesures draconiennes ne sont pas prises²³. Comme l'a souligné le président Cyril Ramaphosa en février 2019, « *there is no silver bullet to solve the utility's massive problems* »²⁴. Or, l'augmentation de la capacité de production électrique de l'Afrique du Sud prévue dans les divers scénarios de l'Integrated Resource Plan (IRP), dont la version finale a été rendue publique le 18 octobre 2019, devrait coûter au moins R1 trillion (mille milliards de rands)²⁵ d'ici 2030.

Un plan gouvernemental de sauvetage financier : peut-on sauver le soldat Eskom ?

Ces sombres perspectives pour Eskom ont conduit le nouveau gouvernement sud-africain issu de la réélection de Cyril Ramaphosa à la présidence de la République le 22 mai 2019 à lancer un plan d'aide massif en faveur de l'opérateur national pour éviter un crash financier irrémédiable. Lors de son discours à la Nation, le 20 juin 2019, Cyril Ramaphosa a

²⁰ Sunday read : electricity costs will rocket way beyond 13,8%. Here's why', *Fin24*, 10 March 2019, <https://www.fin24.com/Economy/Eskom/sunday-read-electricity-costs-will-rocket-way-beyond-138-heres-why-20190310>

²¹ Eskom seeks 6,9bn loan to upgrade Medupi', *Business Report*, 19 March 2019, <https://www.iol.co.za/business-report/companies/eskom-seeks-r69bn-loan-to-upgrade-medupi-19958323>

²² Eskom burns on through bailout', *Mail & Guardian*, 26 April 2019, <https://mg.co.za/article/2019-04-26-00-eskom-burns-on-through-bailout>

²³ 'Eskom task team mulling new debt-relief options as it comes to terms with depth of crisis', *Engineering News*, 10 May 2019, <https://www.engineeringnews.co.za/article/eskom-task-team-mulling-new-debt-relief-options-as-it-comes-to-terms-with-depth-of-crisis-2019-05-10>

²⁴ 'Ramaphosa: no silver bullet solution for Eskom', *Business Report*, 14 February 2019, <https://www.iol.co.za/business-report/companies/ramaphosa-no-silver-bullet-solution-for-eskom-19303396>

²⁵ 'SA needs to spend R1 trillion to grow power capacity by 2030-Radebe'', *Fin24*, 26 March 2019, <https://www.fin24.com/Economy/Eskom/sa-needs-to-spend-r1-trillion-to-grow-power-capacity-by-2030-radebe-20190326>

ainsi annoncé l'octroi d'un montant considérable, R230 milliards, au cours de la décennie à venir :

« *For Eskom to default on its loans will cause a cross-default on its remaining debt and would have a huge impact on the already constrained fiscus. We will therefore table a Special Appropriation Bill on an urgent basis to allocate a significant portion of the R230 billion fiscal support that Eskom will require over the next 10 years in the early years. This we must do because Eskom is vital to our economy to be allowed to fail* »²⁶. Depuis cette annonce, le groupe de réflexion Eskom Sustainability Task Team a mis au point plusieurs scénarios, couplés ou non à la dé-intégration d'Eskom toujours programmée mais pour laquelle aucun calendrier n'a été encore arrêté en juin.

Une loi d'urgence : l'Eskom Special Appropriation Bill

Le 23 juillet, le ministre de l'Économie, Tito Mboweni, a présenté un projet de loi à l'Assemblée nationale (Eskom Special Appropriation Bill) destiné à redéfinir l'organisation, les modalités de fonctionnement et de financement de l'opérateur public. Seul le volet relatif au financement d'urgence a été exposé, le projet de loi autorisant le gouvernement central à octroyer à Eskom une allocation spéciale de R59 milliards sur 2 ans (R26 milliards pour l'exercice financier 2019-2020 et R33 milliards en 2020-2021). Une semaine après, Jabu Mazuba, Eskom board chairman, a (enfin) annoncé les résultats de l'exercice 2018-2019 de l'opérateur public : R20,7 milliards de pertes nettes (R2,3 milliards en 2017-2018). Depuis le début juillet, des dirigeants d'Eskom multiplient les déclarations demandant le transfert de la dette totale vers celle de l'État, ce qui fragiliserait encore un peu plus la position de l'Afrique du Sud face aux agences de notation et aux marchés financiers tout en pesant sur la dépréciation de la monnaie nationale.

Variations gouvernementales autour de la transformation d'Eskom : Finances v. Public Entreprises

La faillite financière d'Eskom accélère sa nécessaire restructuration, mais les modalités concrètes demeurent floues tant elles font l'objet de tensions internes parmi les soutiens électoraux du camp présidentiel et au sein même du gouvernement²⁷. Au-delà de divers types de rachats et conversions de dette envisagés, la mobilisation croissante d'investisseurs privés et l'essor de la part des producteurs indépendants, déjà préconisée en 1998, sont remises à l'ordre du jour. Cette implication accrue d'acteurs privés se conjugue avec la volonté affichée de dé-intégrer l'opérateur public.

Sur ces deux points, le pouvoir d'État peine toujours, en août, à définir un contenu et un calendrier alors que pilotage général de la transformation d'Eskom est âprement disputé entre, d'une part, le ministère des Finances, dont l'inquiétude croît face aux graves menaces que fait peser l'endettement d'Eskom sur la dette publique, la notation du pays et le taux de

²⁶ *State of the Nation Address by President Cyril Ramaphosa*, 20 June 2019, <http://www.thepresidency.gov.za/speeches/state-nation-address-president-cyril-ramaphosa%2C-parliament%2C-cape-town>

²⁷ 'Saving Eskom required tough decisions – not magical thinking', *Daily Maverick*, 15 August 2019, <https://www.dailymaverick.co.za/article/2019-08-15-saving-eskom-requires-tough-decisions-not-magical-thinking/>

change du rand, et, d'autre part, celui des Entreprises publiques, qui exerce la tutelle sur l'opérateur électrique. Les deux ministères multipliant les documents et les projets sans coordination apparente, il n'est pas simple de comprendre, à ce moment précis de l'année, comment, quand et par qui la dé-intégration sera pilotée.

Annoncée par le président Cyril Ramaphosa, cette dé-intégration devait être rapidement mise en œuvre. Commencer par isoler le segment transmission semble faire consensus au sein du gouvernement et dans le monde des experts de la question électrique. De l'avis général, c'est le segment le mieux géré, dont les états technique et financier sont relativement bons et au sein duquel le personnel qualifié demeure fiable. Comme le souligne Chris Yelland : « *the current Eskom transmission group does not carry a lot of debt, arrear payments receivable, or people. Eskom's transmission activities and assets are generally considered to be relatively well-managed, well-maintained and reliable, and this is the only part of Eskom that is seen to be functioning reasonably well* »²⁸.

Le 22 août, Jabu Mabuza, acting Eskom CEO, a présenté à l'Eskom Executive Forum, regroupant environ 600 responsables techniques et gestionnaires de l'opérateur public, un document stratégique préparé par le Boston Consulting Group et dont les éléments ont fuité dans la presse. Après avoir rappelé l'état de détresse ('*Eskom ran out of cash and came close to complete collapse on multiple occasions in 2019*' ; '*Eskom will collapse and bring down South Africa*'²⁹), Jabu Mabuza a exposé les étapes prévues conduisant à la séparation en trois entités. Dans un premier temps, qui pourrait prendre 5 ans, devrait être créée une entreprise publique indépendante, ITSMO (Independent Transmission System and Market Operator), détenue à 100% par l'État et placée sous la tutelle du ministère des Entreprises publiques.

Dans cette nouvelle configuration, Eskom conserverait d'abord (mais pour combien de temps ?) ses activités de production et de distribution, séparées en deux filiales distinctes en termes opérationnel et financier. Puis, une deuxième étape introduirait une concurrence dans le segment de la production avec (i) une privatisation de certaines centrales d'Eskom sous forme de partenariats public-privé (PPP), (ii) l'essor de quelques centaines de producteurs indépendants dans les énergies fossiles et renouvelables ainsi que de plusieurs milliers de petits producteurs. Tous ces acteurs sont censés entrer en compétition pour accéder au réseau sur un marché 'géré par le nouvel ITSMO (selon le texte '*managed*' mais il n'est pas écrit '*regulated*', ce qui pose le problème de la fonction, voire du devenir de NERSA dans le nouveau marché 'ouvert'). Ils pourraient également signer directement des contrats avec des consommateurs et utiliser le réseau en rémunérant ITSMO pour les coûts de transport de l'électricité.

Cette ouverture devrait conduire à la dernière étape, une restructuration de la distribution avec le retour des REDs (Regional Electricity Distributors), entités publiques indépendantes et détenues par l'État, dont la tentative de mise en place à la fin des années

²⁸ 'Eskom unveils next stages of restructuring and turnaround plan', *Daily Maverick*, 26 August 2019, <https://www.dailymaverick.co.za/article/2019-08-26-eskom-unveils-next-stage-of-restructuring-and-turnaround-plan/>

²⁹ *Idem*, p. 1.

2000 avait échoué³⁰ en partie du fait de l'hostilité des gouvernements métropolitains. À l'exception de la première étape, dont le terme est estimé selon les sources entre 3 et 5 ans, durée très éloignée de l'urgence préconisée par le discours présidentiel du 7 février, la chronologie du changement annoncé demeure évasive. Les propos tenus par Jabu Mabuza ont été avalisés par Pravin Ghordan, ministre des Entreprises publiques.

Or, vu du côté du ministère des Finances, le changement doit au contraire être rapide. Dans un document de politique économique publié le 27 août (National Treasury, 2019a) et soumis à la discussion jusqu'au 15 septembre, le ministère des Finances envisage de vendre des centrales thermiques d'Eskom pour récupérer environ R450 milliards. *“The government could take a decision that Eskom should sell coal-fired power stations, possibly through a series of auctions. Through these auctions, Eskom would sell the power station itself, all its power station-specific obligations (staff contracts, coal-supply contracts, supplier contracts, environmental obligations, etc), together with a power purchase agreement (PPA) at a predefined, power station-specific tariff.”* (National Treasury, 2019a : 21). Le document rappelle qu'en mars 2019, la dette d'Eskom était estimée à R440 milliards (R450 milliards en mai), dont R273 milliards garantis par l'État, et qu'il est urgent et impératif pour les finances publiques de régler cette question de la dette, qui rend Eskom insolvable et vulnérabilise l'Afrique du Sud. Le ministère des Finances prend également position sur le fonctionnement du futur ITSMO en considérant que NERSA doit avoir un rôle central : *'For the sustainability of the grid going forward, and given that Eskom's finances are likely to be constrained for some time, a move to ring-fencing grid investments and have these monitored by NERSA should be support (Ibidem).*

Le 10 octobre, une journée après la formulation par le Trésor national de 29 conditions à respecter par Eskom pour faire un usage précis de l'allocation spéciale de R59 milliards sur 2 ans, après de nombreuses tergiversations et malgré l'avis contraire résultant des commentaires publics³¹, le Standing Committee on Appropriation de l'Assemblée nationale finit par recommander l'adoption de l'Eskom Special Appropriation Bill, sans aucun amendement, contre l'avis des membres de l'opposition, avant que le Conseil national des provinces (National Council of Provinces) ne soit à son tour saisi. Le projet de loi est adopté par l'Assemblée nationale le 22 octobre (200 voix pour, 105 contre) après un débat houleux durant lequel les députés des partis d'opposition ont violemment critiqué les conditions et les modalités du soutien financier accordé à Eskom³².

Le retour des coupures tournantes : octobre rouge

Le 16 octobre, Eskom annonce une reprise des coupures tournantes de niveau 2 pour éviter le dysfonctionnement général du réseau : *« it has become necessary to implement*

³⁰ Voir Jaglin S., Dubresson A., 2016 : 36-39.

³¹ 20 870 commentaires ont été collectés sur la plate-forme en ligne Dear South Africa, 14 781 (89,6%) se sont prononcés contre le projet de loi. Le rapport final sur ces commentaires indique que pour la grande majorité des répondants, Eskom est un trou financier sans fond, gangrené par la corruption.

³² 'National Assembly approves lifeline for Eskom', *Engineering News*, 23 October 2019

<http://www.engineeringnews.co.za/article/national-assembly-approves-lifeline-for-eskom-2019-10-23>

stage 2 rotational loadshedding from 09:00 until 23:00 in order to protect the power system from a total collapse »³³. Le déficit de puissance disponible dépasse une fois de plus le seuil limite, fixé à 10 500 MW. Sont de nouveau en cause la maintenance déficiente, des fuites de chaudières non anticipées dans 5 centrales et des problèmes dans certaines unités, pourtant récentes, de la méga centrale de Medupi, laquelle ne fonctionne qu'à 50% de sa capacité (approvisionnement insuffisant en charbon, arrêt de la bande de transport d'un convoyeur). Le même jour, Anton Eberhard souligne qu'1/5^{ème} du parc de centrales d'Eskom est désormais hors d'usage en permanence³⁴.

Les 17 et 18 octobre, les coupures tournantes de niveau 2 reprennent à partir de 9h00³⁵ et dans un point de presse, Jabu Mabuza confirme qu'Eskom est toujours menacé d'une rupture de réseau : « *The amount of diesel we need to sustain supply in the interim is not a quantum that can be delivered in a short space of time. The reality is that a long-term sustainable solution is only through expedited maintenance, and/or additional capacity, which both require funds to be expended* »...*While we have an overall capacity of approximately 47 000MW, when we take into account both planned and unplanned outages, Eskom effectively has about 32 000MW available capacity, of which demand of 30 000MW including operating reserves...This does not give us enough room for maintenance. We are working with a system that is old and unreliable, and so risks of breakdowns are always imminent* »³⁶. Le 19 octobre, le niveau de coupure est ramené au stade 1, mais les unités 3, 4 et 5 de la méga centrale de Medupi sont encore arrêtées (problèmes d'approvisionnement en charbon et surtout accumulation de cendres dues à la mauvaise qualité du charbon brûlé). Le 20, pour permettre aux téléspectateurs de regarder en direct le quart de finale de la Coupe du monde de rugby opposant l'équipe nationale, les Springboks, au Japon, Eskom fait fonctionner à plein régime les centrales de secours afin qu'aucune coupure ne survienne, pratique évidemment réitérée le samedi 2 novembre lors de la finale victorieuse.

Le 4 novembre, Eskom fait savoir, via tweeter, que le système demeure très vulnérable en raison d'arrêts non programmé de certaines centrales³⁷ et le 6, le déficit de puissance atteint 12 000 MW, ce qui contraint à recourir massivement aux centrales à gaz et aux stations de stockage-pompage pour éviter de nouvelles coupures tournantes³⁸. Le 7, les coupures de niveau 2 reprennent de 22h à 05h le lendemain et le 10 novembre, Eskom est de nouveau contraint de rappeler qu'elles sont indispensables pour éviter le pire : « *We remind customers that loadshedding is conducted rotationally as a measure of last resort to*

³³ 'Stage 2 loadshedding from 9:00 today', <http://www.eskom.co.za/news/Pages/2019Oct16.aspx>

³⁴ Eberhard A., 'Lights out again — unless South Africa's new electricity plan translates into urgent new power procurements', *Daily Maverick*, 16 October 2019, <https://www.dailymaverick.co.za/article/2019-10-16-lights-out-again-unless-south-africas-new-electricity-plan-translates-into-urgent-new-power-procurements/>

³⁵ <http://www.eskom.co.za/news/Pages/2019Oct18.aspx>

³⁶ 'Eskom burns R6 billion diesel as it struggles with load shedding', *Business Report*, 18 October 2019, <https://www.iol.co.za/business-report/energy/eskom-burns-r6-billion-diesel-as-it-struggles-with-load-shedding-35257625>

³⁷ https://twitter.com/Eskom_SA/status/1191455183034822656

³⁸ 'The system remains very constrained today', <http://www.eskom.co.za/news/Pages/2019Nov6.aspx>

*protect the power system from a total collapse or blackout*³⁹. Le 11 novembre, le déficit de puissance toujours élevé, 11 000 MW, montre qu'Eskom ne parvient toujours pas à rétablir une capacité de production suffisante sans faire fonctionner ses centrales de secours⁴⁰.

C'est dans un contexte de va-et-vient permanent entre coupures et annonces quotidiennes d'instabilité d'un réseau au bord de la rupture que le gouvernement fait connaître ses choix stratégiques et budgétaires conditionnant l'avenir d'Eskom.

Une accélération de la restructuration mal coordonnée

Divergences d'approche

Le fardeau Eskom pesant de plus en plus sur l'état économique et financier de l'Afrique du Sud, soumis à la pression des agences de notation de la dette publique garantie, le gouvernement accélère le pas. Trois documents clés, censés être complémentaires, sont publiés en octobre : la nouvelle version du plan national de ressources (Department of Energy, 2019) le 18 octobre, le projet final de dé-intégration d'Eskom (Department of Public Enterprises, 2019) le 29 octobre et le budget intermédiaire de l'année financière 2019-2020 (National Treasury, 2019b) le 30.

Le premier décline clairement les grandes options de diversification de l'actuel mix énergétique⁴¹ retenues par le gouvernement du président Cyril Ramaphosa jusqu'en 2030 : réduction de la part relative du charbon, qui demeurera néanmoins la première source d'énergie, report de l'accroissement de la capacité nucléaire après 2030 (prolongation de la durée de vie de la centrale de Koeberg de 2024 à 2030), montée en puissance des énergies renouvelables (surtout l'éolien), exploration des possibilités offertes par le gaz naturel des pays voisins (Mozambique) et du potentiel national de gaz de schistes, reconnaissance du rôle des productions privées décentralisées de puissance modeste dont le nombre est croissant (ménages et surtout entreprises) et qui sont tournées vers l'autoconsommation.

Le second décrit le processus retenu de dé-intégration d'Eskom, les modalités et le calendrier de la première phase. La séparation en trois entités, qui seront des entreprises détenues par l'État à 100% et rassemblées dans Eskom Holdings, commencera avec la mise en place, dès mars 2020, de la nouvelle Transmission Entity (TE), administrée par un board intérimaire, la séparation totale étant programmée pour 2021. Le TE gèrera le réseau de transport incluant les lignes à haute tension, les sous-stations et les transformateurs. Elle abritera le système de régulation technique assurant la stabilité du réseau ainsi que la fourniture de l'électricité au meilleur prix en fonction des coûts comparés du kWh produit par chaque centrale. Surtout, le TE sera le nouvel opérateur de marché, en charge de passer des contrats d'achat avec les fournisseurs en amont et de vente avec les consommateurs directs et les distributeurs en aval. Durant la transition 2020-2021, le ministère des Ressources minérales et de l'Énergie supervisera la fourniture d'électricité issue des nouvelles installations entrant en production, la TE étant l'acheteur unique. Cependant, peu

³⁹ <http://www.eskom.co.za/news/Pages/2019Nov10.aspx>

⁴⁰ <http://www.eskom.co.za/news/Pages/2019Nov11B.aspx>

⁴¹ Capacité nominale installée en GW : charbon 38 ; nucléaire 1,8 ; stockage-pompage 2,7 ; hydroélectricité 1,7 ; centrales à gaz/ diesel 3,8 ; énergies renouvelables 3,7.

de détails sont fournis sur le fonctionnement du futur marché électrique, des discussions devant être engagées à ce propos avec les municipalités pour lesquelles la fonction de revente de l'électricité est vitale.

Côté production, une nouvelle entité, Eskom Generation, également incluse dans Eskom Holdings, fonctionnera sur le modèle des grappes : les 16 centrales qui ne font pas l'objet d'un arrêt total en raison de leur vétusté seront regroupées en 3 ou 4 grappes (clusters) mises en concurrence entre elles pour réduire les coûts 'extravagants' selon le terme de Pravin Gordhan lors de présentation du projet. Ce modèle avait déjà été proposé dans les années 1990, puis abandonné face à la nécessité d'accroître la capacité productive d'Eskom. Aucune privatisation ou participation privée n'est envisagée. Le document précise cependant que les responsables de chaque centrale pourront négocier leurs propres contrats, des subventions étant accordées en fonction de la performance de la centrale mesurée par l'EAF (Energy availability factor : capacité réelle de production par rapport à la capacité nominale).

Le troisième document, présenté par Tito Mboweni, ministre des Finances, met l'accent sur la détérioration de l'économie nationale ainsi que sur les problèmes liés à l'endettement public et à la croissance du service annuel de la dette en pointant le poids considérable des entreprises publiques, en premier lieu Eskom, dans la dégradation financière. Cependant, et contre toute attente, Pravin Gordhan ayant annoncé le jour précédent que des précisions seraient données sur cette question par le ministre des Finances, aucune mesure de restructuration de la dette d'Eskom ne figure dans le document. C'est surtout la méfiance envers l'opérateur public qui prévaut, Tito Mboweni soulignant, lors de sa présentation à la presse, que le problème sera traité sur le fond une fois le processus de dé-intégration engagé et quand les dirigeants d'Eskom seront devenus crédibles : *"once I am convinced that the Eskom board and management has made an irrevocable commitment to implement government's decisions and there is enough progress"*⁴². Il a également rappelé que les R230 milliards octroyés au total par l'Etat sur 10 ans, étaient constitués de prêts successifs et n'étaient pas une simple dotation en capital sans contreparties⁴³.

Ces constats en disent long sur les divergences d'approche au sein du gouvernement. Le ministre des Finances, qui préconisait la vente immédiate de certaines centrales d'Eskom pour récupérer rapidement des milliards de rands (voir supra) a été désavoué dans l'arbitrage final mais il garde, semble-t-il, la main sur les orientations budgétaires, donc sur le financement d'Eskom. De son côté, le président Cyril Ramaphosa doit louvoyer entre de multiples contradictions, dans son gouvernement et à l'intérieur de l'ANC, tout en tenant compte de l'hostilité des syndicats à toute dé-intégration d'Eskom ainsi que de leur légitime inquiétude quant aux conséquences sociales de la fermeture de centrales à charbon programmée dans l'IRP2019. En conséquence, peu ou mal coordonnés entre eux, les contenus des trois documents traduisent moins l'existence d'une politique collectivement

⁴² 'Treasury keeps Eskom debt-relief powder dry as it awaits unbundling progress', *Engineering News*, 30 October 2019, <http://www.engineeringnews.co.za/article/budget2-2019-10-30>

⁴³ 'Cash flow to support Eskom will be in the form of loans, not equity', *Business Report*, 31 October 2019, <https://www.iol.co.za/business-report/economy/cash-flow-to-support-eskom-will-be-in-the-form-of-loans-not-equity-36343584>,

assumée qu'un compromis fragile entre des protagonistes dont les visions diffèrent. Pour les uns, la compétitivité du pays et le traitement de la dette sont prioritaires, pour d'autres, le maintien d'Eskom en tant qu'entreprise publique, sous diverses formes, est un principe politique fondamental. Cette opposition, la dette en moins, était déjà à l'origine des débats ayant conduit au rejet de la proposition de privatisation formulée en 1998 dans le Livre blanc sur l'énergie.

La nomination du nouveau directeur exécutif le 18 novembre : une bataille politique

La bataille autour de la nomination du nouveau directeur exécutif (CEO) pour succéder à Phakamani Hedebe, démissionnaire en juillet (officiellement pour raisons de santé) et dont l'intérim est assuré par Jabu Mabuza, qui cumule ainsi deux fonctions contrairement aux principes de gouvernance de l'opérateur public, montre à quel point la 'question Eskom' est fondamentalement politique. Cette nomination a été plusieurs fois programmée pour la fin octobre, sans jamais survenir, le président Cyril Ramaphosa annonçant à plusieurs reprises qu'elle était proche, Pravin Gordhan, ministre des Entreprises publiques ayant avancé la date du 10 novembre. Comme le souligne fort justement Darias Jonker, directeur d'Eurasia Group Ltd basé à Londres : *"The delay in announcing the CEO is another clear indication of the power struggle around Eskom... "Competing interest groups each have their preferred candidate and Ramaphosa is yet again wavering over a key government decision"*⁴⁴.

Le nom le plus fréquemment avancé par la presse dans la première quinzaine de novembre est celui d'Andy Calitz. Cet ancien d'Eskom, qui a travaillé depuis 1996 pour Shell en Australie, en Chine, en Russie et en Inde et est actuellement directeur exécutif de LNG Canada, (joint venture entre Shell, PetroChina, Kogas (République de Corée) et Mitsubishi Corporation) est souvent présenté comme le "directeur de l'espoir" (CEO of Hope).

Cependant, à la surprise générale de la presse spécialisée et de tous les analystes sud-africains de la question électrique, le 18 novembre, Pravin Gordhan annonce la nomination d'Andre de Ruyter en tant que nouveau directeur exécutif d'Eskom⁴⁵, le 13ème depuis 2009, son entrée officielle en fonction étant fixée au 15 janvier 2020. Actuel directeur exécutif de Nampak, première entreprise africaine de conception et de production d'emballages de tous types (verre, papier, métal, plastique), Andre de Ruyter exerça durant vingt ans diverses fonctions de gestion au sein de Sasol, première entreprise mondiale de carburants synthétiques. Ce sont moins sa personnalité et son parcours professionnel que certaines modalités de sa nomination, ainsi que les raisons, qui posent plusieurs problèmes.

Les étapes de la procédure de sélection dévoilée par Pravin Gordhan ont été assez classiques. La recherche de candidatures provenant à la fois d'Eskom et de l'extérieur du groupe public a pris deux formes, un appel ouvert à candidatures et une chasse aux compétences, ensuite sollicitées. Au total, l'agence de sélection choisie a reçu 142

⁴⁴ 'Eskom left in limbo as govt stalls the appointment of CEO', *Fin24*, 12 November 2019, <https://www.fin24.com/Economy/Eskom/eskom-left-in-limbo-as-govt-stalls-the-appointment-of-ceo-20191112>

⁴⁵ <http://www.eskom.co.za/news/Documents/STATEMENT%20ON%20ESKOM%20CEO.pdf>

candidatures, dont 8 issues d'employés d'Eskom. Après une première série d'entretiens effectués par l'agence, 17 candidatures ont été retenues, 8 des candidats pré sélectionnés se retirant ensuite de la compétition. Puis, le board d'Eskom s'est entretenu avec 6 candidats sur les 9 restants ; il en a retenu 4 pour effectuer des tests à l'issue desquels 3 d'entre eux, Andy Calitz, Andre de Ruyter et Jacob Maroba ont été retenus sur la liste finale (mais on ignore s'ils ont été classés par ordre de préférence ou non). Conformément aux termes du Memorandum of Incorporation d'Eskom SOC Ltd., cette liste a été soumise à l'unique actionnaire de l'opérateur public, l'État. Le président Cyril Ramaphosa a formé un groupe de 4 ministres pour finaliser le choix : Pravin Ghordan (ministre de tutelle d'Eskom), Gwede Mantashe (ministre des Ressources minérales et de l'Energie), Ebrahim Patel (ministre du Commerce et de l'Industrie) et Thoko Didiza (ministre de l'Agriculture, de la Réforme foncière et du Développement rural). Pour éviter tout conflit d'intérêt, le ministre des Finances, Tito Mboweni, ancien président du board de Nampak, n'a pas été inclus dans le groupe ; on soulignera cependant que sa vision d'Eskom étant quelque peu différente de celle de Pravin Gordhan (voir supra), son absence, en tant que ministre en charge de la gestion de la dette, ne doit pas être négligée si on tente de comprendre le choix définitif. Le groupe des ministres a auditionné directement Jacob Maroba et Andre de Ruyter, Andy Calitz, basé à Londres, a été questionné par voie électronique, sans qu'on sache laquelle.

C'est moins la procédure que le résultat final et le calendrier de son annonce officielle qui suscitent de nombreuses questions. D'abord, parmi les noms qui circulaient le plus fréquemment début novembre, outre ceux d'Andy Calitz et de Jacob Maroga, ancien directeur exécutif d'Eskom de 2007 à 2009, figurait aussi celui de Dan Marokane, l'un des quatre dirigeants d'Eskom suspendus en mars 2015 par l'ancienne ministre des Entreprises publiques de Jacob Zuma, Lynn Brown, mais qui furent blanchis par une enquête interne, tous ayant ensuite quitté Eskom. Selon des échos de presse, ces deux candidatures d'anciens employés d'Eskom, qui n'ont pas été les seules, auraient été initiées ou soutenues par des factions de l'ANC représentant des entrepreneurs noirs voulant aiguiller le choix final en faveur d'un directeur exécutif non blanc et hostiles à Andy Calitz. Ensuite, le quotidien Daily Maverick révèle que la décision d'annoncer le choix le lundi 18 novembre procéderait d'un changement de dernière minute au sein des cercles gouvernementaux⁴⁶, le calendrier de cette annonce ayant été plusieurs fois repoussé.

De plus, on ignore quand ce choix a été effectué : lors de la réunion du Cabinet le 13 novembre ou bien lors de la précédente réunion, deux semaines plus tôt ? On ignore aussi pourquoi la date du 18 novembre a été retenue : anticipée ou précipitée ? Enfin, que l'annonce soit faite, ce jour là, par le ministre de tutelle d'Eskom et non par le président Cyril Ramaphosa, ce qui était pourtant prévu, pourrait exprimer, hypothèse formulée par le Daily Maverick, de fortes dissensions internes (l'article évoque le terme de bagarres) au gouvernement (*'...may be an indication of the behind the scenes tussles over who get the job'*⁴⁷). Il est également possible que le président ait voulu marquer sa distance avec le

⁴⁶ 'Questions arise after new Eskom CEO is named', *Daily Maverick*, 18 November 2019, <https://www.dailymaverick.co.za/article/2019-11-18-questions-arise-after-new-eskom-ceo-is-named/>

⁴⁷ *Idem*

compromis final en s'abstenant de l'annoncer lui même, ce qui l'a contraint, le 21 novembre, à prendre la défense du choix effectué devant une délégation du Black Business Council⁴⁸.

Quoi qu'il en soit, la nomination d'Andre de Ruyter a été diversement appréciée. Certains milieux financiers et les porteurs de bons émis par Eskom sont loin d'être convaincus de la justesse du choix⁴⁹ ; des analystes bancaires font part de leur attentisme, voire de leur scepticisme⁵⁰. *A contrario*, le nouveau directeur exécutif est plutôt bien accueilli par le Business Leadership SA (BLSA), il est soutenu par le Black Business Council et ses qualités de dirigeant compétent et honnête sont soulignées par d'anciens collègues de Sasol⁵¹. Du côté des partis politiques, les postures sont convenues. L'ANC soutient officiellement la décision du gouvernement et appelle tous les Sud-Africains à faire bloc autour de la relance d'Eskom : "*The responsibility accepted by Mr De Ruyter is one that must be shared by all South Africans whose well-being depends on the well-being of the energy utility*"⁵². Dans l'opposition libérale, l'Alliance démocratique (DA, Democratic Alliance), tout en soulignant les difficultés qui attendent la nouvelle direction, incite celle-ci à engager rapidement la dé-intégration. De l'autre côté de l'échiquier politique, pour l'Economic Freedom Fighters (EFF), la nomination d'Andre de Ruyter est une mesure raciste et un acte anti-transformation destiné à détruire Eskom pour justifier sa privatisation ("*anti-transformation and racist*"... "*a clear demonstration of deliberate intent to collapse Eskom to rationalise privatisation*"⁵³).

Les organisations syndicales ont également exprimé des postures classiques. Toutes auraient préféré la nomination d'un directeur noir, mais les unes sont dans une position prudente et attentiste, comme la South African Federation of Trade Unions (SAFTU)⁵⁴, d'autres ont des avis d'emblée négatifs. Le coordinateur pour l'énergie de la National Union of Mineworkers, qui rassemble le plus grand nombre de salariés travaillant pour Eskom, affirme ainsi que le nouveau directeur exécutif n'aura pas son soutien⁵⁵ ; le secrétaire général de la National Union of Metalworkers of South Africa (NUMSA), Irvin Jim, considère

⁴⁸ 'Cyril Ramaphosa defends appointment of new Eskom CEO Andre de Ruyter', *Business Report*, 21 novembre 2019, <https://www.iol.co.za/news/politics/cyril-ramaphosa-defends-appointment-of-new-eskom-ceo-andre-de-ruyter-37706805>

⁴⁹ 'Bondholders aren't convinced Eskom's new CEO is best pick', *Fin24*, 19 November 2019, <https://www.fin24.com/Economy/bondholders-arent-convinced-eskoms-new-ceo-is-best-pick-20191119>

⁵⁰ 'Eskom CEO appointment met with surprise, scepticism', *Fin24*, 18 November 2019, <https://www.fin24.com/Economy/eskom-ceo-appointment-met-with-surprise-skepticism-20191118>

⁵¹ 'New Eskom CEO is no stranger to turnaround projects', *Daily Maverick*, 19 November 2019, <https://www.dailymaverick.co.za/article/2019-11-19-new-eskom-ceo-is-no-stranger-to-turnaround-projects/>

⁵² 'ANC, DA to give new Eskom boss a shot, as EFF says appointment is racist', *Fin24*, 19 November 2019, <https://www.fin24.com/Economy/anc-da-to-give-new-eskom-boss-a-shot-as-eff-says-appointment-is-racist-20191119>

⁵³ *Idem*

⁵⁴ 'New Eskom CEO is no stranger to turnaround projects', *op. cit.*

⁵⁵ 'Eskom CEO appointment met with surprise, scepticism', *op. cit.*

que la nomination d'Andre de Ruyter est une provocation⁵⁶. Cependant, NUMSA n'est plus membre du Congress of South Africa Trade Union (COSATU) depuis 2014 ; or, le COSATU, l'un des piliers de la coalition dirigeante menée par l'ANC, a adopté une position nouvelle quant au devenir des entreprises publiques et aux modalités de leur ouverture au capitaux privés pour parvenir à les stabiliser⁵⁷, ce qui pourrait donner une marge de manoeuvre non négligeable au gouvernement de Cyril Ramaphosa en 2020 pour engager la dé-intégration d'Eskom avec l'aval, ou la neutralité, d'organisations syndicales.

Au-delà de l'évènementiel : quel nouveau régime technopolitique pour Eskom ?

Au-delà de prises de position somme toute attendues, de l'urgent rétablissement de la capacité productive réelle et d'un traitement approprié de la dette, et pour en venir au problème de fond d'Eskom, son régime technopolitique et sa nécessaire modification (Jaglin et Dubresson, 2016), c'est finalement la Business Unity South Africa (BUSA) qui met l'accent sur un point essentiel. En demandant que cessent les interférences entre le pouvoir d'Etat et Eskom⁵⁸, son appel soulève une question centrale, la construction d'une distance entre l'opérateur public et le pouvoir d'État. Le binôme Eskom-charbon est en effet au coeur d'un système néopatrimonial très lucratif dont ont profité des élites politiques de l'ANC proches du pouvoir central, voire au sein de ce dernier, et a été l'un des outils d'une capture de l'État ayant marqué la présidence de Jacob Zuma (Bhorat *et. al.*, 2017). On a beaucoup écrit sur la corruption durant cette présidence, on ne compte plus les publications consacrées aux contrats douteux ou frauduleux passés entre certains dirigeants d'Eskom et des fournisseurs, ni les témoignages recueillis par la commission nationale d'enquête sur la capture de l'État (Zondo Commission), qui siège encore au moment où ces lignes sont écrites. Mais en réalité, c'est moins la corruption, à maintes reprises avérée, qui est en cause que les fondements de l'actuel régime technopolitique.

Rappelons que ce concept proposé par l'historienne Gabrielle Hecht caractérise des « *ensembles d'individus, de pratiques d'ingénierie et de pratiques industrielles, d'objets techniques, de programmes politiques et d'idéologies institutionnelles [...] liés entre eux et agiss[ant] simultanément pour gouverner le développement technique et mettre en œuvre la technopolitique* » (Hecht, 2014 : 26). Par analogie avec la notion de régime politique, ce concept évoque les « *relations étroites qui existent entre les institutions, les individus qui les gouvernent, les mythes et les idéologies qui guident ces derniers* » (*Id.* : 27)

C'est donc fondamentalement d'institution qu'il s'agit et plus particulièrement du type de rapport entre le pouvoir d'État sud-africain et Eskom. Rappelons également qu'au-

⁵⁶ 'Andre De Ruyter appointment at Eskom draws mixed reactions', <https://www.iol.co.za/news/politics/andre-de-ruyter-appointment-at-eskom-draws-mixed-reactions-37556809>

⁵⁷ 'After a grinding week, SAA, NPA and Eskom moves point to Ramaphosa's advantage', *Daily Maverick*, 25 November 2019, <https://www.dailymaverick.co.za/article/2019-11-25-after-a-grinding-week-saa-npa-and-eskom-moves-point-to-ramaphosas-advantage/>

⁵⁸ 'Busa urges government to allow De Ruyter to do Eskom job 'without interference'', *Engineering News*, 19 November 2019, http://www.engineeringnews.co.za/article/busa-urges-government-to-allow-de-ruyter-to-do-eskom-job-without-interference-2019-11-19/rep_id:4136

delà du cas de l'opérateur public électrique, "c'est en réalité tout le système coopératif construit entre le pouvoir d'État et les entreprises privées comme publiques du complexe minéralo-énergétique, élaboré avant l'instauration du régime d'apartheid, renforcé par ce dernier et peu modifié depuis 1994 au nom de l'État développemental, qui est en cause" (Jaglin et Dubresson, 2015b : 11-12). Depuis sa création en 1923, Eskom a été placé au centre de gravité d'un triangle interconnectant l'appareil gouvernemental, les firmes privées et les entreprises publiques, mais relie aussi organiquement ces éléments et l'ensemble du complexe minéralo-énergétique, y compris dans la forme financiarisée actuelle de ce dernier. On comprend dès lors que toute transformation d'Eskom ne peut qu'avoir des conséquences en chaîne sur l'ensemble du complexe politico-économique sud-africain. Pravin Gordhan prévient d'ailleurs qu'il y aura interférence de son ministère si les emplois à Eskom sont menacés⁵⁹.

La redéfinition des rapports avec le gouvernement central (nature et contenu des interférences) est une question d'autant plus importante que le changement annoncé du mix énergétique national (dont la réduction de la part du charbon et la croissance des énergies renouvelables) va modifier les données du jeu électrique avec la montée en puissance de grands producteurs privés à l'échelle nationale et le développement, à l'échelle municipale, de la petite production privée décentralisée connectée, ou non, aux réseaux locaux. Dans ce contexte, refonder un régime technopolitique pour Eskom nécessite de revoir en profondeur non seulement les rapports avec le pouvoir d'État mais aussi la place des trois composantes séparées de l'opérateur public dans l'ensemble du nouveau paysage électrique en gestation. C'est un enjeu majeur de la dé-intégration progressive dont la première étape devrait commencer en mars 2020. C'est peut-être aussi une opportunité, au moins pour les dirigeants sud-africains, de s'interroger sur la pertinence de la notion vague et contestée d'État développemental (*developmental state*), si souvent mise en avant, et de s'emparer de travaux de chercheurs nationaux qui proposent celle de '*capable state*' (Palmer *et. al.*, 2017) pour les traduire en termes d'action politique.

C'est enfin une nouvelle occasion de tester les analyses antérieures de Sylvie Jaglin sur l'évolution des complexes réformateurs locaux en Afrique australe (Jaglin, 1998), ici à l'échelle nationale sud-africaine, et surtout d'appréhender les conséquences de l'évolution d'Eskom à l'échelle des municipalités. Celles-ci achètent 42% des GWh vendus par l'opérateur public en Afrique du Sud et la revente aux entreprises et aux populations locales est la première de leurs recettes propres. Dans le système gouvernemental multi-niveaux de l'Afrique du Sud, c'est donc aussi avec les municipalités, en particulier les 9 d'entre elles qui ont le statut de métropoles (Metro)⁶⁰, que le fonctionnement de la nouvelle architecture d'Eskom Holdings, singulièrement le volet distribution, doit être pensé. S'il s'agit de reconduire la tentative de création de réseaux régionaux de distribution (REDs, voir supra) court-circuitant les municipalités ou les confinant, de nouveau, dans une position subalterne sans possibilité de négociation des prix du kWh, y compris directement avec des producteurs privés, on verra resurgir tensions et conflits qui ont provoqué l'abandon des REDs.

⁵⁹ 'Gordhan says he will 'interfere' if Eskom jobs are threatened', *Engineering News*, 20 November 2019, <http://www.engineeringnews.co.za/article/gordhan-says-he-will-interfere-if-eskom-jobs-are-threatened-2019-11-20>

⁶⁰ Johannesburg, Cape Town, eThekweni, Tshwane, Ekurhuleni, Nelson Mandela Bay, Mangaung, Buffalo City, Msunduzi dans l'ordre décroissant du produit urbain brut.

En attendant que le volet distribution soit à l'ordre du jour, on devrait déjà savoir, dès 2020, comment sera pratiquée et perçue la première étape de la séparation d'Eskom, dont chacun sait qu'elle est à haut risque pour le pouvoir d'État. On devrait peut-être y voir plus clair sur les conditions et les modalités de l'hybridation des dispositifs sociotechniques locaux si une articulation efficace entre l'IRP2019 et la réglementation sur les SSEG (Small Scale Embedded Generation) est trouvée. Il reste qu'au début décembre 2019, à la veille des congés d'été, les Sud-Africains peuvent tous les jours prendre connaissance du même communiqué dans leurs journaux, sur leurs téléphones portables, sur le site web d'Eskom ou sur celui de leurs municipalités : "*The system remains constrained and vulnerable...the probability of loadshedding remains*", en espérant une fin provisoirement rassurante, "*no loadshedding expected today*", tout en craignant une autre conclusion : "*find your loadshedding schedule*".

Références bibliographiques

Bhorat H., Buthelezi M., Chipkin, I., Duma S., Mondi L., Peter C., Qobo M., Swilling M., Friedenstein H., 2017, *Betrayal of the Promise : How South Africa is Being Stolen*, Johannesburg, University of Johannesburg, Public Affairs and Research Institute, PARI (State capacity research project), <https://pari.org.za/wpcontent/uploads/2017/05/Betrayal-of-the-Promise-25052017.pdf>

Department of Public Enterprises, DPE, 2019, *Roadmap for Eskom in a Reformed Electricity Supply Industry*, Republic of South Africa, DPE, <https://dpe.gov.za/roadmap-for-eskom-in-a-reformed-electricity-supply-industry/>

Department of Energy, DoE, 2019, Integrated Resource Plan (IRP2019), Government Notices, n° 1359, *Government Gazette* n° 42778, 18 October 2019.

Eberhard A., Godinho C., 2017, *Eskom Inquiry. Reference Book. A Resource for Parliament's Public Enterprises Inquiry., Civil Society, Journalists & Engaged Citizens*, Cape Town, University of Cape Town, Graduate School of Business
<http://www.gsb.uct.ac.za/files/Eskom%20Enquiry%20Booklet%20Sept%202017.pdf>

Eskom, 2019, *Eskom group interim results for the six months ended 30 September 2019*, www.eskom.co.za/IR2010/interim

Greenpeace Africa, 2019, *Eskom : A roadmap to powering the future. The future role of Eskom in the transition process of the South African Electricity sector*, Johannesburg, Greenpeace Africa.

Hecht G., 2014, *Le rayonnement de la France. Énergie nucléaire et identité nationale après la seconde guerre mondiale*, Paris, éd. Amsterdam (1^{ère} édition, 2004, Paris, La Découverte).

Hofstatter S., 2018, *Licence to Loot. How the plunder of Eskom and other parastatals almost sank South Africa*, Johannesburg, Penguin Random House South Africa.

Jaglin S., 1998, 'La gestion urbaine en archipels en Afrique australe', *Annales de la Recherche Urbaine*, n° 80-81, pp. 27-34.

Jaglin S., Dubresson A., 2015a, 'Portrait d'entreprise. Eskom Holdings SOC Limited', *Flux*, 2, n° 101-102, pp. 133-144.

Jaglin S., Dubresson A., 2016, *Eskom. Electricity and technopolitics in South Africa*, Cape Town, Juta/UCT Press. (Version française : Jaglin S., Dubresson A., 2015b, *Eskom. Electricité et pouvoir en Afrique du Sud*, Paris, Karthala).

Makgetla, N., 2017, *The Crisis at Eskom and Industrialisation, Working Paper*, November, Pretoria, Trade and Industrial Policy Strategies.
https://www.tips.org.za/images/Working_paper__The_crisis_at_Eskom_and_industrialisation.pdf

Mondi L., 2018, 'State, Market and Competition. Can Eskom be rescued?', *Viewpoints*, n°3, September 2018 (Centre for Development and Entreprises) <https://www.cde.org.za/wp-content/uploads/2018/09/Viewpoints-State-Market-and-Competition-Can-Eskom-be-rescued-CDE.pdf>

National Treasury, 2019a, *Economic transformation, inclusive growth, and competitiveness : Towards an Economic Strategy for South Africa*, Republic of South Africa, National Treasury, 27 August 2019.
http://www.treasury.gov.za/comm_media/press/2019/Towards%20an%20Economic%20Strategy%20for%20SA.pdf (consulté le 28 août 2019)

National Treasury, 2019b, *Medium Term Budget Policy Statement*, Republic of South Africa, National Treasury, <http://www.treasury.gov.za/documents/mtbps/2019/> (consulté le 30 octobre 2019)

Palmer I., Moodley N., Parnell S., 2017, *Building a Capable State. Service Delivery in Post-Apartheid South Africa*, London, Zed Book Ltd.