

# La complexité de la structure tarifaire du kilowattheure (kWh) d'électricité au Gabon, 1963-1986

Dr Stéphane William MEHYONG  
Chargé de recherche  
IRSH/CENAREST  
[Mehyongstephane@gmail.com](mailto:Mehyongstephane@gmail.com)

## Introduction

Le 2 novembre 1963, le gouvernement confie à la Société d'Énergie et d'Eau du Gabon (SEEG), dont il est l'actionnaire majoritaire, le monopole d'exploitation du réseau électrique du pays<sup>1</sup>. De cette opération, il lui enjoint d'appliquer dès le 22 novembre suivant une tarification du kWh<sup>2</sup> qui imbrique des enjeux économiques, mais aussi d'aménagement du territoire compte tenu d'une absence d'interconnexion unique des réseaux. Ces enjeux se traduisent par des investissements directs et autres mécanismes de l'État afin à la fois d'abaisser le coût de l'électricité et de soutenir l'électrification des centres de moindre importance<sup>3</sup>. Celle-ci soulève de grosses difficultés tenant au coût élevé des investissements nécessaires et à la demande solvable très réduite, cause de grave déficit<sup>4</sup>. Cet interventionnisme produit des résultats satisfaisants en faisant passer le nombre de centres électrifiés de 5 en 1963 à 18 en 1975, puis à 26 en 1986<sup>5</sup>. Cependant, il complexifie la structure tarifaire du kilowattheure au point que la rentabilité de la SEEG en est affectée. En réaction, entre 1984 et 1986, des propositions de réajustements sont élaborées. C'est cette complexité aux résultats contrastés que le présent texte tente de démêler. Scindée en trois étapes, cette critique de la politique tarifaire abordera en premier lieu la nomenclature et les fortes hausses tarifaires. Ensuite, elle examinera les inconvénients résultant de la complexité de la structure tarifaire, pour terminer sur les pistes proposées pour y remédier.

## 1. La nomenclature et les fortes hausses tarifaires

### 1.1. La nomenclature des tarifs appliqués

La SEEG trouve sa rémunération auprès des abonnés sur la base des tarifs fixés par le gouvernement. Dès le 1<sup>er</sup> janvier 1964, elle répartit ses abonnés en deux catégories : basse tension (BT)<sup>6</sup> et haute tension (HT). Étant donné le système interconnecté unique, la notion de tarif prend en compte les différences entre les réseaux<sup>7</sup>. Elle varie géographiquement à l'exception du tarif résidentiel «social» (tarif BT). Celui-ci est constant pour l'ensemble des réseaux SEEG et à deux tranches entre 1 et 2 kilowatts (kW) pour les abonnés à faible demande<sup>8</sup>. Outre ce tarif, il existe, en ce qui concerne la BT à Libreville, un tarif résidentiel «*Éclairage et usages domestiques*» (entre 3 et 12 kW en monophasés) avec trois tranches dégressives en fonction de la consommation en 1971. À Port-Gentil et dans l'intérieur du pays, ce tarif est plutôt constitué de deux tranches dégressives. Il côtoie un autre tarif BT non résidentiel nommé «*petite force motrice*» à tranche unique (de 15 à 54 kW en triphasés)<sup>9</sup>. Quel que soit le réseau et excepté le tarif social, les tarifs BT sont composés d'un prix de base correspondant au montant de la consommation de l'abonné (part variable calculée en multipliant la quantité de kWh par le prix du kWh), plus la taxe sur le chiffre d'affaires de 8 %. Les deux tarifs HT comprennent quant à eux une prime mensuelle par kW souscrit pour tous les réseaux à l'exception de Libreville qui applique des tarifs de pointe et hors pointe. Diverses contributions à Libreville et Port-Gentil uniquement sont incluses dans les tarifs BT non sociaux et HT<sup>10</sup>.

### 1. 2. De fortes hausses tarifaires à Libreville et Port-Gentil et la question commerciale

En 1969, les tarifs plutôt bas à Libreville et à Port-Gentil proviennent du fait que la SEEG y réalise l'essentiel de ses ventes. En effet, 53 % des ventes globales se cristallisent à Port-Gentil, et l'effet de cette réalité commerciale se traduit par un tarif moyen à 27,1 francs CFA (34,1 francs CFA/kWh moyen BT et 20,1 francs CFA/kWh moyen HT). Libreville talonne en captant 44 % des ventes globales, conduisant à un tarif moyen de 29,97 francs CFA (34,35 francs CFA/kWh moyen BT et 25,6 francs CFA/kWh moyen HT). Les autres centres cumulent à 1 % des parts des ventes avec un tarif moyen à 43,2 francs CFA (38,9 francs CFA/kWh moyen BT

1. Journal officiel de la République gabonaise (JORG) du 1<sup>er</sup> janvier 1964, *Loi n° 43/63 du 2 novembre 1963 portant transfert à l'Etat Gabonais les biens, droits et obligations de la Compagnie Centrale de Distribution d'Énergie Electrique au Gabon*, p.5.

2. République gabonaise, Ministère de l'Économie Nationale, du Plan et des Mines, Commissariat au Plan, *Plan quinquennal de développement économique et social de la République gabonaise 1966-1970*, décembre 1965, p.349.

3. JORG du 1<sup>er</sup> janvier 1964, *Loi n° 45/63 du 22 novembre 1963 portant création d'un Fonds National de Péréquation des tarifs d'électricité*, p.5-6.

4. République gabonaise, Ministère de l'Économie Nationale, du Plan et des Mines, Commissariat au Plan, op. cit., p.356-357.

5. République gabonaise, Ministère du Plan, du Développement et de la Statistique, Commissariat au Plan, *Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social de la République gabonaise 1971 - 1975*, décembre 1970, p.48.

6. République gabonaise, Ministère de l'Économie Nationale, du Plan et des Mines, Commissariat au Plan, op. cit., p.357.

7. République gabonaise, Ministère de l'Économie, des Finances et des Participations, Direction générale de l'économie, *25 ans d'économie gabonaise 1960/1985*, décembre 1986, p.64.

6. La BT est proposé en branchements monophasés et/ou triphasés.

7. Banque Mondiale (BM)/SOFRECO, rapport 70651, *Analyse du Cadre des Infrastructures au Gabon*, septembre 2007, p.58.

8. PNUD/BM, Rapport 691 5-GA, *Gabon : Problèmes et choix énergétiques*, juillet 1988, p.53.

9. Commission des Communautés Européennes, rapport VIII/1322/72-F, Direction générale de l'aide au développement, Direction des échanges commerciaux et du développement, *Les conditions d'installation d'entreprises industrielles dans les Etats africains et malgache associés, volume 12 : République gabonaise*, décembre 1972, p.57-58.

10. PNUD/BM, Rapport 691 5-GA, op. cit., p.53, 104, 105.

et 47,54 francs CFA/kWh moyen HT)<sup>11</sup>. Il en ressort est que l'amplitude de la demande a une incidence sur le niveau des tarifs. Entre 1969 et 1985, les ventes globales d'électricité nonuplent de manière exceptionnelle, en grande partie tirées par le réseau librevillois qui profite du développement administratif et économique de la ville. En 1985, ce réseau représente 60 % de la demande, contre 33 % répartis également entre Port-Gentil et Franceville, et seulement 7 % dans les autres centres<sup>12</sup>. Logiquement, on se serait attendu à ce que les tarifs moyens y devinssent les plus attractifs, surtout que le remplacement du thermique par l'hydraulique depuis 1972 avec la mise en service du barrage de Kingulé a réduit les coûts d'exploitation. Paradoxalement, de fortes hausses des tarifs sont observées (116 %) à Libreville, Port-Gentil (94 %) et dans le reste du pays (42 %)<sup>13</sup>. Pour appréhender ces variations, il faut scruter les fondements de la politique électrique du pays dont découle la structure tarifaire.

## 2. La complexité de la structure tarifaire et ses inconvénients

### 2.1. Une tarification imbriquée à des subventions croisées : le règne de la péréquation

Les niveaux tarifaires sont officiellement établis pour refléter les coûts généraux liés à l'approvisionnement d'électricité dans chaque exploitation. Toutefois, il y a un certain montant de subventions croisées qui s'appuie sur Libreville et Port-Gentil, par une contribution spéciale prélevée (5 % des recettes annuelles de 0 à 10 millions de francs CFA, 10 % au-dessus de 10 millions de francs CFA), et allouée au Fonds national de péréquation des tarifs d'électricité (FNPDT) depuis le 22 novembre 1963. À l'aide de cette ressource, le FNPDT accomplit sa mission : permettre grâce à une péréquation des tarifs du kWh, le développement des centres ruraux<sup>14</sup>. *Grâce au fonds [...] le Gouvernement peut poursuivre sa politique d'électrification des régions, politique qui contribue fortement à la fixation des populations [...] permet également aux habitants des centres ruraux de se sentir moins défavorisés par rapport à leurs concitoyens des villes*<sup>15</sup>. Cependant à partir de 1965, « les ressources de ce fonds sont limitées et ne peuvent couvrir le déficit que de quelques centres »<sup>16</sup>. Le gouvernement renfloue par conséquent les caisses du FNPDT par des hausses des contributions spéciales entre 1972 et 1986. Les enjeux

d'aménagement du territoire prennent le dessus sur les enjeux économiques dans la structure tarifaire. En effet, dans les marchés électriques compétitifs, les industriels paient généralement 40 à 60 % de moins que les particuliers en raison des coûts de service plus faibles. Or au Gabon en 1969, seul le marché de Port-Gentil est compétitif avec un tarif HT 40 % inférieur au tarif BT (25,5 % à Libreville). En 1985, après des hausses des contributions spéciales, plus fortes sur tarifs HT que BT non social, ces écarts se réduisent à 12 % à Libreville et Port-Gentil : finalement il n'y a plus de marché compétitif<sup>17</sup>.

### 2.2. Un défaut de rentabilité de la SEEG généré par les tarifs et l'opacité de la facturation

Quelle que soit la localité, les équipements du réseau appartiennent au gouvernement qui assume la responsabilité du financement et de la construction, ainsi que des prêts partiellement remboursables; la SEEG se contentant de l'exploitation. Cette omniprésence, qui inclut par ailleurs les subventions croisées des tarifs, ne permet pas à la SEEG d'être rentable. Cela est en outre accru par l'existence de tarifs préférentiels à l'endroit de certains gros consommateurs HT se trouvant être aussi les actionnaires (COMUF, COMILOG). Par ce dispositif, les profits de ces actionnaires ne sont pas réalisés par rémunération du capital, mais plutôt par le biais de la tarification<sup>18</sup>. Dans un autre registre, deux coûts spécialisés sont repris dans la facturation d'électricité à Libreville et Port-Gentil, suite à une décision du gouvernement du 6 avril 1963<sup>19</sup>. C'est à ce titre que ces deux municipalités prélèvent une contribution par kWh vendu, qui couvre les coûts d'investissement liés à leur réseau de distribution afin de contrôler leur développement. Par ailleurs, les abonnés y sont facturés pour une autre contribution cette fois-ci à un fonds d'équipement de la SEEG destinée à couvrir le service de la dette. Les désavantages de ces deux contributions découlent des systèmes de facturation et de comptabilité excessivement complexes requis par la SEEG : les abonnés ont du mal à comprendre leurs factures et les charges destinées à couvrir les investissements sont difficilement déchiffrables<sup>20</sup>. En filigrane, les performances financières de la SEEG sont diffusées à travers une structure tarifaire sans réels objectifs de rentabilité. Elles commencent même à susciter des pistes de réflexion.

## 3. Les propositions de réajustement de la tarification

### 3.1. L'étude tarifaire élaborée par la SEEG

En 1984, la SEEG profite du Cinquième Plan quinquennal de développement du pays (1984-1988) pour proposer des

11. Commission des Communautés Européennes, rapport VIII/1322/72-F, op. cit., p. 57-58.

12. PNUD/BM, Rapport 691 5-GA, op. cit., p.44.

13. Les pourcentages de hausses des tarifs moyens sont obtenus en exploitant les données contenues dans : PNUD/Banque Mondiale, Rapport 691 5-GA, op. cit., p.104-105.

14. JORG du 1<sup>er</sup> janvier 1964, *Loi n° 45/63 du 22 novembre 1963...*, op. cit. p.5-6.

15. République gabonaise, Ministère du Plan, du Développement et de la Statistique, Commissariat au Plan, op. cit., p.48.

16. République gabonaise, Ministère de l'Économie Nationale, du Plan et des Mines, Commissariat au Plan, op. cit., p.357.

17. BM/SOFRECO, rapport 70651, op. cit., p.57.

18. PNUD/Banque Mondiale, Rapport 691 5-GA, op. cit., P.56, 59.

19. *Ordonnance N° 24/PR-MI-T.C. du 6 avril 1963, portant organisation des municipalités gabonaises et déterminant leurs règles de fonctionnement, et les textes modificatifs subséquents*, p.125.

20. PNUD/Banque Mondiale, Rapport 691 5-GA, op. cit., p.53, 59.

innovations au niveau de la tarification du kWh. Elle entame ainsi une étude tarifaire détaillée afin de compléter son plan d'investissements 1984-1988, ainsi que d'autres plans d'aménagement du réseau pour le début des années 1990. La structure tarifaire mise au point est une version simplifiée de celle en vigueur depuis 1963. Elle a deux composantes majeures, une prime mensuelle fixe à la puissance et un prix proportionnel de l'énergie consommée pour tous les tarifs. Les niveaux tarifaires proposés tiennent compte du principe de rendement économique, sous réserve des contraintes liées aux politiques imposées par le service public (subventions croisées) et les besoins financiers provenant de la production, afin d'assurer une marge bénéficiaire brute suffisante pour faire face au financement des investissements futurs<sup>21</sup>. Par ailleurs, les subventions croisées sont maintenues pour les tarifs BT, mais supprimées pour la HT. Cette piste constitue pour la SEEG un compromis pratique entre objectifs économiques et sociaux : les coûts marginaux élevés à long terme pour l'approvisionnement dans les exploitations de Franceville et des autres centres de l'intérieur sont couverts par les abonnés HT et les grands consommateurs BT à Libreville et Port-Gentil. Une fois les coûts marginaux à long terme établis, les niveaux tarifaires de base sont ajustés suivant un facteur (le péage) tenant compte des éléments de la politique en matière de financement des investissements<sup>22</sup>.

### 3.2. Les recommandations de la Banque Mondiale (BM)

En 1986, le gouvernement sollicite le Fonds Monétaire International (FMI) et la BM, pour faire face à la crise économique et financière minant le pays suite au contre-choc pétrolier de 1985-1986. Après la révision à la baisse en début 1986 des prévisions de la demande d'électricité à long terme établies en 1984 par la SEEG, la BM déduit que la plupart des plans d'aménagement du réseau doivent être réoptimisés. C'est pourquoi, elle recommande que l'étude tarifaire soit mise à jour afin d'une part, de tenir compte des plans d'aménagement optimisés du réseau (en particulier en ce qui a trait à l'établissement des coûts marginaux d'approvisionnement à long terme) et des modifications de la courbe de charge et des modes de consommation envisagés à la suite du ralentissement économique de 1986; et d'autre part, d'assurer un fonds de roulement suffisant<sup>23</sup>. Elle examine également une proposition visant à réformer le service public en matière d'électricité. Les objectifs sont d'intensifier l'uniformisation du secteur électrique et transformer la SEEG en entreprise à but lucratif. Le résultat attendu est l'établissement d'un système simplifié de comptabilité et de facturation d'électricité. Cependant des difficultés sont à craindre avec cette conversion de la SEEG (pertes des ressources régionales, accroissement du coût de l'électricité

dans les centres ruraux). La BM recommande alors que cette réforme soit revue, de préférence à la suite d'une évaluation approfondie des finances et de la gestion des opérations du secteur électrique. Entretemps, les tarifs préférentiels doivent être supprimés, dans le but de contribuer précocement à un assainissement de la comptabilité du secteur<sup>24</sup>.

### Conclusion

Le présent texte a mis en lumière que la complexité de la structure tarifaire du kWh émane des enjeux qui l'ont sous-tendu. En réalité, la vision de la politique électrique du gouvernement a conditionné cette structure tarifaire au point d'en faire un instrument au service de l'aménagement du territoire, afin de favoriser l'accès à l'électricité dans des endroits ne remplissant aucun critère de rentabilité. Le défaut d'interconnexion a conduit à fixer des tarifs moyens en fonction des différents réseaux exploités. Ces tarifs, à l'exception du tarif social, étaient censés refléter les coûts généraux liés à l'approvisionnement d'électricité dans chaque exploitation. Mais la réalité en fut autrement, car un système de péréquation des tarifs a prévalu dès 1963, en le faisant supporter par les consommateurs BT non social et HT de Libreville et Port-Gentil. Ce système a servi à financer les infrastructures électriques des localités de moindre importance. Afin de garantir sa pérennité, l'État a procédé à de fortes hausses des tarifs du kWh entre 1972 et 1986. À ce système se sont greffés des tarifs préférentiels du kWh accordés à des actionnaires de la SEEG. Parallèlement, les consommateurs de Libreville et Port-Gentil ont été soumis à deux autres contributions destinées au financement des investissements sur leurs réseaux. Cela a alourdi et rendu opaque la facturation d'électricité. Au final, cette complexité de la structure tarifaire a déteint sur les performances financières de la SEEG. Pour en sortir, des propositions de réformes visant à une meilleure gestion de par une refonte de la facturation d'électricité ont jailli.

### Sources

Banque Mondiale/SOFRECO, rapport 70651, *Analyse du Cadre des Infrastructures au Gabon*, septembre 2007.  
Commission des Communautés Européennes, rapport VIII/1322/72-F, Direction générale de l'aide au développement, Direction des échanges commerciaux et du développement, *Les conditions d'installation d'entreprises industrielles dans les Etats africains et malgache associés, volume 12 : République gabonaise*, décembre 1972.  
Journal officiel de la République gabonaise (JORG) du 1<sup>er</sup> janvier 1964, *Loi n° 43/63 du 2 novembre 1963 portant transfert à l'État Gabonais les biens, droits et obligations de la Compagnie Centrale de Distribution d'Énergie Electrique au Gabon*.

21. *Id.*, p. 55.

22. *Id.*, p. 56.

23. *Ibid.*

24. *Id.*, p. 60.

JORG du 1<sup>er</sup> janvier 1964, *Loi n° 45/63 du 22 novembre 1963 portant création d'un Fonds National de Péréquation des tarifs d'électricité.*

PNUD/Banque Mondiale, Rapport 691 5-GA, *Gabon : Problèmes et choix énergétiques*, juillet 1988.

*Ordonnance N° 24/PR-MI-T.C. du 6 avril 1963, portant organisation des municipalités gabonaises et déterminant leurs règles de fonctionnement, et les textes modificatifs subséquents*, p.125.

République gabonaise, Ministère de l'Économie Nationale, du Plan et des Mines, Commissariat au Plan, *Plan quinquennal de développement économique et social de la République gabonaise 1966-1970*, décembre 1965.

République gabonaise, Ministère du Plan, du Développement et de la Statistique, Commissariat au Plan, *Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social de la République gabonaise 1971 - 1975*, décembre 1970.

République gabonaise, Ministère de l'Économie, des Finances et des Participations, Direction générale de l'économie, *25 ans d'économie gabonaise 1960/1985*, décembre 1986.