



**Commission de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale
(CEMAC)**

Renforcer la Gouvernance des Entreprises Publiques dans les Pays de la CEMAC

Avec l'appui technique de



LA BANQUE MONDIALE
BIRD • IDA | GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

Juillet 2022

Abréviations et acronymes

AID	Association Internationale de Développement
AP	Accord de Participation
BIRD	Banque International pour le Développement et la Reconstruction
BM	Banque Mondiale
CAC	Commissaire aux Comptes
CAMTEL	<i>Cameroon Telecommunications</i>
CEMAC	Communauté économique et monétaire en Afrique centrale
CFA °	Franc de la Communauté Financière Africaine
CNP	Compagnie nationale pétrolière
DG	Directeur Général
ENEO	<i>Energy of Cameroon</i>
ENERCA	Energie Centrafricaine
EP	Entreprise publique
FMI	Fonds Monétaire International
IFRS	Normes Internationales d'Information Financière
iSOEF	Cadre Intégré sur les Entreprises publiques (Banque mondiale)
ITIE	Initiative pour la Transparence dans les industries Extractives
KPI	Indicateur clé de performance
MF	Ministère des Finances
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OSP	Obligation de service public
PIB	Produit intérieur brut
PREF CEMAC	Programme des Réformes Économiques et Financières de la CEMAC
PSA	Accord de partage de bénéfices
RCA	République centrafricaine
SA	Société Anonyme
SEMRY	Société d'Expansion et de Modernisation de Riziculture de Yagoua
SNPC	Société Nationale des Pétroles du Congo
SODECOTON	Société de Développement du Coton
SONARA	Société Nationale de Raffinage
SYSCOHADA	Système comptable OHADA

° 1 USD = 577 CFA au 31 décembre 2021

Table des matières

Abréviations et acronymes.....	ii
Résumé	iv
I. Le rôle des EP dans les pays de la CEMAC.....	1
A. Arguments en faveur de l'amélioration de la Gouvernance des EP	1
B. Panorama des EP dans les pays de la CEMAC.....	5
C. Compagnie nationale pétrolière et autres EP de l'industrie extractive.....	7
D. Services publics assurés par l'État (électricité, eau, télécommunications)	9
E. Les EP agricoles	14
II. Gouvernance des EP dans les pays de la CEMAC : Principes clés et pratiques actuelles	16
A. Cadre pour la gouvernance des EP	16
B. Cadre légal des EP	17
C. La fonction actionnariale de l'État	19
D. Gestion et suivi de la performance.....	22
E. Structure et fonctionnement du conseil d'administration des EP	25
F. Redevabilité financière, contrôles et transparence.....	27
G. Réformes en cours de la gouvernance des EP dans les pays de la CEMAC	31
III. Recommandations pour renforcer la gouvernance des EP dans les pays de la CEMAC	31
Références.....	35

Le présent rapport a été préparé par une équipe de la Banque mondiale dirigée par M. Henri Fortin, spécialiste en chef, gestion financière (EAWG2), et de M^{mes} Jael Billy et Maimouna Diakite, consultantes (EAWG2), avec l'aide de M^{mes} Zana Bacaj Mehmedi, consultante (EPSPF), et Azeb Yideru, assistante (EAWG2). L'équipe a bénéficié des conseils de M^{me} Boutheina Guermazi, directrice pour l'Intégration Régionale (AFWRI) et de MM. Abdoulaye Seck, directeur des opérations Pour le Cameroun, la Centrafrique, le Congo, le Gabon et la Guinée Equatoriale (AWCC1), et Manuel Vargas, *practice manager* (EAWG2). L'équipe tient à remercier pour leurs avis en qualité de pairs examinateurs MM. Immanuel Steinhilper, spécialiste senior du secteur public (EAWG1), et Jose Luis Diaz Sanchez, économiste (EAWM2).

L'équipe est également reconnaissante envers les autorités des pays-membres et la Commission de la CEMAC pour la coopération et pour les informations reçues, ainsi que pour leurs commentaires sur le projet de rapport y compris à l'occasion du webinar de validation du 23 juin 2022. Le rapport intègre enfin des commentaires de l'équipe du FMI appuyant la Commission de la CEMAC.

Résumé

- i. **Les entreprises publiques (EP) sont présentes dans tous les secteurs stratégiques des pays de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC).** Celles du secteur extractif (pétrole, gaz et mines), où dans la plupart des cas l'État est l'actionnaire majoritaire ou bien détient une participation importante, revêtent une importance particulière. Le pétrole et le gaz représentent en effet à eux seuls environ 20 % du produit intérieur brut (PIB), couvrent environ 75 % des exportations et contribuent à plus de 40 % des recettes publiques totales. En outre, les EP de la zone CEMAC fournissent des services essentiels tels que l'électricité, l'eau et les télécommunications, qui sont indispensables au bien-être des citoyens et au développement du secteur privé.
- ii. **Cependant, beaucoup, sinon la plupart des EP des pays de la CEMAC – en particulier les compagnies d'électricité et d'eau – sont confrontées à de graves difficultés opérationnelles et financières qui découlent de mauvaises pratiques de gouvernance.** Cela se traduit par une prestation de services médiocre en matière d'accès, de fiabilité et de coût, par des pertes économiques dues à des revenus insuffisants, mais aussi par une dette croissante. Le portefeuille des EP camerounaises en fournit un exemple clair. En effet, elles ont généré des pertes globales de 45 milliards de francs CFA en moyenne chaque année entre 2014 et 2018, et ce bien qu'elles aient reçu d'importantes subventions de l'État – à hauteur par exemple de 7,4 milliards de francs CFA en 2019 pour le Cameroun (subventions de réhabilitation). Un autre exemple est celui des EP centrafricaines qui se sont vu accorder en 2020 plus de 2 milliards de francs CFA de subventions diverses. Ces subventions ont souvent été accordées sans lien clair avec des indicateurs de performance mesurables pour inciter à de meilleures pratiques de gouvernance et de gestion.
- iii. **Les EP ont également des difficultés à recouvrer les montants dus par les organismes publics et par d'autres EP pour les biens ou services fournis, ce qui aggrave encore leurs problèmes de liquidités.** De nombreuses EP sont chroniquement déficitaires et dépendent des subventions de l'État pour combler les déficits de liquidités, mais ne disposent pas des ressources adéquates pour arrêter, et encore moins inverser, le déclin. Ainsi, ENERCA, la compagnie nationale d'électricité de Centrafrique, a du mal à recouvrer les sommes dues pour les services fournis et l'encours de sa dette financière a bondi à près de 28 milliards de francs CFA en 2020, alors que son chiffre d'affaires annuel n'atteint pas 8 milliards de francs CFA. Ce piège de la dette et du passif représente un risque budgétaire important, à un moment où les conséquences économiques de la pandémie du COVID-19 sont venues aggraver le fardeau de la dette publique. En outre, le risque de corruption et de mauvaise gestion des fonds publics reste élevé.
- iv. **Les EP sont, par nature, complexes à réformer en raison de leur nature hybride, de problèmes hérités du passé, des effets sociaux négatifs potentiels de la réforme et d'une économie politique particulière.** Bien que certains pays de la CEMAC aient initié des réformes de leur gouvernance, la relation complexe entre l'État actionnaire et l'EP en tant qu'entité commerciale entrave souvent le rythme des réformes. Les obligations de politique publique imposées – explicitement ou non – aux EP entrent souvent en conflit avec leurs objectifs commerciaux. Les États, par exemple, utilisent souvent les EP à des fins sociales en dehors du cadre budgétaire, par exemple par le biais de tarifs inférieurs aux coûts. En outre, les EP gèrent des sommes importantes et sont vulnérables à la fraude et au détournement d'actifs par des acteurs externes influents.

v. **L'État et les EP ont donc, chacun à son niveau, un rôle clé à jouer dans la mise en œuvre des réformes à entreprendre.** Les chefs d'État des pays membres de la CEMAC sont récemment convenus d'une série de réformes visant à renforcer la gouvernance des EP consistant en (a) l'augmentation de la transparence par la publication des états financiers certifiés des plus grandes EP et (b) un renforcement de la capacité des ministères des finances à assurer le suivi des performances des EP et à publier des rapport couvrant l'ensemble du portefeuille.

vi. **L'intégration régionale peut – à travers une action coordonnée par la Commission de la CEMAC – jouer également un rôle clé dans le processus de réformes des EP.** La Commission, par le biais du Programme des Réformes Économiques et Financières de la CEMAC (PREF-CEMAC) semble bien placée pour coordonner les mesures de réforme que les gouvernements nationaux seront amenés à prendre et pour promouvoir une application cohérente entre états-membres. Plus largement, la Commission peut se faire le champion de la modernisation du cadre réglementaire des entreprises publiques dans la Communauté, en s'appuyant sur des pratiques de gouvernance d'entreprise éprouvées et efficaces.

vii. **Dans le cadre de la feuille de route des réformes convenue entre chefs d'Etat, une priorité pour les pays de la CEMAC est d'accroître le respect des obligations qu'ont EP en matière de transparence et de publication.** Plutôt que d'adopter de nouvelles lois et réglementations, l'accent devrait porter sur le respect et l'application, par les EP, des dispositions en vigueur. Le respect du cadre juridique régional, par exemple, telles que l'Acte Uniforme de l'OHADA pour les entités commerciales et les normes comptables du SYSCOHADA est un excellent point de départ pour la publication par les EP de données sur leurs performances financières et économiques. Les plus grandes EP devraient être tenues de publier leurs états financiers annuels, avec des notes explicatives claires et précises sur les points importants, et le rapport d'audit correspondant sur leurs sites web.

viii. **L'accent doit également être mis sur l'amélioration du respect des délais de transmission des états financiers des EP et de leur qualité.** Les retards dans la production des états financiers constituent, pour l'économie au sens large, un problème grave compte tenu de la taille et de l'importance du portefeuille des EP. De plus, ces retards empêchent l'État de contrôler efficacement les performances des EP et de gérer les risques budgétaires associés. Dans un nombre relativement élevé de cas, les états financiers des EP sont assortis d'une opinion d'audit avec réserve, ce qui signifie qu'au moins sur un point spécifique ceux-ci n'ont pas été jugés fiables. Les audits peuvent être utiles pour renforcer les capacités internes en matière de *reporting* et de contrôles internes efficaces lorsque les EP sont tenues d'élaborer un plan d'action pour mettre en œuvre les recommandations de l'audit, en s'attachant à traiter les causes profondes des déficiences observées. Des mesures complémentaires, comme l'établissement d'un comité d'audit ou la préparation d'une cartographie des risques par chaque EP, devraient en outre être envisagées pour renforcer leur contrôle interne qui est souvent déficient. Les états doivent en outre prendre en compte le fait que les attentes en matière de *reporting* sur les activités des EP vont croissantes, et s'élargissent désormais notamment aux questions sociales et environnementales y compris le changement climatique – suivant en cela l'exemple des sociétés cotées.

ix. **Les gouvernements de la zone CEMAC doivent s'efforcer de renforcer les capacités des structures administratives existantes pour assurer un suivi efficace des performances des EP.** La nomination des conseils d'administration et la définition d'objectifs stratégiques à long terme sont des fonctions importantes de L'État en qualité d'actionnaire d'une EP. La collecte de données pour analyser la performance et la situation financière des EP est une fonction particulièrement cruciale. Cette collecte

et cette analyse de données permettent, dans le cadre de la fonction actionnariale, de préparer des rapports sur l'ensemble du portefeuille des EP. Pour remplir efficacement ce rôle, les ministères des finances doivent disposer d'un personnel possédant les compétences requises et les outils de base pour collecter, analyser et communiquer les données financières des EP.

x. **Assurer la viabilité financière des EP de la CEMAC nécessite également l'élaboration et la mise en œuvre de plans de restructuration, en plus des réformes de gouvernance.** Les plans de restructuration mis en œuvre ont souvent une portée et une couverture limitées et se concentrent sur la restructuration de la dette. Cependant, s'attaquer aux causes profondes de la faiblesse des performances financières des EP implique l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de restructuration à grande échelle qui s'attaque aux faiblesses opérationnelles, organisationnelles et financières entravant la prestation de services et la rentabilité. Cet angle d'attaque devrait permettre de réduire les risques budgétaires associés aux EP.

xi. **Les pays de la CEMAC pourraient également prendre des mesures pour rendre plus autonomes financièrement les EP dont la viabilité est manifeste.** Les EP dont le modèle économique a fait ses preuves pourraient par exemple émettre des obligations sur les marchés de capitaux de la CEMAC afin de financer de gros investissements en infrastructures ou des dépenses d'équipement. Ces EP seront amenées à de voir améliorer des aspects clés de gouvernance, comme la transparence des états financiers ou l'indépendance et l'efficacité du conseil d'administration. Ces EP seraient en outre amenées à redéfinir leurs relations avec l'État par exemple, en fixant des tarifs ou en établissant des mesures pour assurer que l'État paie ses factures à temps.

I. Le rôle des EP dans les pays de la CEMAC

Contexte et objectifs

1. Les entreprises publiques (EP), définies comme des entités commerciales contrôlées par l'État, sont des acteurs clés des économies de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC).¹ Cette note met en évidence les tendances en matière de gouvernance des EP observées dans les engagements pays de la zone CEMAC et recommande des actions politiques pour renforcer les pratiques de gouvernance et améliorer la performance des EP. Elle s'ouvre sur un plaidoyer en faveur des réformes de gouvernance, en tenant compte de l'ampleur de l'empreinte des EP dans les économies de la CEMAC. Le Chapitre I présente les principales caractéristiques du paysage des EP dans les pays de la zone, en soulignant les problèmes de gouvernance qui se posent dans les secteurs clés - industries extractives, électricité, eau, télécommunications et agriculture. Le Chapitre II explore les principes fondamentaux qui sous-tendent la gouvernance des EP, en s'appuyant sur la boîte à outils de la Banque mondiale² pour les EP et le Cadre intégré pour les EP (iSOEF), ainsi que sur d'autres recherches ou exemples de pratiques recommandées dans divers contextes nationaux³. Le Chapitre III conclut avec des options pour les décideurs politiques afin de renforcer les pratiques de gouvernance, en s'appuyant sur la feuille de route des réformes communes convenues par les chefs d'État lors d'un récent sommet de la CEMAC⁴.

A. Arguments en faveur de l'amélioration de la Gouvernance des EP

2. Les EP sont très présentes dans tous les grands secteurs de l'économie de la zone CEMAC. Le tableau I.1 illustre l'éventail des secteurs où les EP sont actives. L'objectif de la Communauté est une harmonisation plus étroite et la création d'un marché commun. S'assurer que les EP sont gérées efficacement est donc vital pour le bon fonctionnement de l'économie aux niveaux national et régional.

Tableau I.1 - L'empreinte des EP dans les économies de la CEMAC

	Agriculture	Eau	Électricité	Mines	Services financiers	Industrie *	Télécom	Transport
Cameroun	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Centrafrique		✓	✓		✓		✓	
Congo		✓	✓	✓	✓		✓	✓
Gabon	✓		✓	✓	✓			✓
Guinée Eq.	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Tchad	✓	✓	✓	✓		✓		

¹ La CEMAC compte six États membres : le Cameroun, la République centrafricaine, le Tchad, la Guinée équatoriale, le Gabon et la République du Congo. Elle vise à harmoniser les réglementations pour faciliter la croissance économique de ses membres qui partagent la même monnaie (le franc CFA). Le traité établissant la CEMAC a été signé en 1994 et est entré en vigueur en 1999.

² Le « Toolkit » (Banque mondiale, 2014) s'inspire des Lignes directrices sur la gouvernance des EP de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) qui ont été mises à jour en 2015.

³ Comprend d'autres recherches de la BM, les lignes directrices de l'OCDE et les rapports nationaux du FMI.

⁴ Le Sommet Extraordinaire des Chefs d'État sur la situation macro-économique dans la CEMAC, présidé par le Cameroun, s'est tenu le 18 août 2021. Le communiqué final fait explicitement référence à l'amélioration des pratiques de gouvernance dans les EP (paragraphe 17).

* comprend la construction et l'industrie manufacturière. Sources : autorités des pays concernés et, pour le Gabon, internet.

3. La logique qui sous-tend le modèle de gouvernance des EP dans la CEMAC est la même dans tous les secteurs économiques en matière de dispositifs d'entreprise et de mécanismes de responsabilité ; l'importance de certaines composantes varie cependant selon le secteur. Le chapitre I.C illustre l'importance, pour la gouvernance des EP dans l'industrie extractive (pétrole, gaz et mines), de la transparence dans la publication d'informations dans tous les aspects de la gestion des ressources. Le chapitre I.D, quant à lui, démontre que pour les services publics détenus par l'État, tels que les EP dans les secteurs de l'eau ou de l'électricité, le respect des obligations de service public (OSP) est le principal enjeu. Le Chapitre II traite du modèle de gouvernance global.

4. Les EP de la CEMAC assurent des services publics de base qui sont essentiels au développement social des citoyens et à la croissance des entreprises. Outre leur objectif principal de fournir des biens et des services sur une base commerciale, les gouvernements de la CEMAC font souvent appel aux EP pour répondre à des OSP telles que l'amélioration de l'accès à l'eau et à l'électricité. Le secteur privé, y compris les petites et moyennes entreprises, dépend aussi largement des services fournis par les EP, comme l'électricité, les transports et les télécommunications. Cependant, de nombreuses EP réalisent de manière chronique des performances insuffisantes, souvent en raison de coûts imposés par l'Etat tels que les tarifs inférieurs aux coûts pour les services essentiels. Le manque de transparence, de capacité et de redevabilité de ces EP nuise souvent à la qualité de leur prestation de services au public.

5. Les réformes structurelles, de gouvernance et de transparence des EP sont donc essentielles à la croissance économique dans la zone CEMAC. Un rapport récent du FMI sur les pays de la CEMAC a fait état d'une corrélation positive entre les améliorations de la gouvernance en général et une croissance économique plus forte et plus inclusive. L'étude a observé que les avantages du renforcement de la gouvernance étaient particulièrement remarquables pour les pays partant d'une base peu solide et d'une corruption perçue comme élevée. La croissance économique dans l'ensemble de la zone CEMAC devrait rebondir à 2,7 % en 2021 et passer à 3,5 % à moyen terme, en fonction des réformes entreprises pour améliorer la gouvernance et le climat général des affaires (Fonds Monétaire International, 2021). Une évolution similaire de la croissance économique est attendue au niveau des pays.

6. Les EP inefficaces ou mal gérées entraînent souvent des coûts budgétaires importants pour les pays de la CEMAC. De nombreuses EP sont prises dans un cercle vicieux de pertes et de contraintes de ressources et se tournent vers l'État pour obtenir de l'aide. Les EP déficitaires pèsent sur les finances publiques sous forme de garanties, de subventions ou de prêts. De nombreuses EP rencontrent également des difficultés à recouvrer les montants dus pour la prestation de services aux organismes publics (par exemple, les ministères ou autres EP), ce qui entraîne des problèmes de trésorerie. Cela représente un risque fiscal important alors qu'il est probable que les retombées économiques de la pandémie du COVID-19 exacerbent la dette publique dans la CEMAC.⁵

⁵ Les prévisions du FMI vont dans le sens d'une pression continue sur la charge de la dette publique dans l'ensemble de la CEMAC, en partie due à la baisse des prix du pétrole

7. Les États accordent souvent des subventions aux EP pour des montants importants sans lien clair avec des indicateurs de performance mesurables qui pourraient inciter à de meilleures pratiques de gouvernance.⁶ Le Cameroun, l'économie la plus grande et la plus diversifiée de la CEMAC (représentant 47 % du PIB en 2019⁷), possède un important portefeuille d'EP et constitue un exemple pertinent de ce problème. Les EP en Cameroun fournissent des services essentiels dans des secteurs clés tels que l'énergie, le pétrole et le gaz, l'agriculture et les transports (le tableau I.2 présente les 10 principales EP en fonction de leurs revenus). En 2016, les EP ont généré des recettes totalisant 15 % du PIB et détenaient des actifs représentant 20 % du PIB : Les EP entièrement détenues par l'État ont généré des recettes de 1 200 milliards de francs CFA (7 % du PIB), tandis que les entreprises dans lesquelles l'État détient une participation minoritaire ont généré 1 300 milliards de francs CFA (8 % du PIB)⁸. Malgré d'importantes subventions, à hauteur de 7,4 milliards de francs CFA en 2019 pour le Cameroun (subventions de réhabilitation) et de 2 milliards en 2020 pour la RCA, le portefeuille des EP a subi des pertes globales de 45 milliards CFA en moyenne chaque année entre 2014 et 2018.

Tableau I.2 - Les plus grandes EP du Cameroun par le chiffre d'affaires (en millions de CFA).

Acronyme	Dénomination sociale	% détenu par l'État (1)	Derniers états financiers	Chiffre d'affaires	Résultat net	Fonds propres	Dettes	
							LF (2)	2020 (3)
SONARA	Société Nationale de Raffinage	100	2019	528,739	(94,003)	(154,357)	198,485	693,800
SODECOTON	Société de Développement du Coton du Cameroun	59	2019	154,665	(785)	3,597	29,579	2,500
CAMTEL	Cameroon Telecommunications	100	2019	113,896	5,991	122,365	433,101	23,600
ALUCAM	Compagnie Camerounaise de l'Aluminium	86	2019	77,833	(24,626)	(11,827)	16,805	
SONATREL	Société Nationale de Transport de l'Electricité	100	2019	62,973	2,366	2,649	58,082	
PAD	Port Autonome de Douala	100	2019	56,205	5,378	112,671	43,140	41,100
CAMWATER	Cameroon Water Utilities Corporation	100	2019	38,455	149	205,589	492,849	5,200
ADC	Les Aéroports du Cameroun	71	2018	35,441	8,052	17,175	19,761	13,100

(<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/01/21/Central-African-Economic-and-Monetary-Community-CEMAC-Staff-Report-on-the-Common-Policies-of-50032>).

⁶ Cf. l'étude conjointe du FMI et de la Banque mondiale sur le renforcement de la croissance inclusive dans la CEMAC
⁷ Cf. en annexe I l'étude conjointe du FMI et de la Banque mondiale sur l'amélioration de la croissance inclusive dans la CEMAC

⁸ Données tirées de Gouvernance d'entreprise et performance financière des Entreprises publiques au Cameroun (Association Internationale de Développement, 2018)

CBC	Commercial Bank of Cameroun	98	2019	31,070	3,205	15,634	21,362	
CAMAIR-Co	Cameroon Airlines	100	2018	19,785	(22,139)	(79,460)	29,244	124,000

Notes : (1) Correspond à la part des capitaux propres détenus par l'État et les autres organismes publics (2) Correspond à la dette financière (3) Les données sur la dette pour 2020 comprennent la dette financière étrangère non approuvée/garantie par l'État et la dette intérieure.

Sources : Calculs de l'auteur et données des autorités dont Tome Vert 2019 et 2020

8. Le manque de transparence dans la gestion des EP crée des risques de corruption et de mauvaise gestion des ressources publiques. Les récents scandales de corruption au sein d'EP telles que Petrobras (la compagnie pétrolière nationale du Brésil) ou Eskom (la compagnie nationale d'électricité sud-africaine), qui impliquaient des fraudes et des erreurs de gestion perpétrées à grande échelle par des cadres supérieurs de l'entreprise, ont démontré qu'une gouvernance insuffisante au sein des EP peut être préjudiciable à l'économie au sens large. L'organe exécutif de la Communauté, la Commission de la CEMAC⁹, a pris des mesures pour améliorer les pratiques de gouvernance avec la publication de la directive 06/11 sur la transparence et la gouvernance qui comprend des dispositions spécifiques relatives à la transparence des dépenses publiques en matière de ressources naturelles (comme section C aborde en plus détails, l'État est l'actionnaire majoritaire ou possède une participation importante dans la plupart des entreprises opérant dans le secteur extractif (pétrole, gaz et mines) dans la CEMAC). Cependant, la mise en œuvre de la directive a été inégale. Tous les pays n'ont pas transposé la directive en droit. Certains ont du mal à la mettre en œuvre, en imposant par exemple des sanctions lorsque le non-respect de la directive est constaté. Le risque de corruption et de mauvaise gestion de l'argent public par les EP dans la CEMAC reste donc élevé.

9. La conjonction d'activités commerciales et de missions de service public constituent des obstacles réels aux réformes de leur gouvernance. Un rapport récent, évaluant l'efficacité des réformes des EP soutenues par la Banque mondiale, a souligné l'importance, pour la réussite des réformes, de l'atténuation des risques liés aux facteurs d'économie politique.¹⁰ Les EP gèrent souvent des flux de recettes importants et sont parfois utilisées par l'État ou des groupes politiques pour exercer une influence politique sur les résultats économiques et l'allocation des ressources. Les EP peuvent également être confrontées à des interférences politiques, au niveau opérationnel, au profit d'intérêts particuliers avec un risque de détournement de fonds. Par conséquent, les efforts de réforme de la gouvernance des EP, pouvant inclure une restructuration, peuvent se heurter à la résistance de ceux qui ont intérêt à maintenir le statu quo. Il s'agit d'un obstacle important à la réforme.

10. Une bonne gouvernance des EP est donc un bien public important pour la santé de l'économie et une prestation efficace de services publics essentiels dans les pays de la CEMAC. Les difficultés auxquelles les autorités de la CEMAC sont confrontées dans la gestion des EP (résumés dans le tableau

⁹ La Commission de la CEMAC est dirigée par un commissaire de chaque pays membre, dont les portefeuilles comprennent le marché commun, la politique monétaire, les infrastructures et le cadre légal. 150 personnes composent les effectifs de la Commission.

¹⁰ Le groupe d'évaluation indépendant a publié un rapport intitulé *State your Business* : Quelles sont les clés de la réussite des réformes des EP (AF 08-18) qui a évalué l'efficacité des réformes des EP soutenues par la Banque mondiale (Banque mondiale, 2020)

I.3) sont communes à d'autres contextes nationaux. La cause profonde de plusieurs de ces difficultés est la faiblesse des pratiques de gouvernance. Comme les chapitres II et III le démontrent plus en détail, le renforcement de la gouvernance d'entreprise est essentiel pour améliorer la performance des EP dans la CEMAC, ce qui devrait se traduire par une meilleure prestation de services au public et réduire les risques budgétaires des pays membres. Comme il n'existe pas de définition unique de la gouvernance d'entreprise, cette note se réfère à une définition utilisée dans une publication récente de la Banque mondiale selon laquelle « La gouvernance d'entreprise se réfère aux structures et processus par lesquels les entreprises sont dirigées et contrôlées. Elle rend les entreprises, les actionnaires et les régulateurs plus responsables, plus efficaces et plus transparents, ce qui permet de renforcer la confiance »¹¹.

Tableau I.3 - Difficultés associées aux EP

Coût et risques budgétaires	<ul style="list-style-type: none"> ➤ L'État peut voir sa responsabilité engagée au titre d'une dette, en qualité de garant direct ou implicite. ➤ Les EP dépendent souvent de subventions de l'État ou de transferts de dettes
Mauvaise qualité de la prestation de service au public	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Les EP assurent la prestation de services essentiels, tels que l'eau et l'électricité aux citoyens ➤ Les résultats du développement social dépendent des prestations de services
Entrave au développement du secteur privé	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Les entreprises ont également besoin de pouvoir compter sur des services essentiels tels que les télécommunications, l'électricité, le transport.
Risques de corruption	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Vulnérabilité à la fraude et à la mauvaise gestion des ressources ➤ Contraintes de capacité et de fonctions de contrôle

Source : Auteurs

B. Panorama des EP dans les pays de la CEMAC

11. Cette section donne un aperçu de la structure du portefeuille des EP dans les pays de la CEMAC et met en évidence les tendances observées dans certains secteurs stratégiques - industries extractives, électricité, eau, télécommunications et agriculture. La définition des EP varie selon les pays de la CEMAC. Dans la présente note, elles sont définies comme des entités commerciales contrôlées par l'État. Le tableau I.4 énumère les entités répondant à cette description dans chaque pays membre, par secteur, en fonction des données financières fournies par les autorités et, dans le cas du Gabon, des données publiques limitées.

12. La plupart des pays de la CEMAC ne collectent ni ne publient d'informations centralisées sur les caractéristiques ou les performances des EP. Cela peut s'expliquer en partie par la disparité de la définition des EP entre les pays membres, les variations dans la façon dont les autorités considèrent le rôle de l'État en tant qu'actionnaire et les contraintes de capacité dans la collecte, l'analyse et la communication des performances des EP. La majorité des EP de la zone CEMAC sont constituées en sociétés anonymes (SA). Elles sont donc soumises aux exigences du droit des sociétés spécifiques aux

¹¹ Cette définition est tirée d'une publication récente de la Banque mondiale intitulée *Leadership Training Toolkit for State-Owned Enterprises*. (Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement ; Société Financière Internationale, 2021).

sociétés anonymes publiées¹² par l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA), qui stipule la publication d'états financiers annuels. Cependant, de nombreuses EP ne produisent pas d'états financiers accessibles au public. Par conséquent, les données sur les performances financières et économiques présentées dans cette note présentent plusieurs lacunes. Les entreprises publiques de Guinée équatoriale, par exemple, publient des informations très limitées, tandis que celles du Gabon ne publient aucune information.

Tableau I.4 - Aperçu des EP dans la CEMAC et par secteur

Pays	Agriculture	Électricité et eau	Industries extractives	Services financiers	Industrie (1)	Télécom	Transport
Cameroun	ANAFOR, CDC, MIDEPECAM, PPPIC, SEMRY, SODECOTON, SODEPA	EDC, HYDRO MEKIN, SONATREL CAMWATER	SCDP, SNH, SONARA	BC- PME, CBC, CFC, SNI, SRC	ALUBASSA, ALUCAM, AYABA HOTEL, CAMPO ST, CPE, CHC.SA, CICAM, SGHC, SHE, SHNC, SOHLI, SOPECAM LABOGENIE, MAETUR, MAGZI, MATGENIE, SIC	CAMTEL	ADC, CAMAIR-Co, CAMTAINER, CNIC, PAD, PAK, PAL
Centrafrique		ENERCA, SODECA				SOCATEL	
Congo		E2C, CEC, LCDE	SNPC, CORAF, SNPC-D, SONAREP			Congo Télécom	CFCO, PABPS, PAPN
Gabon	Rougier SA (2)	SEEG (3)	COMILOG, GOC (4), SEM, SOGARA, Total Gabon	UGB	La Poste SA, SNI		Air Gabon, SOGATRA
Guinée Équatoriale	SONAPESC A	SEGESA	GEPETROL and subsidiaries	HOLDING 2020, INSESO	CENTRAMED, CENTRO DE LA PAZ MALABO, CENTRO MEDICO LA PAZ BATA Y OYALA	GECOTEL, GITGE	APGE, CEIBA Intercontinental
Tchad	COTON TCHAD	SNE, STE	CNPCIC, SHT, SRN		CST, NSTT, SIMATRAC, SONACIM		

¹² En 2014, l'OHADA a publié un Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique.

Notes : (1) comprend la construction, l'industrie manufacturière, les médias et les communications, la santé, les hôtels. (2) Rougier SA possédait également une usine de contreplaqué qui a été fermée en 2021. (3) La SEEG est présente dans les secteurs de l'électricité et de l'eau. (4) GOC (Gabon Oil Company) est également connue sous le nom de SNHG (Société Nationale des Hydrocarbures).

Source : Préparé à partir de données reçues des autorités et complétées par des données publiques limitées pour le Gabon

C. Compagnie nationale pétrolière et autres EP de l'industrie extractive

13. Dans de nombreux pays de la CEMAC, la compagnie nationale pétrolière (CNP) est la cheville ouvrière de l'économie nationale et le secteur extractif dans son ensemble est de loin le plus important.

Les six pays membres de la CEMAC sont connus pour leurs ressources naturelles, notamment pour l'extraction et l'exportation de pétrole. Dans l'ensemble de la zone CEMAC, l'État est l'actionnaire majoritaire ou possède une participation importante dans la plupart des entreprises opérant dans le secteur extractif (pétrole, gaz et mines) en amont mais également en aval (en ce qui concerne les raffineries). Selon une récente étude conjointe du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale (BM), le pétrole et le gaz représentent environ 20 % du produit intérieur brut (PIB) et 75 % des exportations. Le pétrole et le gaz contribuent également à plus de 40 % des recettes fiscales totales.¹³ En 2019, le secteur pétrolier représentait à lui seul près de 30 % du PIB au Congo et en Guinée équatoriale et totalisait environ 18 % du PIB au Tchad et au Gabon.¹⁴ Le Tchad, la Guinée équatoriale et la République du Congo sont classés parmi les principales économies pétrolières.¹⁵ Le Gabon devrait également figurer sur cette liste, mais les données sur la compagnie pétrolière nationale ne sont pas disponibles.

14. Le secteur pétrolier est très complexe et est généralement organisé autour de deux arrangements : les accords de partage des bénéfices (PSA) ou les concessions. Dans un PSA, l'État, via une CNP dans la plupart des cas, et une société privée étrangère (normalement par le biais d'une filiale résidente), établissent un partenariat pour l'extraction et l'exportation de pétrole et conviennent d'un système de partage des bénéfices. Dans un accord de concession, l'opérateur paie généralement une redevance et un impôt sur le revenu à l'État pour le droit d'extraire et d'exporter du pétrole (Fonds Monétaire International ; Banque mondiale, 2021).

15. La transparence dans la divulgation de la gestion des ressources, depuis l'extraction jusqu'à la déclaration et la collecte des revenus est une préoccupation importante en matière de gouvernance pour les CNP et autres EP dans le secteur extractif. La promotion d'une gestion ouverte et responsable des ressources extractives est l'objectif principal de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) - la norme mondiale pour la gouvernance du pétrole, du gaz et des ressources minérales. La plupart des pays de la CEMAC visent à être évalués au regard de la norme ITIE¹⁶, à l'exception de la Guinée équatoriale qui n'est pas encore membre. Le dernier rapport de divulgation de l'ITIE pour la

¹³ Cf. la récente étude conjointe du FMI et de la Banque mondiale sur le renforcement de la croissance inclusive dans la CEMAC (Fonds Monétaire International ; Banque mondiale, 2021).

¹⁴ Cf. l'étude conjointe FMI/Banque mondiale sur l'amélioration de la croissance inclusive dans la CEMAC

¹⁵ Selon la définition du FMI d'un pays dont les exportations pétrolières comptent pour plus de 90 pourcents de ces exportations nettes.

¹⁶ En 2021, l'ITIE a levé la suspension de la République centrafricaine et a réadmis le Gabon.

République du Congo a indiqué que le secteur extractif a contribué à près de 61% du PIB en 2019, le Trésor public ayant perçu 1 309 milliards de CFA de recettes fiscales provenant de sa part de revenus en nature¹⁷.

16. De nombreuses CNP ou EP du secteur extractif génèrent un chiffre d'affaires important, mais ont également une dette importante, garantie ou non, qui représente un passif éventuel pour l'État. Le tableau I.5 énumère les principales EP du secteur extractif de la CEMAC. La SNPC, la CNP du Congo, et ses trois filiales à part entière, la CORAF, la SNPC Distribution et la SONAREP, affichent des niveaux d'endettement élevés et n'ont été que marginalement rentables en 2019. Les quatre entreprises présentent ensemble un ratio d'endettement proche de 2, ce qui signifie que leur niveau de dette financière est deux fois supérieur à celui des fonds propres de l'entreprise. Avec une dette de 3,4 milliards de dollars US à la fin 2019, la SNPC présente un risque fiscal important pour l'État.¹⁸

Tableau I.5 - EP des industries extractives (pétrole, gaz et mines) dans les pays de la CEMAC (en millions de CFA).

Pays	EP	Sous-secteur	% État	Derniers états financiers	Chiffre d'affaires	Résultat d'exploitation	Résultat net	Fonds propres	Dette financière
Cameroun	SCDP	Pétrole /Gaz	51 (1)	2019	17,063	5,754 (2)	1,724	34,772	2,464
	SNH	Pétrole /Gaz	100	2019	6,549	(11,317)	25,266	228,790	5,179
	SONARA	Pétrole /Gaz	100	2019	528,739	(37,346)	(94,003)	(154,357)	198,485
Congo	SNPC	Pétrole /Gaz	100	2020	332,358		(60,240)	783,005	(3)
	CORAF	Pétrole /Gaz	100 (4)	2019	276,495	(14,254)	(15,834)	162,360	72
	SNPC-D	Pétrole /Gaz	(5)	2019	5,560	(3,322)	(1,657)	(20,863)	24,988
	SONAREP	Pétrole /Gaz		2019	3,066	(60)	0	566	0
Gabon	Total Gabon	Pétrole /Gaz	25	2020	232,497		(46,755)	950,792	105,633 (6)
	SEM	Pétrole /Gaz	100						
	SOGARA	Pétrole /Gaz	69						
	COMILOG	Mining	29						
	GOC	Mining	100						
Guinée Equatoriale	GEPETROL	Pétrole /Gaz		2016	681,606		527,396		1,150 (7)
	GEPETROL	Pétrole /Gaz		2016	335		(1,325)		
	SEGUROS	Pétrole /Gaz							
	GEPETROL	Pétrole /Gaz		2016	52,725		1,716		

¹⁷ Cf. la page pays de l'ITIE sur la République du Congo pour le rapport 2019 <https://eiti.org/republic-of-congo>

¹⁸ Données issues d'un examen poussé des états financiers de la SNPC et de ses filiales, la publication est en cours.

Pays	EP	Sous-secteur	% État	Derniers états financiers	Chiffre d'affaires	Résultat d'exploitation	Résultat net	Fonds propres	Dettes financières
	SONAGAS	Pétrole /Gaz		2016	130,950		125,027		
Tchad	CNPCIC	Pétrole /Gaz		2014	178	(17)	(23)	(340)	1,760 (8)
	SHT	Pétrole /Gaz	100	2017	33,226	26,362	48,352	384,637	347,266
	SRN	Pétrole /Gaz	40	2019	270,937	40,074	23,049	95,117	321,393

Notes : (1) Correspond à la participation au capital détenue par l'État et les autres entités publiques (y compris les autres EP). (2) Correspond à l'excédent brut d'exploitation « EBE ». (3) L'information sur la dette n'était pas disponible dans les données fournies pour 2020 (4) Information provenant de <https://www.coraf.cg/presentation/> (5) Comme la CORAF, la SNPC-D et la SONAREP sont des filiales de la SNCP (6) Correspond à la dette totale (7) Correspond à la dette commerciale. (8). Correspond à la somme de la dette sociale, des dettes commerciales, des dettes bancaires et des autres dettes
Source : Préparé à partir de données reçues des autorités complétées par des données publiques limitées pour le Gabon.

17. SONARA, la société nationale de raffinage du pétrole, l'une des plus grandes EP du Cameroun, est structurellement déficitaire. La SONARA jouit d'un quasi-monopole de fait sur le raffinage du pétrole et la distribution en gros dans le pays. L'État contrôle directement ou indirectement 96 % de ses actions, les 4 % restants étant détenus par le groupe Total. La SONARA a enregistré une perte nette tous les ans depuis 2012 ; ses pertes totales et cumulées entre 2012 et 2020 s'élèvent à 461 milliards de francs CFA. En 2014 Les fonds propres de la SONARA sont devenus négatifs (c'est-à-dire que la valeur de son passif a dépassé celle de son actif) et n'ont cessé de diminuer depuis, pour atteindre (237) milliards de francs CFA à la fin de 2020. Pour couvrir ses pertes, la SONARA a contracté chaque année une énorme dette, composée à la fois d'emprunts bancaires (287 milliards de francs CFA à la fin de 2020) et de dettes envers les sociétés de négoce de pétrole (364 milliards de francs CFA). En raison de son endettement élevé, la société supporte d'importants frais financiers. Sur la période 2014-2020, les coûts des activités financières de la SONARA ont entraîné des pertes cumulées de 208 milliards de francs CFA. Ces coûts comprennent les intérêts sur la dette (32,3 millions de CFA en 2020) et les pertes de change puisque la société achète son pétrole brut en dollars américains. En raison des pertes récurrentes et d'un incendie catastrophique dans la raffinerie de Limbé en 2019, la SONARA, avec une dette de 3 % du PIB, est désormais en quasi-faillite.¹⁹

D. Services publics assurés par l'État (électricité, eau, télécommunications)

18. Les services publics des pays de la CEMAC sont principalement du ressort de l'État et sont souvent déficitaires de manière persistante. Cela peut s'expliquer en partie par les « activités quasi-budgétaires » de nombreuses sociétés de services publics qui pratiquent des tarifs plus bas pour soutenir des obligations de service public plus larges telles que l'amélioration de l'accès des ménages à l'électricité et à l'eau. L'amélioration des résultats du développement social est sans aucun doute une priorité dans les pays de la CEMAC. Cependant, les pertes proviennent également des biens et services fournis mais non facturés aux organismes publics (tels que les ministères ou d'autres EP) qui ne paient pas leurs factures en temps

¹⁹ Données provenant d'une évaluation de la SONARA dont la publication est imminente.

voulu. Les services publics sont souvent confrontés à des contraintes importantes pour recouvrer ces arriérés. La nature et le profil des entreprises publiques opérant dans les secteurs de l'eau, de l'électricité et des télécommunications varient considérablement, alors même que chacune d'entre elles fournit des services essentiels.

Eau

19. Les entreprises du secteur de l'eau dans la CEMAC sont largement détenues par l'État, à quelques exceptions près, ce qui est souvent le cas dans de nombreux contextes nationaux. L'accès à l'eau est vital pour tous les aspects du développement. Pour cette raison, l'eau est souvent un monopole naturel dans lequel le contrôle actionnarial de l'État peut revêtir un caractère d'intérêt public. Cependant, comme le montre le tableau I.6, les EP du secteur de l'eau de la CEMAC présentent une dette importante par rapport aux revenus générés. La SODECA, la société nationale de distribution d'eau en République centrafricaine, a accumulé, en raison de problèmes de recouvrement, un tel niveau d'arriérés (8,4 milliards de francs CFA) qu'elle a enregistré des fonds propres négatifs en 2020²⁰.

Tableau I.6 - Les EP du secteur de l'eau dans les pays de la CEMAC (en millions de CFA).

Pays	EP	Sous-secteur	% D	C	Résultat d'exploitation	Résultat net	Fonds propres
Cameroun	CAMWATER	Eau	100,95	208	580	149	205,589
Centrafrique	SODECA	Eau	97,0	21	1	150	(3,977)

²⁰ Données provenant d'une évaluation des EP en République centrafricaine dont la publication est imminente

				2	6			
				0	6			
					1			
Congo	LCDE	Eau	1	2	9			
			0	0	,			
			0	2	8			
				0	3			
					8			
Gabon	SEEG	Eau	5					
			1					
Guinée Eq.	(1)							
Tchad	STE	Eau	1	2	3	2,346	(994)	27,655
			0	0	,			
			0	1	9			
				6	3			
					2			

Note : (1) Aucune donnée ne provient des autorités des EP d'eau

Source : Préparé à partir de données reçues des autorités et complétées par des données publiques limitées pour le Gabon

Électricité

20. Les EP du secteur de l'électricité dans la CEMAC sont pour la plupart détenues à 100 % par l'État et ont des niveaux d'endettement élevés. À l'instar des services d'eau, et comme le montre le tableau I.7, les EP du secteur de l'électricité sont confrontées à une dette relativement élevée. Ces niveaux d'endettement élevés sont souvent dus à des problèmes de recouvrement des recettes, généralement auprès d'organismes publics qui tardent à régler les factures. Ainsi, ENERCA, la compagnie nationale d'électricité de la République centrafricaine, est confrontée à des difficultés considérables pour recouvrer les sommes dues par l'État, et sa dette s'élève à 27 milliards de francs CFA en 2020, soit près de quatre fois les recettes générées.

Tableau I.7 - Les EP du secteur de l'électricité dans les pays de la CEMAC (en millions de CFA)

Pays	EP	% État	Derniers états financiers	Chiffre d'affaires	Résultat net	Fonds propres	Dette financière
Cameroun	EDC	100	2019	9,995	1,787	18,496	129,899
Cameroun	HYDRO MEKIN	100	2017			1,836	3,518 (1)
Cameroun	SONATREL	100	2019	62,973	2,366	2,649	58,082
Centrafrique	ENERCA	100	2020	7,885	826	4,554	27,441
Congo	E2C	100	2020	76,834	(3,456)	12,678	70,453 (1)
Congo	CEC	80	2020	48,535		(25,141)	338,502
Gabon	SEEG	51					
Guinée Equatoriale	SEGESA		2016				745,217
Tchad	SNE	100	2017	46,456	(598)	5,827	75,375 (2)

(1) Correspond à la dette totale. (2) Montant de la dette sociale, des comptes fournisseurs, du passif bancaire et autres dettes.

Source : Préparé à partir de données reçues des autorités et complétées par des données publiques limitées pour le Gabon.

21. ENEO, le principal fournisseur d'énergie du Cameroun, n'est plus contrôlé par l'État, bien que le gouvernement camerounais conserve un intérêt stratégique et qu'il ait des arriérés de paiement importants vis-à-vis de l'entreprise. Ces problèmes de recouvrement persistants affectent gravement la

capacité d'ENEO à améliorer la prestation de services ou à régler ses propres dettes envers d'autres producteurs d'énergie ou EP. Le tableau I.8 illustre le montant substantiel que l'État et les autres EP doivent à ENEO. Seuls 9 milliards de francs CFA sur le montant total à recevoir de l'État ont pu être validés, soit moins d'un dixième des 93 milliards de francs CFA d'arriérés qui restent à valider. Ces arriérés sont si importants que la réduction des valeurs comptables est incluse comme indicateur de résultats dans l'accord actuel de financement de la politique de développement entre les autorités et la Banque mondiale.²¹

Tableau I.8 - Créances et dettes d'ENEO Cameroun

Extraits sélectionnés du Bilan au 30/09/2021 de ENEO (en milliard de CFA)			
Créances issues de la compensation	39	Dettes envers les Fournisseurs*	97
Créances sur l'État (validées)	9	Dettes envers des EP	84
Créances sur l'État (non validées)	93		
Créances sur d'autres EP	46		
Total	187	Total	181

* Les fournisseurs comprennent les producteurs indépendants d'électricité. Source : ENEO Cameroun

22. Contrairement à ENERCA, qui est une compagnie d'électricité totalement intégrée, ENEO est un exemple de la réforme de dégroupage menée par les autorités au Cameroun. Le dégroupage consiste à séparer les fonctions essentielles d'une compagnie d'électricité (production, transport, distribution, vente au détail) en segments plus typiquement concurrentiels (production et vente au détail) et en segments moins concurrentiels (transport et distribution) où un opérateur unique est mieux placé pour gérer l'infrastructure. ENEO est responsable de la distribution de l'électricité dans le cadre d'un contrat de concession à long terme, mais n'a pas été en mesure d'améliorer ses mauvaises performances financières, avec des pertes d'énergie commerciale de près de 30 % dues principalement au sous-investissement dans le réseau de distribution et à de mauvaises pratiques en matière de relevé, de facturation et de recouvrement des recettes.

Télécommunications

23. La forte présence des EP dans le secteur des services publics dans la CEMAC a pour effet d'évincer les entreprises privées et peut fausser la dynamique du marché. Ce phénomène est particulièrement marqué dans le secteur des télécommunications, qui compte un nombre relativement élevé d'EP détenues à 100% par l'État (comme l'illustre le tableau I.9) par rapport à d'autres contextes nationaux, bien que les données financières publiques disponibles pour ce secteur soient particulièrement limitées. Ainsi, la société nationale de télécommunications du Cameroun, CAMTEL, bénéficie d'un monopole de fait sur des domaines essentiels de l'infrastructure nationale de télécommunications. Tout fournisseur de services Internet sur le marché doit s'appuyer sur

²¹ Pour plus d'informations cf.

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/270841619143289743/pdf/Cameroon-Third-Fiscal-Consolidation-and-Inclusive-Growth-Development-Policy-Financing.pdf>.

l'infrastructure de CAMTEL et fonctionne aux prix et aux conditions fixés par CAMTEL. En revanche, au Tchad, il existe un marché actif pour les services de télécommunications fournis par le secteur privé.

Tableau I.9 - Les EP du secteur des télécommunications dans la CEMAC (en millions de CFA)

Pays	EP	Sous-secteur	% État	Derniers états financiers	Chiffre d'affaires	Résultat net	Fonds propres	Dettes financières
Cameroun	CAMTEL	Telecom	100	2019	113,896	5,991	122,365	433,101
Centrafrique	SOCATEL	Telecom	100	2019	353	(1,020)	(662)	1,162 (1)
Congo	Congo Télécom	Telecom	100	2016		5,700	17,000	
Gabon								
Guinée Eq.	GECOTEL	Telecom		2016		0		345
Guinée Eq.	GITGE	Telecom		2016	6,255	1,381		30,579
Tchad								

Notes: (1) Correspond à la dette totale.

Source : Préparé à partir de données reçues des autorités et complétées par des données publiques limitées pour le Gabon

E. Les EP agricoles

24. Bien qu'il s'agisse d'un secteur crucial pour l'emploi, la part de la production agricole dans le PIB varie considérablement selon les pays de la CEMAC, allant de 2,6 % de la valeur ajoutée du PIB en Guinée équatoriale à 50 % au Tchad. Un rapport de la Banque mondiale sur l'agriculture et le commerce en Afrique centrale²² a souligné qu'un pourcentage important de la population de la CEMAC est employé dans le secteur agricole, y compris la sylviculture et la pêche. Plus de la moitié de la population est employée dans l'agriculture au Cameroun, en République centrafricaine et au Tchad (respectivement 62, 72 et 77 %), et 41 % des personnes travaillent dans l'agriculture en République du Congo. L'agriculture représente une part plus faible de l'emploi en Guinée Equatoriale (19 %) et au Gabon (16 %).

25. Les cultures dites « de rente » destinées à l'exportation hors de la CEMAC sont essentielles pour ce secteur. La République centrafricaine exporte principalement des légumes vers des pays d'Afrique en dehors de la CEMAC. La République du Congo exporte du thé et du café. L'agriculture est la pierre angulaire de l'économie camerounaise, employant près des deux tiers de la main-d'œuvre. Les cultures pratiquées sont le café, le coton, le cacao et le maïs. Le Cameroun compte plusieurs entreprises publiques dans ce secteur, comme le montre le tableau I.10. Depuis 2011, l'Union européenne a financé plusieurs projets dans le sous-secteur du coton dans le cadre du Programme d'Appui à l'amélioration de la Productivité Agricole. L'enveloppe actuelle est de 50 millions d'euros. Selon cet accord, l'EP camerounaise du secteur du coton, SODECOTON, fait partie d'une chaîne d'approvisionnement complexe impliquant des groupes de producteurs et une autre EP qui a le monopole de la transformation industrielle du coton.²³

²² La BMI a publié en 2018 un rapport pour soutenir les efforts des pays de la CEMAC visant à accroître le commerce agricole.

²³ Les modalités de financement et la structure de l'industrie du coton au Cameroun sont décrites sur le site internet de l'Union européenne consacré à la capacité de développement : <https://europa.eu/capacity4dev/value-chain-analysis-for-development-vca4d-/wiki/219-cameroon-cotton>

Un nouveau projet en préparation, financé par la BM, soutient la restructuration de la Société d'Expansion et de Modernisation de la Riziculture de Yagoua (SEMRY).

Tableau I.10 - les EP de la CEMAC : Agriculture (en million de CFA)

Pays	EP	Sous-secteur	% État	Derniers états financiers	Chiffre d'affaires	Résultat d'exploitation	Résultat net	Fonds propres	Dettes financières
Cameroun	CDC	Agriculture	100	2019	4,321	(9,639) ⁽¹⁾	(17,966)	14,648	26,447
Cameroun	PPPIc	Agriculture	98	2018	7,206	(835)	910	(5,623)	1,051
Cameroun	SEMRY	Agriculture	100	2019	1,436	165	(307)	15,744	157
Cameroun	SODECOTON	Agriculture	59	2019	154,665	14,154	(785)	3,597	29,579
Cameroun	SODEPA	Agriculture	100	2019	2,180	117	107	13,148	1,670
Cameroun	MIDEPECAM	Pêche	100	2019	142	19	(42)	1,144	0
Cameroun	ANAFOR	Sylviculture	100	2019	98	96	(34)	50	0
Gabon	Rougier SA	Sylviculture							
Guinée Eq.	SONAPESCA	Pêche		2016	452		5		
Tchad	COTON	Agriculture	35	2017	56,004	27,301	22,182	31,084	34,383 (2)
	TCHAD								

Notes : (1) Les chiffres (tels que ceux de l'ANAFOR, MIDEPECAM, PPPIc, SEMRY, SODECOTON et SODEPA) correspondent à l'excédent brut d'exploitation (2) Correspond au montant de la dette sociale, Montant de la dette sociale, des comptes fournisseurs, du passif bancaire et autres dettes.

Source : Préparé à partir de données reçues des autorités et complétées par des données publiques limitées pour le Gabon

II. Gouvernance des EP dans les pays de la CEMAC : Principes clés et pratiques actuelles

A. Cadre pour la gouvernance des EP

26. Si les pratiques des différents pays varient, il existe un consensus international sur les composantes d'une bonne gouvernance des EP. La gouvernance d'entreprise est un ensemble de structures et de processus qui rassemblent les acteurs impliqués dans les dimensions stratégiques et de performance de l'entreprise, qui comprennent généralement ses actionnaires, le conseil d'administration et la direction générale. Cette définition est applicable aux entreprises opérant dans le secteur public ou privé.

27. Ce Chapitre présente les principes clés de la gouvernance d'entreprise, suivis d'exemples de pratiques actuelles observées dans les pays de la CEMAC. Le schéma 1 ci-dessous résume, les composantes de la gouvernance d'entreprise qui comprennent : (i) un cadre légal prévoyant un mandat général pour la gouvernance des EP ; (ii) des règles claires régissant l'exercice des droits de l'État en qualité d'actionnaire ; (iii) des processus de suivi et de contrôle de la performance des EP ; (iv) une direction professionnelle - conseil d'administration et équipe de direction - composée de personnes ayant l'expérience et les compétences requises pour ces rôles ; (v) une responsabilité financière et une transparence par le biais de rapports et de la publication d'informations en temps voulu et (vi) des règles adéquates en matière de marchés publics. En raison de la disponibilité limitée de données sur les pratiques observées en matière de marchés publics des EP dans la CEMAC, la note ne comprend pas de section sur ce sujet.

Schéma 1 – Composantes clés de la gouvernance d'EP



Source : iSOEF, *Module 4 portant sur la gouvernance d'entreprise et les mécanismes de responsabilité* (Banque Mondiale, 2019)

28. Outre ces dimensions, qui portent sur les composantes techniques de la gouvernance des EP, l'économie politique est également un élément clé à prendre en compte dans les réformes portant sur la gouvernance. Les EP gèrent souvent de gros montants en matière de ressources et de fonds ; elles peuvent donc représenter une cible pour la recherche de rentes ou le détournement d'actifs par des individus puissants, y compris ceux qui ont des connexions politiques. De ce fait, les efforts visant à améliorer la gouvernance peuvent s'enliser sans l'adhésion d'acteurs locaux clés disposant non seulement des pouvoirs et de la volonté politique nécessaires pour mener des réformes, mais aussi d'un leadership fort et de la capacité de résister à la résistance des intérêts particuliers. L'iSOEF prodigue des conseils pour atténuer les facteurs d'économie politique²⁴. Dans la mesure où l'accent est mis sur l'adaptation des mesures d'atténuation au contexte local, la présente note se concentrera sur les dimensions techniques de la gouvernance des EP.

B. Cadre légal des EP

29. Un cadre légal clair, complet et cohérent pour les EP est essentiel pour une gouvernance d'entreprise effective. Un tel cadre établit des obligations claires qui ne se contredisent pas, couvre toutes les exigences importantes et facilite la conformité et l'application. Les pays identifient et classent souvent les EP en fonction de leur nature économique. Cependant, la définition de ces entreprises varie d'un pays à l'autre, non seulement dans les termes utilisés mais aussi dans la forme juridique ou la structure de l'entreprise. Les EP peuvent revêtir différentes formes juridiques - certaines sont requises par la loi et sont créées par acte législatif spécifique avec des objectifs de politique publique définis ; d'autres sont constituées en sociétés à responsabilité limitée ou en sociétés par actions (SA). Une définition juridique claire et transparente de « l'entreprise publique » est donc cruciale.²⁵

30. Le cadre légal et réglementaire définit généralement la forme juridique, l'administration et la gouvernance des EP, reflétant souvent les exigences contenues dans le droit des sociétés. Le cadre

²⁴ Note d'orientation thématique 2 de l'iSOEF : Analyse de l'économie politique de la réforme des EP.

²⁵ Une entité est considérée comme une entreprise publique si (i) elle est contrôlée par l'État, que ce soit juridiquement, par la détention d'actions ou par d'autres moyens ; (ii) elle est juridiquement et financièrement autonome par rapport à l'État c'est-à-dire qu'elle jouit de la personnalité juridique, de règles de fonctionnement spécifiques définies dans le cadre d'un régime juridique, et a ses propres revenus et sources de financement ; et (iii) elle opère sur un marché de biens ou de services qui pourraient, en théorie, être fournis par une entreprise privée – source iSOEF (BM) ; cf. également les Lignes Directrices sur la Gouvernance des Entreprises Publiques (OCDE, 2015).

juridique des EP doit refléter, dans la mesure du possible, celui du droit des sociétés. Une réglementation adéquate de ces entreprises est un élément important de la gouvernance et, dans de nombreux pays, les plus grandes EP sont tenues de respecter les mêmes normes réglementaires que les sociétés cotées en Bourse. Ainsi, la structure de direction comprend un conseil d'administration qui assure la surveillance et une équipe de gestion qui gère les opérations quotidiennes.

31. Un cadre légal efficace pour les EP fixe des limites claires et définit la relation entre l'État en tant qu'actionnaire et l'EP, y compris ses organes de gouvernance et sa direction. Les pratiques préconisent un cadre légal qui stipule que les responsabilités de l'État en tant qu'actionnaire sont séparées et distinctes des pouvoirs de décision et de définition de la stratégie du conseil d'administration et de la direction générale de l'entreprise. Cette séparation des responsabilités est particulièrement pertinente pour les EP qui sont censées réaliser des objectifs de politique publique tout en fournissant des biens ou des services commerciaux à but lucratif. Dans la pratique, cela signifie qu'il faut définir clairement les pouvoirs et les responsabilités du ministère des Finances (Mdf), des ministères de tutelle ou des autres agences gouvernementales concernées, de même que ceux de l'EP.

32. Le cadre légal codifie généralement les responsabilités en matière de surveillance financière et les exigences en matière de rapports financiers des EP, y compris la nécessité d'un examen par des auditeurs externes indépendants. La pratique recommandée est que les EP soient soumises à des règles que les entreprises du secteur privé ; dans ce cadre, la loi exige généralement que les EP préparent et publient des états financiers annuels complets et que ceux-ci soient certifiés par un auditeur indépendant et qualifié (les aspects liés aux états financiers des EP et au rôle des auditeurs sont abordés plus en détail dans la section consacrée à la redevabilité et à l'information financières). Dans certains pays, la fonction de surveillance financière est assurée, soit par exclusivement le ministère des Finances, soit conjointement par le ministère des Finances et le ministère de tutelle sectorielle dont relève l'EP.²⁶

33. Le cadre légal définit souvent des mesures d'application, y compris des sanctions, en cas d'infraction à la réglementation par les EP. Le cadre légal doit inclure des dispositions permettant de prendre des mesures exécutoires appropriées lorsque les EP n'ont pas respecté leurs obligations, telles que dans des cas graves de fraude ou de mauvaise gestion financière, par exemple. Cela peut notamment se traduire par des sanctions ou des pénalités.

Pratiques en cours dans les pays de la CEMAC

34. Les EP des pays de la CEMAC s'appuient partiellement sur le cadre de l'OHADA, mais beaucoup d'entre elles opèrent dans un cadre légal fragmenté. Les exigences de transparence et de publication, applicables aux SA dans l'Acte uniforme de l'OHADA de 2014 (étudiés plus en détail dans la section II.F), constituent un point de départ pertinent que les entreprises publiques de la CEMAC devraient appliquer au minimum. Lorsque les EP sont soumises à des statuts spécifiques ou à des exigences légales propres au secteur dans lequel elles opèrent, ces exigences font parfois double emploi avec les dispositions existantes de l'Acte uniforme de l'OHADA ou les modifient, ce qui entraîne une fragmentation ou une ambiguïté dans l'exigence de conformité. Dans d'autres cas, il existe des EP dans la CEMAC qui ne sont

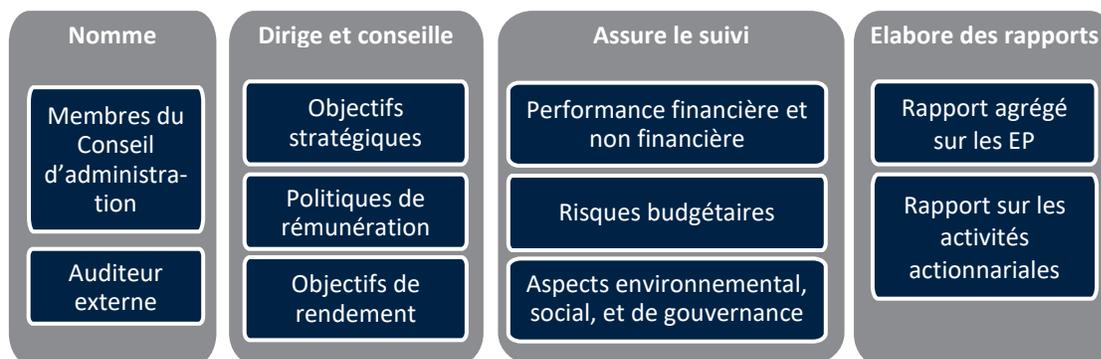
²⁶ En Centrafrique, la loi assigne au Contrôle Général du Secteur Parapublic un rôle de contrôle, qui porte notamment sur les achats et paiements réalisés EP.

pas encore transformées en sociétés, telles que la société productrice de coton en République centrafricaine « Cellule Coton ».

C. La fonction actionnariale de l'État

35. L'État a la responsabilité distincte d'agir en tant qu'actionnaire actif et responsable. Ses principales fonctions en la matière sont généralement les suivantes (a) nommer les membres du conseil d'administration des EP et des auditeurs externes, et prodiguer des conseils sur la nomination du PDG ; (b) définir les mandats des EP ; (c) assurer le suivi des performances financières et opérationnelles ; (d) préparer et publier les rapports relatifs au portefeuille ; et (e) prodiguer des conseils sur les décisions de restructuration. Ces fonctions (résumées au Schéma 2) doivent être confiées à une entité dotée de pouvoirs et de ressources appropriés. L'État doit être responsable de l'exécution de son rôle d'actionnaire.

Schéma 2 - L'État actionnaire : fonctions clés



Source : Adaptation (Banque Mondiale, 2019)

36. Les rôles et responsabilités de l'État en tant qu'actionnaire doivent être codifiés dans le cadre légal. La fonction actionnariale d'EP est nouvelle dans de nombreux pays en développement et n'existe souvent pas en tant que fonction distincte. De ce fait, dans la pratique, il existe de nombreux modèles de fonctionnement pour l'État actionnaire. Cette « entité actionnaire » peut faire référence à des situations où les responsabilités actionnariales sont attribuées à une seule entité, soit une agence gouvernementale, soit un instrument d'investissement/une société de portefeuille (modèle « centralisé »). Il peut également s'agir de situations dans lesquelles le ministère de tutelle dont dépend l'EP fait office d'actionnaire (modèle « décentralisé »). Un troisième scénario implique un organisme central qui conseille le ministère de tutelle sur ses responsabilités actionnariales (modèle « consultatif/double »). Le cadre légal peut définir le mandat de la fonction actionnariale et stipuler clairement les rôles et responsabilités de l'institution ou des institutions impliquées. Dans certains pays, ce mandat est décrit dans une politique actionnariale. Les bonnes pratiques internationales demandent que les accords attribuant une fonction actionnariale à l'État soient soumis à des procédures appropriées de responsabilité politique et divulgués au grand public (OCDE, 2015).

37. Ces dernières années, de nombreux pays ont pris des mesures pour renforcer leur fonction actionnariale des EP en l'attribuant à une agence dédiée dotée de pouvoirs et de ressources adéquats. Comme la plupart d'entre eux ont pris des mesures pour transformer en société commerciale leurs EP, la

manière dont l'actionnariat des EP est géré est apparue comme une question politique essentielle. La fonction d'actionnaire d'une EP implique une série de décisions et d'activités qui entraînent des répercussions importantes sur la gouvernance des EP. Pour que L'État soit un actionnaire effectif, des connaissances et de l'expérience sur la façon dont une grande entreprise est gérée sont nécessaires.

38. De nombreux pays en développement ont créé des entités spécialisées dans l'actionnariat des EP, sous la forme d'un département ministériel, d'une agence autonome ou d'une société holding²⁷. Une étude récente sur les EP en Amérique latine a fourni de nouvelles preuves qu'une agence de surveillance et de contrôle forte donne de meilleurs résultats de gouvernance qu'une approche fragmentée avec des responsabilités partagées entre plusieurs agences et ministères. L'étude a révélé que dans les pays où des organismes de contrôle centralisés sont utilisés, les EP ont tendance à avoir de meilleures performances financières et moins de dettes par rapport au produit intérieur brut (Musacchio, et al., 2019).

39. Une seule entité centrale chargée de l'actionnariat de l'État rend donc les activités de surveillance plus cohérentes ; toutefois, pour être efficaces, les entités actionnariales centralisées ont besoin d'un soutien politique garantissant leur indépendance. La centralisation des responsabilités de l'État en matière d'actionnariat des EP présente plusieurs avantages. Tout d'abord, elle identifie clairement son rôle d'actionnaire qui, autrement, serait relégué au second plan dans l'élaboration de la politique sectorielle. En identifiant clairement le rôle d'actionnaire, l'État signale son intention de veiller à ce que les EP soient tenues de respecter des normes exigeantes de gouvernance et de responsabilité et soient gérées de manière professionnelle. Ensuite, une agence spécialisée favorise la spécialisation dans une série de domaines essentiels à la gouvernance d'entreprise, tels que la stratégie d'entreprise, la finance d'entreprise, les rapports financiers, les contrôles internes et l'audit.

40. Les fonctions actionnariales comprennent les nominations, la définition de l'orientation stratégique et le suivi des EP. L'entité actionnaire est responsable de la définition et du suivi de la mise en œuvre de mandats et d'objectifs de performance généraux pour les EP, y compris les objectifs financiers, la réalisation d'objectifs sociaux ou d'autres objectifs de politique publique. Cette entité doit également veiller à la production en temps voulu de rapports transparents (OCDE, 2015). L'entité actionnaire doit s'attacher à nommer au conseil d'administration de l'entreprise des personnes possédant l'expérience et les compétences professionnelles requises, dans le cadre d'un processus transparent assorti de critères de sélection clairement définis. L'établissement d'une politique de rémunération claire pour les membres des conseils d'administration des EP favorise l'intérêt à long et moyen terme de l'entreprise et peut attirer et motiver des professionnels qualifiés. La nomination d'un auditeur externe indépendant chargé d'examiner les performances de l'entreprise doit également répondre à un processus transparent.

41. Au titre de sa fonction, l'entité actionnaire doit également identifier surveiller et atténuer les risques. L'évaluation des risques peut être réalisée au niveau de chaque EP et pour l'ensemble du portefeuille d'EP de l'État. L'évaluation des risques au niveau du portefeuille est particulièrement utile aux gouvernements pour estimer risque combiné posé par la dette et le passif des EP. La fonction actionnariale

²⁷ Le Maroc, par exemple, a créé la Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation (DEPP) au sein du ministère des finances. Au Mozambique, l'Instituto de Gestão Participações do Estado (IGEPE) a été créé en 2001 en tant que société holding chargée de gérer toutes les participations de l'État. En Cote d'Ivoire également.

peut également recouvrir la publication des informations financières globales sur le portefeuille des EP. Compte tenu de leur impact sur les deniers publics, les performances financières et économiques des EP doivent être connues du public et faire l'objet de rapports et de publications.

Pratique en cours dans les pays de la CEMAC

42. Pour de nombreuses EP de la CEMAC, soit la responsabilité de l'exercice du rôle d'actionnaire de l'État n'est pas clairement identifiée, soit la fonction est dispersée entre différentes institutions. Au Cameroun, la fonction actionnariale est exercée par deux agences centralisées distinctes - la Direction des entreprises publiques et parapubliques et la Commission de restructuration des entreprises publiques (DPC et CTR²⁸). Au Gabon, le schéma actionnarial de l'Etat repose sur deux structures de type « holding » dont l'un est le fonds d'investissement souverain²⁹. Le tableau II.1 donne d'autres exemples de régimes d'actionnariat dans la CEMAC.

Tableau II.1 - Entités assurant le rôle d'État-actionnaire dans les pays de la CEMAC

Pays	Entités chargées des fonctions actionnariales de l'État	
	Nom de l'entité/département	Rattachement
Cameroun	<ul style="list-style-type: none"> • Division des Participation et Contribution • Commission Technique de Réhabilitation 	Ministère des finances
Centrafrique	<ul style="list-style-type: none"> • Département du Trésor • Contrôleur du secteur parapublic 	Ministère des finances Cabinet du Premier ministre
Congo	<ul style="list-style-type: none"> • Direction Générale du portefeuille des EP 	Ministère des finances
Gabon	<ul style="list-style-type: none"> • FGIS Fonds gabonais d'investissements stratégiques • Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) 	Présidence de la Rep. Ministère en charge de l'Économie
Guinée Equatoriale	<ul style="list-style-type: none"> • Direction générale des entreprises publiques et parapubliques 	Ministère des finances
Tchad	<ul style="list-style-type: none"> • Direction Générales des microfinances et des EP 	Ministère des finances

Source : Préparé à partir de données reçues des autorités et complété par données publiques

43. Les ministères de tutelle de la CEMAC détiennent toujours un pouvoir considérable par le biais du système traditionnel de tutelle technique³⁰. Dans ce système, la stratégie de l'EP est définie par le ministère de tutelle et les décisions clés au sein de l'EP sont approuvées par le ministère de tutelle. L'approbation préalable des décisions clés par le ministère de tutelle peut être une exigence légale pour l'EP. Dans certains pays, la manière dont l'État entend stimuler la performance des EP n'est pas clairement définie. Une partie de la solution consiste pour les gouvernements à clarifier les mandats, à attribuer des rôles, des responsabilités et des pouvoirs définis à la fonction de gestion actionnariale et à l'isoler de toute influence politique.

²⁸ La DPC est la *Division des Participations et Contributions*, une unité placée sous la tutelle du ministère des Finances. La CTR, *Commission Technique de Réhabilitation*, a été créée par décret en 1986 par le Gouvernement du Cameroun pour centraliser la gestion des entités du secteur public et des entreprises parapubliques.

²⁹ FGIS, *Fonds Gabonais d'investissements stratégiques*, est le fond souverain du Gabon

³⁰ Cf. le rapport conjoint FMI/BM sur le renforcement de la croissance inclusive dans la CEMAC (Fonds Monétaire International ; Banque mondiale, 2021)

D. Gestion et suivi de la performance

44. Pour être un actionnaire informé et efficace, l'État doit surveiller les performances des EP et tenir leurs équipes de gestion et leurs conseils d'administration responsables des résultats. L'État doit mettre en place des systèmes de suivi appropriés fondés sur des mandats, des stratégies et des objectifs de performance clairement définis. Certains pays s'appuient sur des accords de performance bien conçus pour s'assurer que les EP ont adopté des pratiques modernes de gestion de la performance fondées sur la planification stratégique, l'utilisation des technologies de l'information actuelles, des indicateurs clés de performance (KPI) pertinents et des tableaux de bord.

45. L'État, par l'intermédiaire de l'entité propriétaire, doit suivre et évaluer régulièrement les performances des EP, en particulier celles qui sont peu performantes ou qui drainent les ressources publiques. L'étude de la performance des EP en Amérique latine a fourni la preuve que la planification a priori et les rapports fréquents permettant de suivre les progrès réalisés par rapport aux plans stratégiques ont permis de minimiser les demandes de financement ad hoc adressées au gouvernement au cours de l'année, réduisant ainsi les risques de trésorerie et les passifs éventuels (Musacchio, et al., 2019). Dans ces cas, l'État a mis en place des incitations appropriées pour que les conseils d'administration et les dirigeants des EP gèrent efficacement leurs entreprises. Il a été nécessaire de trouver un équilibre entre une surveillance efficace et la limitation de l'ingérence politique. Atteindre cet équilibre peut être particulièrement difficile compte tenu du fait que de nombreuses EP ne sont pas gérées uniquement à des fins commerciales.

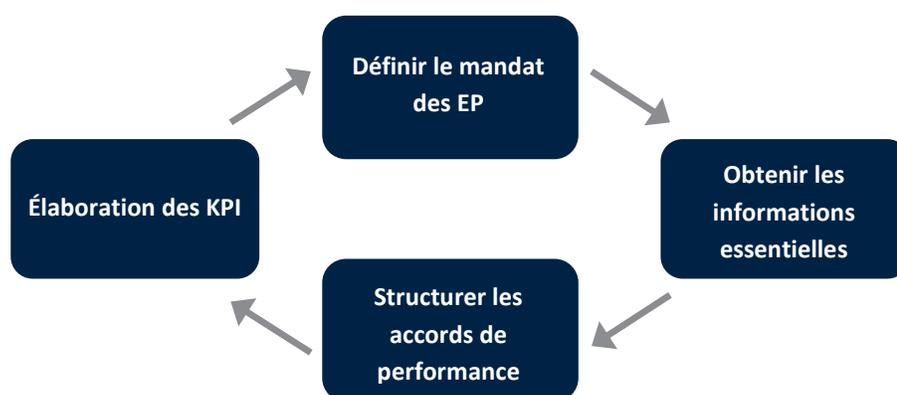
46. La fixation d'objectifs de performance mesurables et réalistes pour les EP est une tâche essentielle, mais complexe. Elle implique d'identifier et de chiffrer les objectifs non commerciaux (mandats politiques) et d'assurer la cohérence entre ces objectifs et les cibles financières. L'identification des objectifs de service public (OSP) des EP et la quantification des résultats et des coûts unitaires associés sont essentielles pour évaluer la performance financière et l'efficacité opérationnelle des EP, en particulier lorsque ces dernières reçoivent des subventions publiques. Sans définir et formaliser au préalable les OSP des EP et sans en mesurer le coût, il sera difficile pour les EP d'atteindre la viabilité financière et de réduire la charge associée sur les finances publiques.

47. La pratique recommandée est que les EP mettent en place un processus de planification stratégique qui couvre les activités commerciales et non commerciales. Ce processus implique un plan directeur (avec une perspective à moyen terme telle que quatre ou six ans), des objectifs, des cibles, ainsi qu'une mission et une vision bien définies. Les objectifs doivent être le résultat d'un dialogue fondé sur la planification stratégique, reflétant les politiques sectorielles et les tendances de l'industrie. La rémunération variable de la direction d'une EP peut donc être liée à la performance (plutôt que d'agir comme un salaire supplémentaire), en utilisant une approche « en cascade » selon laquelle les objectifs de performance assignés aux unités commerciales, aux équipes et aux individus découlent de la réalisation des objectifs de l'EP et la soutiennent (Banque Mondiale, 2019).

48. Il n'existe pas de modèle unique pour la gestion de la performance dans les EP, mais un cadre de gestion de la performance solide comprend les éléments suivants (cf. Schéma 3) :

- *Les accords de performance* qui sont des protocoles d'accord (contraignants ou non) sur les engagements de la direction et leur alignement sur les objectifs du propriétaire avec les mécanismes d'incitation à moyen et long terme. Ils peuvent être des outils importants pour assurer la responsabilisation des équipes de gestion et des conseils d'administration des EP.
- *Indicateurs clés de performance*. L'analyse de la performance financière des EP peut inclure une série d'indicateurs de la rentabilité, des risques et des relations financières avec le gouvernement. Le choix des indicateurs spécifiques dépend des circonstances du pays, notamment du type d'industrie que représente une EP et les types et le niveau de risque auxquels elle est confrontée.
- *Les mécanismes d'exécution*, qui comprennent le rôle de l'entité propriétaire, la gouvernance d'entreprise, la structure de gestion et les lignes hiérarchiques, ainsi que les dispositifs internes de suivi et d'évaluation (Banque Mondiale, 2019).

Schéma 3 - Cycle de gestion de la performance des EP



Source (Banque Mondiale, 2019)

49. Les KPI doivent être spécifiques, mesurables, réalisables, axés sur les résultats et délimités dans le temps (« SMART »). La pratique recommandée est que les KPI soient liés à la stratégie de l'EP et fondés sur des objectifs que la direction des EP peut contrôler de manière réaliste. Les indicateurs peuvent être mesurés à l'aide de données financières standardisées ou d'informations non financières spécifiques au secteur/marché. Ils favorisent généralement l'analyse et la comparabilité dans le temps et facilitent l'évaluation comparative avec les pairs. Les KPI doivent être faciles à suivre, limités en nombre et soutenus par un système d'information de gestion lorsque cela est possible (Banque mondiale, 2019). Certaines entités actionnaires ont même développé des plateformes informatiques pour la collecte de données auprès des EP. Le tableau II.2 énumère les KPI couramment utilisés pour suivre la performance des EP.

Tableau II.2 - KPI utilisés couramment pour suivre la performance des EP

Dimension	Indicateurs
Performance économique	➤ Marge bénéficiaire nette (Résultat net/chiffre d'affaires)
	➤ Rendement des fonds propres (Résultat net /fonds propres)
	➤ Rendement des capitaux employés (résultat d'exploitation/ capitaux propres plus dette)
Risque	➤ Ratio actuel (actif courant/passifs courant)
budgétaire	➤ Effet de levier (actifs/fonds propres)

Dimension	Indicateurs
(liquidité et solvabilité)	➤ Couverture des intérêts (résultat d'exploitation sur les charges d'intérêts)
Flux concernant l'Etat	➤ Dividendes versés ➤ Recettes fiscales ➤ Transferts (dons, subventions, contributions en capital)

Source : Banque mondiale et adaptation de (Allen & Alves, 2016)

50. Les EP doivent produire des états financiers annuels et des KPI non financiers au niveau de l'entreprise, ce qui permet une analyse agrégée au niveau du secteur. Le suivi de la performance des EP comprend : (i) l'examen des rapports financiers et des rapports d'audit des EP, (ii) l'élaboration d'une base de données des indicateurs clés de performance financière des EP, (iii) l'interaction avec les directeurs financiers des plus grandes EP et (iv) la synthèse de l'analyse des principales données financières dans un bref rapport destiné à informer le gouvernement. Au fil du temps, les activités de suivi pourraient être affinées et étendues pour couvrir des questions telles que la conformité aux règlements, les KPI opérationnels ou les projets stratégiques.

51. L'entité chargée de surveiller la performance des EP peut produire un rapport, souvent appelé rapport global, pour résumer la performance financière globale du portefeuille d'EP et fournir des informations sur les entreprises individuelles. Les rapports globaux bien conçus comprennent généralement les éléments suivants³¹ :

- Une **vue d'ensemble du secteur** et les points saillants des activités des EP au cours de l'année, y compris des informations sur les décisions politiques ou les transactions qui ont eu un impact important sur la situation financière du secteur.
- Une **liste complète des entreprises** dont l'État est actionnaire, ventilée par secteur d'activité, taille et type de participation (telles que les entreprises à participation majoritaire ou minoritaire, entreprises stratégiques ou candidates à la restructuration).
- Une vue d'ensemble de la **manière dont l'État exerce son rôle d'actionnaire**, par exemple, la nomination des administrateurs, les politiques de rémunération, la politique de dividendes, les dispositions en matière d'organisation et de gouvernance, les objectifs financiers et de politique publique.
- **Les points forts de la performance économique et de la situation financière** du portefeuille ; et
- Des **informations spécifiques aux principales entreprises**, comprenant un résumé de leurs opérations, des états financiers abrégés, des indicateurs de performance financière, la liste des membres du conseil d'administration, du personnel clé et les auditeurs, la participation du gouvernement et des données sur les KPI.

Pratiques en cours dans les pays de la CEMAC

52. Dans les pays de la CEMAC, les fonctions de contrôle de l'État sont confrontées à d'importantes contraintes de capacité pour remplir correctement leur rôle. En conséquence, les EP de certains pays ne fonctionnent pas comme de véritables sociétés anonymes, travaillant dans le cadre défini par l'Acte uniforme de l'OHADA ou les pratiques internationales recommandées qui appellent des objectifs de

³¹ Évoqué par (Allen & Alves, 2016)

performance, des contraintes budgétaires, des exigences de productivité et des normes de qualité de service. Plusieurs EP de la CEMAC ne semblent pas non plus disposer d'une structure de gouvernance appropriée, d'une comptabilité adéquate, d'une gestion des risques, de contrôles internes ou de programmes de lutte contre la corruption.

53. De nombreux éléments clés d'un cadre solide de gestion des performances des EP ne sont actuellement pas en place dans les pays de la CEMAC. Il s'agit notamment de la planification stratégique des EP, qui reflète les mandats assignés par l'État et toute OSP importante que l'EP est censé remplir ; d'un processus bien défini pour fixer des objectifs de performance réalistes ; de politiques relatives à la planification des ressources de l'entreprise et à l'exploitation des nouvelles technologies ; ou encore de la communication et des rapports publics sur la performance. De plus, et en partie à cause de l'expertise limitée du secteur, les contributions du conseil d'administration à la planification stratégique de l'EP ont tendance à être limitées.

54. Des subventions ont souvent été accordées pour des montants importants aux EP déficitaires dans certains Etats-membres, sans contreparties en termes de mesures d'amélioration de la performance. Le soutien de l'Etat aux EP camerounaises chroniquement déficitaires est discuté au chapitre 1.A. En Centrafrique, les trois principales EP ont absorbé ensemble 1,6 et 2 milliards de francs CFA de subventions ou transferts en 2019 et 2020, ENERCA bénéficiant de la majeure partie de ces montants. Trois autres EP de plus petite taille ont quant à elles reçues un total de 2,6 milliards de francs CFA entre 2018 et 2021, sous forme de subvention ou de transfert de dette bancaire.³²

55. Cependant, les autorités du Cameroun et de la Centrafrique ont pris d'importantes mesures pour améliorer le suivi et la communication des performances des EP au niveau du portefeuille. Depuis 2017, les autorités camerounaises ont joint au projet de loi de finances (connu sous le nom de Tome Vert) un rapport agrégé qui analyse la performance des EP commerciales et non commerciales par secteur. Les autorités centrafricaines ont publié un nouveau décret détaillant le contenu et la structure du rapport global qui devrait être publié pour la première fois en 2022. Cependant, à l'heure actuelle, seules les autorités du Cameroun produisent ce niveau de rapport sur les performances financières des EP.

E. Structure et fonctionnement du conseil d'administration des EP

56. Les conseils d'administration sont souvent considérés comme la « pierre angulaire » d'une entreprise. Ils fournissent des conseils stratégiques essentiels à la direction et exercent un contrôle sur des domaines sensibles tels que la planification stratégique, la gestion des risques, la rémunération des dirigeants, les conflits d'intérêts, les rapports externes et l'audit. Les conseils d'administration efficaces exercent généralement des responsabilités clairement définies, une composition diversifiée et fondée sur le mérite, un nombre limité de comités spécialisés (notamment sur l'audit), un cadre de rémunération adéquat et un processus en place pour évaluer leur efficacité à intervalles réguliers.

57. La compétence et l'engagement du conseil d'administration jouent donc un rôle important dans la qualité de la gouvernance des EP. Le conseil existe pour assurer la gestion et la surveillance d'une entreprise de diverses manières et il est essentiel de s'assurer que toutes les autres composantes de la

³² Source : Gouvernance des entreprises publiques et risques budgétaires, décembre 2021, BM (en attente de publication).

gouvernance d'entreprise fonctionnent efficacement. Dans le contexte de la présente note, le « conseil d'administration » désigne l'organe de la société chargé des fonctions de gouvernance de l'entreprise et de contrôle des actions de la direction.

58. La tendance internationale générale à la professionnalisation des conseils d'administration préconise de nommer des personnes dont l'expérience professionnelle se situe dans le domaine des affaires et qui possèdent une expertise (technique) spécifique de l'industrie ou de l'entreprise. De nombreux pays dans le monde ont adopté cette approche comme l'un des moyens d'améliorer l'intervention de leurs conseils d'administration. La présence de personnes politiquement exposées au sein d'un conseil d'administration n'est pas souhaitable dans la mesure où elle peut conduire à une politisation du rôle du conseil et où elle nuit à la collégialité de ses délibérations. Dans certains pays, tous les membres des conseils d'administration des EP doivent être indépendants du gouvernement. Dans d'autres, les gouvernements nomment au conseil des administrateurs qui soient indépendants de manière purement théorique.

59. La portée et la définition de l'indépendance varient considérablement en fonction du cadre juridique d'un pays ou des codes de gouvernance d'entreprise de l'administration. En général, un administrateur indépendant n'a pas de relation matérielle avec la société au-delà de son mandat d'administrateur. Il se doit d'être indépendant de caractère et de jugement. Si les administrateurs qui ont des liens politiques peuvent jouer un rôle important en veillant à ce que l'EP soit attentive aux objectifs politiques ou stratégiques, ces objectifs ne doivent pas entraver l'efficacité du conseil en tant qu'organe de contrôle indépendant ou être atteints au détriment de la santé financière et économique de l'EP.

Pratiques en cours dans les pays de la CEMAC

60. La plupart des conseils d'administration de la CEMAC étant composés exclusivement de hauts fonctionnaires, l'ingérence politique dans des questions importantes telles que la stratégie et la nomination des cadres supérieurs est très répandue dans les EP. La plupart des conseils d'administration des EP de la CEMAC sont composés exclusivement de hauts fonctionnaires. De nombreux conseils d'administration des EP de la CEMAC ont eu du mal à remplir leur rôle d'intendance, car leur autonomie peut être compromise lorsqu'ils sont confrontés au pouvoir de l'État en tant qu'actionnaire unique ou majoritaire. Les membres des conseils d'administration sont généralement nommés par les ministères identifiés dans la loi sur les EP, avec un processus limité (voire inexistant) pour vérifier les compétences. Les rapports ont mis en évidence de nombreux cas où les EP ont embauché du personnel sans appliquer de critères de sélection rigoureux.

61. Au sein de la CEMAC, la composition du conseil d'administration et ses responsabilités ne sont pas clairement définies par la loi. Compte tenu du fait que l'État, en tant qu'actionnaire unique ou majoritaire, nomme souvent les administrateurs, les conseils d'administration des EP sont généralement dominés par des ministres, des fonctionnaires, des dirigeants de partis politiques, des élus ou d'autres personnes ayant des liens politiques. À quelques exceptions près, les membres des conseils d'administration sont généralement des fonctionnaires dont les nominations ne sont pas fondées sur les compétences. Les membres du conseil d'administration, et parfois même les cadres supérieurs tels que les directeurs généraux (PDG), manquent d'expertise industrielle ou d'expérience dans le secteur privé. Bien qu'elle ne soit pas obligatoire dans le cadre de l'OHADA, la séparation entre le PDG et le président

du conseil d'administration est considérée comme une bonne pratique au niveau international et de nombreux pays exigent cette séparation.

62. La manière dont les membres du conseil d'administration et les cadres supérieurs de l'entreprise sont nommés dans les EP de la zone CEMAC, n'est pas transparente. Ainsi, plusieurs membres du conseil d'administration de la Société nationale de raffinage du Cameroun, la SONARA, et son PDG sont des personnes nommées par des politiciens ou des hauts fonctionnaires. Le président du conseil d'administration de la SONARA est un conseiller spécial du bureau du Premier ministre du Cameroun. Les membres du conseil d'administration comprennent également des hauts fonctionnaires du bureau de la présidence de la République, du ministère des Finances et du ministère de l'Eau et de l'Énergie. Le Tableau II.3 donne des exemples de la composition des conseils d'administration de trois des principales EP de la République centrafricaine, qui sont en grande partie composés de personnes nommées par le pouvoir politique ou de hauts fonctionnaires.

Tableau II.3 - Composition du conseil d'administration des EP : Exemple de la Centrafrique

	Électricité (ENERCA)	Télécommunication (SOCATEL)	Eau (SODECA)
Nombre d'administrateurs	Cinq	Quatre	Cinq
Président du conseil d'administration	Conseiller de la présidence, ancien ministre des Finances	Directeur du département du Trésor du ministère des finances	Directeur responsable de la législation à la direction générale des marchés publics du ministère des finances
Administrateurs	Hauts fonctionnaires des ministères du Commerce, de la Défense, de l'Économie et de la Planification et de l'Énergie et de l'Eau	Hauts fonctionnaires des ministères du Commerce, de l'Économie et de la Planification et des Postes et Télécommunications (actuellement vacant).	Hauts fonctionnaires des ministères du Commerce, de l'Énergie et de l'Eau et de la Santé, plus un représentant d'Ecobank.

Source : Préparé à partir de données reçues des autorités et complété par données publiques

63. La faiblesse des pratiques de gouvernance des conseils d'administration ou de la haute direction des EP des pays de la CEMAC est endémique, car les fonctions de contrôle de l'État sont confrontées à d'importantes contraintes de capacité pour remplir correctement leur rôle. En vertu de l'Acte uniforme de l'OHADA, le conseil d'administration d'une EP est tenu de préparer un rapport de gestion. Cependant, en pratique, peu de rapports sont produits. Le rapport de gestion (équivalent d'un rapport ou d'un commentaire de gestion) fournit un résumé de la situation de la société, de ses performances récentes et de ses perspectives. Il met également en évidence les prévisions de l'entreprise en termes d'activité et de financement, ce qui est particulièrement pertinent pour de nombreuses EP de la région. Ces rapports représentent un aspect essentiel de la responsabilité des conseils d'administration.

F. Redevabilité financière, contrôles et transparence

64. La transparence, la divulgation d'informations et l'efficacité des contrôles internes sont essentielles pour tenir les EP responsables de leurs performances. Cela implique des rapports pertinents,

opportuns et précis sur les performances financières, les autres activités, un environnement de contrôle interne solide et des audits externes indépendants et compétents. En outre, la publication d'informations au niveau du portefeuille (communément appelée « rapports agrégés ») permet aux décideurs et aux parties prenantes d'être informés des performances et de la situation des EP ; elle permet également de s'assurer que le gouvernement est responsable de l'accomplissement efficace de son rôle d'actionnaire public.

Rapports financiers des EP

65. Le contrôle financier des EP doit mobiliser tous les acteurs, y compris au sein de l'État, autour de l'objectif commun d'améliorer la transparence et la performance des EP et leur prestation de services.

Un cadre de contrôle financier (ou de surveillance) des EP dit notamment couvrir (i) les modalités de fixation des objectifs de performance économique et financière des EP, (ii) le mode de détermination des compensations financières accordées aux EP en contrepartie de leurs obligations de service public et (iii) les conditions dans lesquelles des apports en capital, subventions, garanties ou autres formes de soutien financier peuvent être accordés par l'Etat.

66. Le cadre de la surveillance financière doit être clairement défini par la loi et indiquer, par exemple, si ce rôle doit être assumé par le ministère des finances, un ministère de tutelle en consultation avec le ministère des finances, ou par une agence indépendante.

67. Les mécanismes de responsabilité sont à la fois internes et externes.

- **La responsabilité interne** est rendue effective grâce à un environnement de contrôle solide, la conformité aux contrôles internes des rapports financiers et un audit interne efficace supervisé par des comités d'audit actifs.
- **La responsabilité externe** fait référence à un audit externe indépendant effectif - par un cabinet d'audit professionnel ou l'institution supérieure de contrôle (ISC) - supervisé par des comités d'audit efficaces, au suivi des conclusions de l'audit par les personnes chargées de la gouvernance et du contrôle, et à une surveillance efficace de la part des régulateurs et des parlementaires. (Banque Mondiale, 2019)

68. La transparence ne se limite pas à la diffusion d'informations ; elle fait également référence à la qualité, la fiabilité, l'opportunité et l'accessibilité des informations rendues publiques. Cela peut être facilité par des rapports précis et adéquats, que ce soit au niveau des EP individuelles ou pour le portefeuille d'EP de l'État. La publication des états financiers annuels certifiés dans un délai raisonnable (moins de 6 mois) est essentielle pour établir un niveau de transparence élémentaire et de responsabilité dans chaque EP. La publication d'un rapport global annuel est une obligation pour le gouvernement dans lequel il est obligatoire d'indiquer si les EP atteignent leurs objectifs politiques et financiers et se conforment à leurs obligations de préparer des rapports financiers réguliers et en temps voulu (Allen & Alves, 2016).

69. La publication des performances financières et opérationnelles des EP ainsi que de leurs relations financières avec le gouvernement est une pratique courante dans de nombreux pays. Dans certains pays, ces informations sont souvent fournies au minima pour les EP cotées en Bourse. Les états financiers des EP doivent être vérifiés par le bureau d'audit national ou par des cabinets d'audit privés approuvés

par le bureau d'audit national. Les EP doivent publier tous les états financiers certifiés et leurs rapports annuels sur leur site web. Ceux-ci contiennent souvent l'ensemble des états financiers avec les notes et le rapport de l'auditeur. Dans d'autres cas, l'EP publie des chiffres clés. Dans certains pays, l'État publie également sur internet le rapport sur le portefeuille de l'EP.

Pratiques en cours dans les pays de la CEMAC

70. La qualité de l'information financière des EP dans la CEMAC est globalement médiocre. Les EP sont soumises à l'Acte uniforme du droit des affaires de l'OHADA, ainsi qu'au Système Comptable de l'OHADA (SYSCOHADA), la norme d'information comptable et financière fondée sur le plan comptable français. L'OHADA fixe également les normes comptables des sociétés anonymes de la CEMAC. Bien que le cadre SYSCOHADA présente de nombreux avantages, il convient de noter qu'il s'écarte considérablement des normes internationales d'information financière (IFRS) - nonobstant l'effort de conformité dans le cadre de la révision du SYSCOHADA en 2018. Les états financiers fondés sur le SYSCOHADA sont donc beaucoup moins utiles pour l'analyse financière qu'un ensemble d'états financiers IFRS. En particulier, les notes aux états financiers des EP ont tendance à être pauvres, se composant uniquement de tableaux avec des explications sur le contenu des montants indiqués dans le bilan ou le compte de résultat (notamment sur les conditions de la dette financière). Les notes aux états financiers de la SNPC (Société Nationale des Pétroles du Congo), de la CNP de la République du Congo, par exemple, préparées selon le SYSCOHADA, étaient insuffisantes pour permettre au lecteur de comprendre la composition des principaux actifs, passifs, revenus et coûts présentés dans les états financiers.

71. Les états financiers des EP, lorsqu'ils sont préparés, sont souvent inaccessibles au public. Les états financiers de nombreuses EP ne sont souvent pas conformes aux normes de l'OHADA. La principale compagnie d'électricité de la République centrafricaine, ENERCA (Energie Centrafricaine), par exemple, ne dépose pas d'états financiers annuels. L'institution supérieure de contrôle du Cameroun a indiqué dans son rapport annuel que les EP du pays ne sont pas financièrement transparentes et que seulement 22 % des entreprises publient des états financiers. En outre, de nombreuses EP ne produisent pas d'états financiers accessibles au public. Ainsi, la SNPC ne publie pas d'états financiers sur son site web. Les EP de Guinée équatoriale publient très peu d'informations, tandis que celles du Gabon ne publient aucune information.

72. Les pays de la CEMAC ne disposent pas d'une politique sur les audits externes pour préserver l'indépendance et l'efficacité des audits des EP. Dans le cadre de l'OHADA, les EP étant des sociétés par actions dont l'État est l'actionnaire unique ou majoritaire, l'État est souvent chargé de nommer un ou plusieurs commissaires aux comptes (CAC) pour vérifier leurs états financiers annuels. À cette fin, l'État nomme généralement deux cabinets agissant en tant que co-commissaires aux comptes. L'intervention à la fois d'un auditeur externe et de deux commissaires aux comptes peut entraîner des doubles emplois importants.

73. Dans la plupart des cas, les rapports d'audit des EP sont produits avec un retard important. En Centrafrique, par exemple, les états financiers certifiés de 2020 des trois plus grandes EP n'étaient toujours pas disponibles en novembre 2021. Au Cameroun, les états financiers certifiés de CAMAIR-CO et de CAMTEL ont été soumis au gouvernement avec un retard de plus d'un an. Les rapports financiers des EP ont tendance à accuser un retard de plusieurs années. Les EP doivent mettre en place des contrôles

internes durables et des capacités de *reporting*, afin que les conclusions des rapports d'audit soient effectivement suivies.

74. De nombreux états financiers d'EP font l'objet d'une opinion d'audit avec réserve, ce qui met en doute leur fiabilité. L'opinion de l'auditeur externe visant se réfère au fait de savoir si les états financiers de la société fournissent une « image fidèle et sincère » de la situation financière et des résultats de l'entreprise. Une réserve correspond à un point sur lequel l'auditeur soit n'est pas en mesure de conclure soit n'est pas d'accord avec le traitement comptable adopté par la direction générale. La présence de réserve dans un rapport d'audit est assez courante dans les EP des pays en développement. Les réserves constituent des signaux d'alarme importants pour les conseils d'administration et les actionnaires des entités auditées. Le rapport d'audit des états financiers 2019 de deux des filiales de la SNPC contenait des opinions avec réserve.³³

75. Le public a donc un accès très limité aux informations sur la performance et les finances des différentes EP de la CEMAC. Les EP ne sont pas tenues de divulguer des informations sur leurs performances financières sur leurs sites web. À l'ère du numérique, compte tenu de l'inconvénient de devoir se procurer des copies des rapports d'entreprise auprès d'un registre public, la publication sur Internet est le seul moyen efficace d'assurer la transparence.

76. Cette faible disponibilité de données sur les performances financières et économiques des EP a des conséquences importantes sur la mesure de la dette publique. Les performances financières des EP et les dettes ou engagements correspondants ne font souvent pas partie des rapports officiels du gouvernement. La dette des EP non garantie par la République du Congo, par exemple, est estimée à 9 % du PIB et on estime qu'au moins la moitié de cette somme (environ 486 millions USD) figurera au bilan du gouvernement central en tant que passif éventuel (Association internationale de Développement ; Fonds Monétaire International, 2020).

Rapport agrégé sur le portefeuille des EP

77. Les gouvernements doivent s'assurer que les informations financières des EP sont fiables et que leurs équipes de gestion et leurs conseils d'administration sont responsables. Les pratiques non conformes doivent faire l'objet de sanctions appropriées en fonction des dispositions du cadre légal. Le rapport annuel global sur les performances des EP est un maillon essentiel de la chaîne de responsabilité qui va de la direction des EP au public en tant qu'actionnaire (comme indiqué dans la section II.D Gestion et suivi de la performance)

78. Le rapport agrégé annuel sur le portefeuille des EP doit également indiquer le niveau de soutien public accordé aux EP à l'aide de fonds publics. Bien qu'il n'existe pas de référence internationale pour les rapports agrégés sur les EP, les pratiques recommandées préconisent la divulgation de toutes les formes de soutien financées par le budget national, y compris les subventions, les garanties, les obligations garanties par l'état, les prêts ou autres transferts. Les flux des EP vers l'état - tels que les recettes fiscales et les paiements de dividendes - doivent également être divulgués.

³³ Selon les états financiers de 2019 vérifiés par le cabinet de services professionnels EY pour la CORAF et la SNPC-D, datés respectivement du 28 juin 2021 et du 11 juin 2021. Les deux sociétés sont des filiales à part entière de la SNPC.

Pratique en cours dans les pays de la CEMAC

79. Le Cameroun est actuellement le seul pays de la CEMAC qui publie régulièrement un rapport global sur la performance des EP (« Tome Vert »). Le rapport global du Cameroun a traditionnellement pris la forme d'une annexe à la loi de finances. Au sein du gouvernement, une unité de la Direction du Budget du ministère des Finances, la Division des Participations et Contributions (DPC), est chargée de préparer le Tome Vert. La DPC compile les états financiers annuels (avec le rapport d'audit, lorsqu'il est disponible) des EP, ainsi que l'analyse des résultats. Dans d'autres pays de la CEMAC, le gouvernement publie les états financiers certifiés des EP individuelles (Au Tchad ou en République du Congo, par exemple) ou les EP sont censées publier elles-mêmes ces états.

G. Réformes en cours de la gouvernance des EP dans les pays de la CEMAC

80. Les gouvernements de la CEMAC introduisent des réformes pour améliorer la gouvernance des EP. Les autorités camerounaises, par exemple, ont mis à jour le cadre juridique régissant les EP en 2017 en vue de diversifier l'univers d'investissement des EP, de moderniser les exigences en matière de déclaration et de mettre en œuvre les principes internationaux de gouvernance d'entreprise. Au Tchad, les autorités prévoient un recensement des EP pour évaluer l'ampleur du fardeau de la dette et des arriérés en cours. Le tableau II.4 résume les réformes en cours.

Tableau II.4 - Réformes en cours sur la gouvernance des EP dans les pays de la CEMAC

Pays	Réformes
Cameroun	<ul style="list-style-type: none">➤ L'adoption d'une nouvelle loi-cadre pour les EP en 2017, qui a établi des régimes juridiques distincts entre les EP et les organismes publics et a apporté une simplification indispensable.➤ La publication de rapports annuels agrégés à partir de 2019, a accru la transparence autour des opérations des EP et de leur impact sur les finances publiques.
Centrafrique	<ul style="list-style-type: none">➤ Audits des trois plus grandes EP pour évaluer leur viabilité financière et réduire les passifs éventuels liés à la dette.➤ Intention de publier un rapport annuel global sur les EP
Congo	<ul style="list-style-type: none">➤ Publication d'informations sur la dette des EP➤ Publication des états financiers annuels de la SNPC ainsi que des rapports d'audit
Guinée Equatoriale	<ul style="list-style-type: none">➤ Les autorités ont récemment engagé un cabinet de renommée internationale pour vérifier les comptes des sociétés pétrolières et gazières d'État
Tchad	<ul style="list-style-type: none">➤ Le ministère des Finances prévoit de réaliser un recensement des EP afin d'évaluer le montant total de l'encours de leurs emprunts nationaux.

Sources : (Fonds Monétaire International, 2020), (Association Internationale de Développement ; Fonds Monétaire International, 2019); (Fonds Monétaire International, 2019).

III. Recommandations pour renforcer la gouvernance des EP dans les pays de la CEMAC

81. S'appuyant sur les efforts déployés par les différents pays membres, les chefs d'État de la CEMAC ont récemment convenu d'une série de réformes communes pour renforcer la gouvernance des EP. La Commission de la CEMAC a élaboré une stratégie globale qui envisage une croissance plus diversifiée, inclusive, tirée par le secteur privé et une meilleure gouvernance du secteur public – le Programme de

Réforme Économique et Financière de la CEMAC (PREF-CEMAC). Les actions du PREF-CEMAC ont été proposées pour la première fois en 2016 et ont été affinées depuis. Lors du sommet sur le renforcement de la croissance inclusive en août 2021, dans le cadre d'un ensemble plus large de réformes structurelles, les pays de la CEMAC se sont entendus pour mener des actions communes afin d'harmoniser les exigences et améliorer la gouvernance des EP.

82. Le sommet de la CEMAC a spécifiquement encouragé l'amélioration de la transparence dans les secteurs public et extractif et le suivi des risques budgétaires et d'endettement inhérents aux EP³⁴. Dans le cadre du PREF CEMAC, le sommet a approuvé la mise en place d'une unité dédiée dans chaque pays pour superviser les questions fiscales, les réformes structurelles nationales et les réformes soutenues par les organisations internationales. Le PREF CEMAC coordonne une matrice détaillée d'actions à mettre en œuvre au niveau national et régional.

83. Au niveau national, la feuille de route commune appelle le ministère des Finances de chaque pays membre à piloter les actions de réforme tandis que la Commission de la CEMAC joue un rôle clé de coordination au plan régional pour contribuer à la réussite dans la mise en œuvre des réformes. Comme le montre le tableau III.1, pour chacune des actions de réforme du PREF-CEMAC³⁵, la Commission de la CEMAC a un rôle à jouer pour stimuler des réformes de gouvernance durables au niveau régional.

84. Au plan international, les attentes en matière de reporting sur les activités des EP vont croissantes et s'élargissent au-delà des aspects économiques et financiers. Jusqu'à récemment, l'attention des investisseurs et bailleurs s'est focalisée presque exclusivement sur la performance économique et la situation financière. Depuis plus de 10 ans un mouvement s'est formé en faveur d'une reddition de comptes élargie aux questions environnementales, sociales et de gouvernance (« ESG », avec pour effet notamment la publication de plus en plus systématique par les grandes entreprises de rapports sur le développement durable (*sustainability reports*)). Parmi les questions environnementales, celle de la réponse au changement climatique est vouée à acquérir une place centrale. Un modèle de présentation d'informations aux investisseurs a été récemment mis en place sur ce thème et certains pays comme le Ghana envisagent de s'en inspirer pour requérir des informations de leurs EP. Il est donc essentiel pour les pays de la CEMAC de faire en sorte que les EP rattrapent leur retard en matière de production d'information financière, pour pourvoir à moyen terme envisager d'adopter le mode de reporting élargi qui merge au plan international.

³⁴ Voir également l'annexe V, paragraphe 17, du rapport des services du FMI sur les politiques communes des pays membres et les politiques communes à l'appui des programmes de réforme des pays, publié en janvier 2022

³⁵ Il existe une liste complète d'actions détaillées dans le programme CEMAC-PREF BM-FMI (« Matrices des réformes et actions prioritaires du PREF-CEMAC »).

Tableau III.1 - Synthèse des recommandations pour améliorer la gouvernance des EP

Objectif spécifique – Matrice PREF-CEMAC	Recommandation	Responsabilité	Echéance	Actions spécifiques
Renforcer la gouvernance et la transparence sur la gestion des EPs en vue de réduire les subventions (#5)	Renforcer la capacité des ministères des finances à assurer le suivi des EP	Commission de la CEMAC	Court terme	<ul style="list-style-type: none"> • Adopter un tableau de bord commun de suivi comprenant des « KPIs » • Encourager l'échange entre pairs entre les États membres et publier un Guide à l'intention des États-membres
		Ministère des Finances (MF) du pays concerné	Court terme	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer le suivi et le <i>reporting</i> de la dette des EP et des risques
Concevoir et appliquer une stratégie intégrée de diversification des économies (#25)	Publier les états financiers certifiés de toutes les EP importantes sur le plan systémique	Commission de la CEMAC	Court terme	<ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir le respect des exigences de l'OHADA par les EP transformées en sociétés commerciales • Promouvoir une meilleure application du SYSCOHADA • Améliorer la fiabilité des États financiers et l'exhaustivité des notes explicatives
		MF du pays concerné	Court terme	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluer les goulots d'étranglement qui empêchent les EP de produire leurs rapports en temps voulu
		EP concernée	Court terme	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en œuvre des plans d'action pour résoudre les problèmes soulevés par les auditeurs
	Publier un rapport annuel global (à l'échelle du portefeuille) sur la performance et la situation financière des EP	Commission de la CEMAC	Moyen terme	<ul style="list-style-type: none"> • Comparer le contenu des rapports agrégés existants • S'inspirer de l'expérience d'autres pays africains dans ce domaine • Pour les EP du secteur extractif, publier des rapports sur la conformité aux normes ITIE (Objectif spécifique 6 du PREF-CEMAC)
		MF du pays	Moyen terme	<ul style="list-style-type: none"> • Réaliser un inventaire complet des EP et des participations de l'État, et développer une base de données sur les EP • Améliorer la collecte, l'analyse et le reporting des performances des EP au niveau du portefeuille
Améliorer le climat des affaires et renforcer la compétitivité (#27)	Promouvoir un cadre juridique modernisé pour les EP	Commission de la CEMAC	Moyen terme	<ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir l'harmonisation des cadres juridiques des États membres pour les EP (en particulier, les statuts concernant les exigences de transparence et de publication et la surveillance des entreprises d'État

Objectif spécifique – Matrice PREF-CEMAC	Recommandation	Responsabilité	Echéance	Actions spécifiques
Promouvoir l'offre de titres sur le marché financier par l'action volontariste des États (#18)	Engager une réflexion sur le maintien de l'actionnariat de l'État et élaborer des plans de restructuration	Chef du gouvernement / MF	Long terme	<ul style="list-style-type: none"> • Élaborer une typologie des EP et évaluer périodiquement la raison d'être de maintenir l'actionnariat de l'État. • Identifier les EP susceptibles d'être restructurées et élaborer des mécanismes appropriés de restructuration • Élaborer une stratégie de réduction de la dette des entreprises d'État et des plans de restructuration ciblés sur les entreprises rencontrant les plus graves difficultés.

Note : Le nombre entre parenthèses correspond au numéro de l'objectif spécifique dans la Matrice des réformes du PREF-CEMAC (Fonds Monétaire International ; Banque mondiale, 2021) – cf. supra.

85. Il est absolument nécessaire de fixer des priorités, la première étant de requérir des EP qu'elles publient sur leurs sites web leurs états financiers annuels ainsi que le rapport d'audit correspondant.

Les états financiers des EP doivent être disponibles en ligne dans un délai raisonnable (moins de 6 mois après la fin de l'exercice) afin d'établir un niveau élémentaire de transparence et de responsabilité dans chaque EP. Les états financiers doivent être certifiés par un organisme d'audit externe indépendant possédant des compétences professionnelles suffisantes en matière de normes internationales d'information financière et de normes internationales d'audit. Pour que les audits soient utiles à la création d'une capacité interne durable en matière de *reporting* et de renforcement des contrôles internes, il convient d'exiger des EP qu'elles établissent un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations des auditeurs, en mettant l'accent sur les causes profondes des déficiences observées. Pour les EP qui ne disposent pas d'un site web opérationnel, le ministère des Finances du pays devrait publier leurs états financiers sur son propre site web. Au fil du temps, d'autres documents clés, tels que les rapports de gestion, devraient être publiés.

86. Des mesures complémentaires doivent en outre être envisagées pour renforcer la qualité et l'effectivité du contrôles interne des EP.

Les travaux des auditeurs externes (CACs) constituent un levier important de renforcement du contrôle interne. A cet effet, une attention particulière aux modalités de nomination des CACs et de renouvellement de leur mandat est nécessaire, de même que le suivi systématique et rigoureux des points qu'ils soulèvent dans leurs rapport. De plus, la formation de comités d'audit au sien du conseil d'administration devrait être envisagé à titre expérimental, ce comité étant amené à devenir un interlocuteur essentiel du CAC et du département d'audit interne. Ce dernier devrait soumettre à l'approbation du comité d'audit (ou à défaut directement au conseil) son plan d'audit annuel et ses rapports. Par ailleurs, la préparation par l'équipe de direction de chaque d'une cartographie des risques opérationnels et financiers doit à terme être systématisée, au moins parmi les EP les plus importantes.

87. En tant qu'organe exécutif de la Communauté, la Commission est bien placée pour utiliser son pouvoir de convocation afin d'encourager les pays membres à adopter une approche commune pour mettre en œuvre les réformes envisagées, favorisant ainsi l'harmonisation.

La Commission peut se faire le champion de la modernisation du cadre réglementaire des entreprises d'État dans la Communauté, en s'appuyant sur des pratiques de gouvernance d'entreprise éprouvées et efficaces. À court terme, ces réformes menées par les régions appellent la Commission à promouvoir des exigences minimales de gouvernance pour les entreprises d'État dans toute la Communauté. À moyen terme, le rôle de la Commission peut s'étendre à la promotion d'un cadre réglementaire harmonisé s'appuyant sur le cadre OHADA existant et sur des exemples internationaux de bonnes pratiques de gouvernance d'entreprise.

88. La Commission de la CEMAC pourrait également soutenir les efforts de renforcement de capacités dans les pays de la CEMAC par le développement d'outils communs et d'approches harmonisés.

À moyen terme, à mesure que la Commission renforce ses capacités dans ce domaine, son rôle peut évoluer pour englober l'échange entre pairs ou le partage de connaissances, d'outils et d'approches spécifiques entre les pays membres, afin qu'ils puissent tirer parti de leurs expériences et pratiques respectives. Une base de données commune d'indicateurs de performance des EP (économiques/financières, opérationnelles et de gouvernance d'entreprise), afin de promouvoir et de faciliter l'évaluation comparative entre les pays membres en est un bon exemple.

89. À moyen terme, les autorités de la zone CEMAC peuvent se concentrer sur le renforcement des capacités au sein de la structure administrative existante afin de collecter, d'analyser et de rendre compte de manière systématique de la performance des EP individuelles et plus largement du portefeuille. Tout d'abord, un inventaire de toutes les EP et de toutes les participations doit être publié par l'entité (les entités) propriétaire(s) dans les pays membres, afin de déterminer le pourcentage de participation de l'État. Au niveau du portefeuille, l'entité propriétaire doit publier un rapport global comprenant une analyse de la dette et des risques budgétaires des EP. La dette associée du secteur des EP serait ainsi plus transparente. La Commission de la CEMAC peut soutenir ces efforts en favorisant les échanges entre pairs, en s'appuyant sur son pouvoir de mobilisation auprès d'autres organismes régionaux en Afrique par exemple.

90. À plus long terme, au niveau national, les gouvernements devraient réévaluer soigneusement, et publier, les objectifs qui justifient la participation de l'État et les soumettre à un contrôle régulier. Il est important, en particulier dans les pays où les EP sont présentes depuis longtemps, de prendre du recul et de se demander non seulement comment améliorer la gestion et la gouvernance des EP, mais aussi s'il est judicieux que l'État continue à s'impliquer dans ces sociétés. En effet, une tendance récente au niveau international a vu plusieurs gouvernements - notamment en Afrique subsaharienne - reconsidérer la justification du contrôle de l'État sur certaines activités économiques et décider de restructurer les actifs commerciaux dans des segments de l'économie ou des régions où le secteur privé pourrait être mieux placé pour fournir des services publics. À cet égard, il serait utile d'élaborer une typologie des EP et, à partir de là, d'évaluer la raison d'être de la propriété publique. Une telle typologie peut prendre en considération des facteurs tels que l'existence d'un marché concurrentiel, le fait que l'entreprise fournisse des services publics essentiels et l'attrait du secteur ou de l'industrie pour le secteur privé, entre autres.

91. Si la mise en œuvre de réformes de gouvernance est essentielle, assurer la viabilité financière des EP de la CEMAC nécessite également l'élaboration et la mise en œuvre de plans de restructuration. Trop souvent, les plans de restructuration mis en œuvre ont une portée et une couverture limitées, se concentrant sur la restructuration de la dette et excluant les réformes importantes visant à résoudre les difficultés financières des EP. Pour s'attaquer aux causes profondes des faibles performances financières des EP, il faut élaborer et mettre en œuvre un plan de restructuration de grande envergure qui s'attaque aux faiblesses opérationnelles, organisationnelles et financières diminuant la qualité de la prestation de services et la rentabilité, tout en réduisant les risques budgétaires. Bien que les plans de restructuration varient et dépendent des vulnérabilités existantes et de l'économie politique, ils doivent être ancrés dans des plans d'entreprise réalistes avec des projections financières et opérationnelles, l'identification et l'évaluation des risques, les mesures clés de restructuration, y compris les mesures d'atténuation sociales, ainsi que les indicateurs clés de performance financière correspondants, tout en précisant les risques de mise en œuvre.

92. Les autorités des pays de la CEMAC devraient également prendre des mesures pour permettre aux EP de trouver des financements à long terme et de devenir financièrement plus autonomes. L'expérience internationale a montré que les EP dont le modèle économique est manifestement viable peuvent être en mesure d'émettre des obligations sur leur marché national pour financer leurs dépenses d'investissement, libérant ainsi des ressources rares que l'État peut consacrer à d'autres domaines politiques essentiels.

Références

- Achour, A. (2014). *Cadre de Mesure de la Performance de la Gestion des Finances Publiques en République du Congo*. Analysis for Economic Decisions (ADE).
- Allen, R., & Alves, M. (2016). *Politique fiscale, Comment améliorer le contrôle financier des entreprises publiques ?* Fiscal Affairs Department. Fonds monétaire international.
- Association Internationale de Développement ; Fonds Monétaire International. (2019). *Tchad : Analyse conjointe de la Banque mondiale et du FMI sur la viabilité de la dette*. Banque mondiale ; Fonds Monétaire International.
- Association internationale de développement ; Fonds monétaire international. (2020). *République du Congo : Analyse conjointe Banque mondiale - FMI sur la viabilité de la dette*. Banque mondiale ; Fonds Monétaire International.
- Association Internationale de Développement. (2018). *Gouvernance d'entreprise et performance financières des Entreprises Publiques au Cameroun*. Governance Global Practice Africa Region. Banque mondiale.
- Association Internationale pour le Développement ; Fonds Monétaire International. (2019). *Tchad : Analyse conjointe Banque mondiale - FMI sur la viabilité de la dette*. Banque mondiale ; Fonds Monétaire International.
- Association Internationale pour le Développement ; Fonds Monétaire International. (2020). *Cameroun : Analyse conjointe Banque mondiale-FMI sur la viabilité de la dette*. Banque Mondiale ; Fonds Monétaire International.
- Association Internationale pour le Développement ; Fonds Monétaire International. (2021). *République Centrafricaine : Analyse conjointe Banque mondiale - FMI sur la viabilité de la dette*. Banque mondiale ; Fonds Monétaire International.
- Association Internationale pour le Développement ; Société Financière Internationale ; Agence multilatérale de garantie des investissements. (2020). *Cadre de Partenariat Pays pour la République Centrafricaine pour la période AF21 - AF25*. Groupe de la Banque mondiale.
- Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement ; Société Financière Internationale. (2021). *Boîte à outils de formation au leadership pour les conseils d'administration et les actionnaires d'entreprises publiques (EP)*. Groupe de la Banque mondiale.
- Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement ; Société Financière Internationale. (2021). *Boîte à outils de formation au leadership pour les conseils d'administration et les propriétaires d'entreprises publiques (EP)*. Groupe de la Banque mondiale.

Banque internationale pour la reconstruction et le développement, Association internationale de développement, Société financière internationale, Agence multilatérale de garantie des investissements. (2019). *Cadre de Partenariat Pays pour la République du Congo pour la période AF20 - AF24*. Groupe Banque mondiale.

Banque mondiale. (2014). *Gouvernance d'entreprise des entreprises d'État : Une boîte à outils*. Banque mondiale.

Banque Mondiale. (2019). iSOEF, Module 4 portant sur la gouvernance d'entreprise et les mécanismes de responsabilité. Dans B. mondiale, *Cadre intégré sur les Entreprises publiques*. Banque mondiale.

Banque mondiale. (2020). *State Your Business! State your Business! Une évaluation du soutien du Groupe de la Banque mondiale à la réforme des entreprises publiques, AF08-18 An Evaluation of World Bank Group Support to the Reform of State-Owned Enterprises, FY08-18*. Independent Evaluation Group. Banque mondiale.

Département d'Etat US 2020. (2020). *Déclarations sur le climat d'investissement pour 2020 : Cameroun*. Bureau of Business and Economic Affairs. Département d'Etat US.

Fonds Monétaire International ; Banque mondiale. (2021). *Renforcer la croissance durable et inclusive dans la CEMAC : Suggestions de politiques et de réformes structurelles Note de position conjointe FMI/BM*. Fonds Monétaire International ; Banque mondiale.

Fonds Monétaire International ; Banque mondiale. (2021). *Renforcer la croissance durable et inclusive dans la CEMAC : Suggestions de politiques et de réformes structurelles Note de position conjointe FMI/BM*. Fonds Monétaire International ; Banque mondiale.

Fonds Monétaire International ; Banque mondiale. (2021). *Renforcer la croissance durable et inclusive dans la CEMAC : Suggestions de politiques et de réformes structurelles Note de position conjointe FMI/BM*. Fonds Monétaire International ; Banque mondiale.

Fonds Monétaire International. (2019). *Guinée équatoriale : rapport sur la transparence, la gouvernance et la corruption*. Legal, Fiscal Affairs and African Departments. Fonds Monétaire International.

Fonds Monétaire International. (2020). *Cameroun : FMI - Rapport pays n° 20/48*. Fonds Monétaire International.

Fonds Monétaire International. (2020). *République du Congo : Questions sélectionnées*. African Dept. Fonds Monétaire International.

Fonds Monétaire International. (2020). *République du Congo : Sélection de questions*. African Dept. Fonds Monétaires Internationales.

Fonds Monétaire International. (2021). *Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale : Rapport pays du FMI n° 21/21*. Fonds Monétaire International.

Fonds monétaire international. Département des affaires fiscales. (Avril 2020). *Fiscal Monitor, avril 2020 Politiques de soutien aux personnes pendant la pandémie de COVID-19*. Fonds Monétaire International.

Gaspar, V., Medas, P., & Ralyea, J. (2021). Les entreprises publiques africaines : Comment soutenir le programme de développement. Dans R. e. Arezki, *Shaping Africa's Post-Covid Recovery*. Centre de recherche sur les politiques économiques.

Ministère des finances, de l'économie et de la planification, République de Guinée équatoriale. (s.d.). *Ministerio de Hacienda, Economía y Planificación*. (D. G. Participación, Éd.) Consulté le June 2021, sur minhacienda-gob.com: <https://minhacienda-gob.com/wp-content/uploads/2020/04/CLASIFICACION-de-las-Empresas-Lucrativas-y-No-lucrativas.pdf>

Musacchio, A., Pineda, E., Huber, J., Jara, M., Kim, H., Ter-Minassian, T., & Wagner, R. (2019). *Redresser les entreprises publiques : De nouvelles solutions politiques à de vieux problèmes*. Banque interaméricaine de développement.

OCDE. (2015). *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des EP, édition 2015*. OCDE.

République de Guinée équatoriale. (2020). *Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2020*. Ministerio de Hacienda, Economía y Planificación. Republica de Guinea Ecuatorial.