

République centrafricaine (RCA)

Cadre intégré sur les entreprises publiques (iSOEF)



© 2022 Banque internationale pour la reconstruction et le développement / La Banque mondiale
1818 H Street NW, Washington DC 20433, USA - Téléphone : +1-202-473-1000 - Internet : www.worldbank.org

Certains droits réservés.

Ce document est le fruit du travail du personnel de la Banque mondiale. Les résultats, interprétations et conclusions exprimés dans ce document ne reflètent pas nécessairement les vues de la Banque mondiale, de son Conseil d'administration ou des gouvernements qu'ils représentent. La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données incluses dans ce document. Les frontières, couleurs, dénominations et autres informations figurant sur les cartes de ce document n'impliquent aucun jugement de la part de la Banque mondiale concernant le statut juridique d'un territoire ou l'approbation ou l'acceptation de ces frontières.

Droits et autorisations - Le matériel de ce document est soumis à des droits d'auteur. Comme la Banque mondiale encourage la diffusion de ses connaissances, ce document peut être reproduit, en tout ou en partie, à des fins non commerciales, à condition d'en mentionner la source.

Attribution – Veuillez citer comme suit : « Banque mondiale. 2022. République centrafricaine - Gouvernance des Entreprises Publiques et Risques Budgétaires. © Banque mondiale. »

Toute demande de renseignements sur les droits et les licences, y compris les droits subsidiaires, doit être adressée aux Publications de la Banque mondiale, Groupe de la Banque mondiale, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, États-Unis ; fax : +1-202-522-2625 ; e-mail : pubrights@worldbank.org.

Rapport No : AUS0002673

République centrafricaine

Gouvernance des entreprises publiques et risques budgétaires

Décembre 2021

Abréviations et acronymes

BM	Banque mondiale
CAC	Commissaire aux comptes
CBCA	Commercial Bank Centrafrique
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CGSP	Contrôle Général du Secteur Parapublic
DG	Directeur général
DPO	Opération à l'appui des politiques de développement
EBITDA	Bénéfices avant intérêts et impôts, dépréciation et amortissement
ENERCA	Énergie Centrafricaine
EP	Entreprise publique
FCFA	Franc de la Coopération Financière en Afrique centrale
FPI	Financement de projets d'investissement
IFRS	Normes Internationales d'Information Financière
IGE	Inspection Générale d'État
ISA	Normes internationales d'audit
ISC	Institution supérieure de contrôle
ISOEF	Cadre intégré sur les EP (Banque mondiale)
KPI	Indicateur clé de performance
MFB	Ministère des finances et du budget
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
ONM	Office National du Matériel
PASEEL	Projet d'Amélioration des Services d'Eau et d'Electricité
PIB	Produit intérieur brut
RCA	République centrafricaine
SA/SAU	Société anonyme / Société anonyme unipersonnelle
SEGA	Société d'État de Gestion des Abattoirs
SIG	Système d'information de gestion
SOCASP	Société Centrafricaine de Stockage de Produits Pétroliers
SOCATEL	Société Centrafricaine de Télécommunications
SOCATRAF	Société Centrafricaine de Transports Fluviaux
SODECA	Société de Distribution d'Eau en Centrafrique
SODIAC	Société de Développement des Infrastructures Aéroportuaires de Centrafrique
SYSCOHADA	Système comptable de l'OHADA
TAA	Volet financier pour les pays fragiles (<i>Turn-Around Allocation</i>)
TIC	Technologie de l'information et de la communication
UCM	Unité de Cession des Médicaments

1 USD = 579 CFA au 30 novembre 2021

Table des matières

Abréviations et acronymes	iv
Résumé	vi
I. Introduction	1
A. Contexte et objectifs du pays	1
B. Les EP en République centrafricaine : présentation générale	2
II. Performance économique et situation financière des EP centrafricaines	5
A. Performance globale et situation du portefeuille des EP : 2017-2020	5
B. Cas particulier des trois EP stratégiques individuelles	7
III. Gouvernance d'entreprise des EP en RCA	15
A. Cadre légal et réglementaire de la gouvernance des EP	16
B. La fonction actionnariale de l'État	17
C. Gestion et suivi de la performance	20
D. Conseil d'administration et direction des EP	21
E. Responsabilité financière, contrôle et transparence des EP	22
IV. Risques budgétaires associés aux EP : Évaluation préliminaire	25
V. Recommandations	27
Annexe	32

Remerciements

Ce rapport a été préparé par l'équipe de la Banque mondiale dirigée par Henri Fortin, Spécialiste en chef, gestion financière (EAWG2), et composée de Maimouna Diakite, Consultante (EAWG2), Diderot Sandjong Tomi, Economiste (EAWM2), et Appoline Yete, Assistante. L'équipe a bénéficié des conseils d'Abdoulaye Seck, Directeur des Opérations (AWCC1), de Manuel Vargas, Chef de Secteur (EAWG2), et de Han Fraeters, Représentant Résident (AWMCF). Aguiratou Savadogo-Tinto, Spécialiste principal en transport (IAWT3), Anas Benbarka, Spécialiste principal, secteur de l'énergie, (IAEE3), Innocent Nukuri, Spécialiste principal en santé (HAWH2), Patrick Ndolo, Spécialiste eau et assainissement (SAFW1), ont apporté, dans le cadre de ce rapport, des informations précieuses relatives à leur secteur. L'équipe tient à remercier pour leurs conseils en qualité de pairs examinateurs, Andrei Busuioc, Spécialiste principal en gestion financière (EECG1), Michel Mallberg, Spécialiste principal du secteur public (ESAG1), et Rei Odawara, Économiste senior (EMFMD).

L'équipe tient également à exprimer sa reconnaissance à MM. Franck-Anthony Nganawara et David Festus Bakassa de la Cellule chargée du Suivi des Réformes Economiques et Financières (CS-REF) au sein du Ministère des Finances et du Budget, aux équipes de direction des entreprises publiques rencontrées, et au Contrôle Général du Secteur Parapublic, pour les informations reçues et pour leur assistance et coopération dans le cadre de la préparation du rapport.

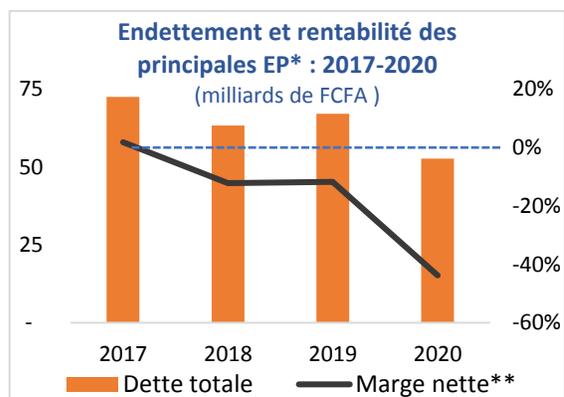
Résumé

i. **La République centrafricaine (RCA), l'un des pays les plus pauvres du monde, qui subit le poids des conflits et de la violence, fait face à de nombreuses difficultés pour renforcer sa gouvernance.** En tant que l'un des six États membres de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale ("centrale (« CEMAC»), le pays s'est engagé »), dans un programme de réforme commun visant à renforcer ses institutions et ses finances publiques.

ii. **Les entreprises publiques (EP) jouent un rôle central dans l'économie de la RCA, fournissant des biens et services essentiels à la population et aux entreprises locales.** La compagnie d'électricité intégrée ENERCA, est de loin la plus grande entreprise publique, suivie par la compagnie des eaux en milieu urbain SODECA. Le portefeuille d'EP comprend également l'opérateur de télécommunications historique SOCATEL et une douzaine de petites entreprises. L'État détient aussi une importante participation minoritaire dans la SOCATRAF l'opérateur portuaire de la capitale Bangui. Cette société est un acteur clé de l'économie locale et devrait jouer un rôle essentiel dans la gestion du corridor logistique stratégique dont fait partie la rivière Oubangui.

iii. **Les performances des EP centrafricaines sont médiocres, tant en matière de prestation de services que sur le plan économique.** L'accès à l'électricité et à l'eau est limité à l'agglomération de Bangui. En moyenne, les trois plus grandes EP ont affiché des pertes globales de plus de 1,2 milliard de FCFA depuis 2017. Ces pertes découlent de facteurs communément observés ailleurs, y compris des tarifs dictés par le gouvernement et les faiblesses de productivité.

iv. **Les EP sont dans une situation financière très précaire, leur dette globale atteignant plus de 52 milliards de FCFA à la fin de 2020.** Cette dette importante est le résultat des pertes récurrentes mais aussi de graves difficultés à encaisser les revenus auprès de l'État et des clients privés. ENERCA représente la moitié de la dette totale du portefeuille (qui comprend les emprunts et les arriérés d'impôts, de cotisations de sécurité sociale, de salaires et commerciaux) et ce malgré plusieurs annulations de dettes à son profit notamment en 2020 pour plus de 15 milliards de FCFA. La SODECA et la SOCATEL sont pratiquement insolvables. Le passif éventuel de l'État découlant des EP est donc potentiellement très important.



* ENERCA, SOCATEL et SODECA

** Retraité de gains récurrents

v. **Plusieurs EP plus petites sont également confrontées à des difficultés financières, notamment l'ONM, l'entité chargée de l'entretien des routes, et l'UCM, entreprise chargée de la gestion de la chaîne d'approvisionnement médicale.** En raison de la rareté des informations disponibles, ce rapport n'a pas pu évaluer de manière approfondie la gouvernance de ces entités et les risques budgétaires qu'elles représentent. Une analyse plus approfondie sera donc nécessaire car ces EP opèrent dans des secteurs critiques pour l'économie de la RCA et pour ses citoyens.

vi. **Malgré des efforts récents pour améliorer le cadre juridique qui sous-tend la gouvernance des EP, l'autonomie opérationnelle de ces dernières reste limitée.** Une nouvelle loi sur les EP a été promulguée en janvier 2020, complétée par son décret d'application de septembre 2020. Ses exigences sont alignées sur le cadre international émergent pour la gouvernance des EP sur un certain nombre d'aspects clés – par exemple, avoir un conseil d'administration, suivre un processus de nomination du directeur général fondé sur le mérite, rendre compte à l'actionnaire sur une série d'aspects, et soumettre des états financiers annuels audités, par exemple. Toutefois, selon la loi, de nombreuses décisions doivent être examinées ou autorisées par le gouvernement. La nouvelle législation n'a pas encore été testée, et sa mise en œuvre nécessitera un important effort.

vii. **Les EP sont soumises à des contrôles *a priori* qui ouvrent la voie à l'ingérence du politique.** Ces contrôles (« validation des programmes d'emploi »), qui entraînent également une charge administrative et des délais importants, sont clairement en contradiction avec l'approche moderne de la gouvernance des EP, qui met l'accent sur une large autonomie opérationnelle associée à de solides mécanismes de redevabilité. La compétence pour réaliser ces contrôles a été récemment transférée à titre provisoire aux présidents des conseil d'administration, ce qui n'est pas conforme aux attributions que leur confère le droit OHADA.

viii. **Le rôle d'État-actionnaire est réparti entre plusieurs ministères et agences, et les ministères de tutelle technique conservent un rôle important.** En vertu de la nouvelle loi portant cadre institutionnel des EP, le ministère des finances est désormais clairement habilité à contrôler les performances économiques et la situation financière des EP. Les ministères de tutelle technique et une institution rattachée au Premier Ministre assument également des fonctions actionnariales. Ces dispositions entraînent des redondances et de l'inefficacité non négligeable.

ix. **La planification stratégique et de gestion de la performance au sein des EP sont limitées.** Les indicateurs clés de performance couvrant toutes les dimensions pertinentes des activités des EP ne sont pas suivis, en partie en raison de systèmes d'information de gestion (SIG) inadéquats et de ressources limitées. Plusieurs projets soutenus par les partenaires de développement devraient contribuer à combler cette lacune.

x. **Les conseils d'administration des EP n'ont pas encore été professionnalisés et remplissent une fonction essentiellement formelle.** En général, tous les membres du conseil sont des fonctionnaires et certains présidents sont de hauts fonctionnaires. La principale contribution du conseil consiste à examiner le budget annuel et les états financiers annuels. Ses pouvoirs sont considérablement limités par une disposition de la loi sur les EP qui soumet toutes ses décisions à l'approbation du ministère de tutelle.

xi. **Les exigences en matière de rapports et d'audit sont globalement adéquates, mais leur mise en œuvre constitue un véritable défi.** La qualité des états financiers des EP est relativement médiocre. Ces états financiers sont établis conformément à la norme régionale « OHADA » appliquée par les pays francophones d'Afrique subsaharienne. De fait, trois problèmes spécifiques ressortent : (i) les états financiers sont souvent produits de façon tardive, les informations pouvant être communiquées jusqu'à un an après la clôture de l'exercice ; (ii) les notes annexes aux états financiers ne fournissent aucune explication narrative (sur la raison pour laquelle la valeur d'un élément spécifique a changé de manière significative d'une année à l'autre, ou sur ce qu'un actif spécifique a rapporté au bilan, par exemple) ; et (iii) deux des plus grandes EP ont enregistré d'importants gains comptables en 2020, ce qui a contribué à améliorer les performances déclarées, sans réelle substance économique sous-jacente. Les EP sont

soumises au contrôle légal de leurs comptes, mais des doutes raisonnables existent quant à leur efficacité compte tenu de la mauvaise qualité de les états financiers.

xii. **Le Ministère des Finances et du Budget (MFB) a publié sur son site Internet les états financiers audités de l'ENERCA (2017-2019), de la SODECA (2017-2019) et de la SOCATEL (2019-2020).** Ceci contribue de manière significative à accroître la transparence des opérations des EP. Grâce à cette publication, et conformément aux dispositions de la loi sur les EP de 2020, le gouvernement prévoit de publier en 2022 un rapport global sur les performances et la situation financière du portefeuille des EP à la fin de 2021.

xiii. **Le principal passif éventuel associé aux EP découle de leur importante dette ou « quasi-dette » qui s'élève à plus de 52 milliards de FCFA, soit près de 4 % du PIB.** Près de la moitié de ce montant concerne l'ENERCA. Une partie de ce passif devra être réduit par l'apurement des arriérés croisés entre l'État et les EP. Les programmes de réduction des effectifs ou de licenciement nécessaires pour augmenter la productivité et la performance (en plus des plans d'investissement, comme dans le cas d'ENERCA pour accélérer les branchements ou étendre le réseau électrique) constituent une source supplémentaire de risque budgétaire en raison du coût initial qu'impliquerait l'indemnisation des personnels concernés. Dans le cas de la SODECA, un tel programme a été lancé en 2018, en parallèle à des recrutements ciblés de cadres.

xiv. **Les recommandations du rapport visent à capitaliser sur les réformes en cours des EP, tant au niveau national que dans la zone CEMAC, en mettant l'accent sur la transparence et le suivi.** Les chefs d'État des pays de la CEMAC sont récemment convenus de publier les états financiers audités de leurs grandes EP et un rapport annuel agrégé sur les EP (à l'échelle du portefeuille). Ils ont également décidé d'accroître la capacité de leurs ministères des finances à surveiller les EP et à publier des rapports agrégés.

xv. **En raison de sa lourdeur, le système de contrôle *a priori* actuellement en place devrait être progressivement éliminé.** La plupart des pays ont remplacé ce type de système par des contrôles *a posteriori* basés sur le risque et effectués par les organes d'audit interne ou externe de l'État.

xvi. **Le mode de gestion de l'actionnariat des EP devra être rationalisé et centralisé sous la responsabilité du MFB.** Le rôle des ministères de tutelle technique doit être axé sur la définition des politiques sectorielles et des mandats à long terme des EP. Le CGSP doit être supprimé et son personnel transféré au MFB. Ces ajustements nécessiteront de modifier la loi sur les EP de 2020.

xvii. **Le MFB devrait prendre, en priorité, des mesures concrètes pour remplir son rôle critique de surveillance que lui assigne la nouvelle loi sur les EP.** Ces mesures consisteront à (a) communiquer aux EP les aspects pratiques du respect de leurs obligations de déclaration ; (b) adopter un tableau de bord simple de surveillance des EP ; (c) renforcer les capacités internes de suivi ; (d) tirer parti des audits externes en s'engageant directement avec les auditeurs et en assurant un suivi systématique des questions soulevées dans leurs rapports ; (e) planifier suffisamment tôt la préparation du rapport annuel agrégé et ce dès 2022 ; et (f) évaluer les raisons des retards actuels de déclaration des EP.

xviii. **Afin d'améliorer la gouvernance d'entreprise et la qualité des états financiers et des contrôles internes, des programmes de renforcement de capacités doivent être développés au bénéfice des membres administrateurs et des responsables financiers au sein des EP.** Pour les conseils d'administration, il s'agirait d'une première étape dans un processus de « professionnalisation ». En effet,

d'une part, être 'administrateur requiert des compétences spécifiques et, d'autre part, les exigences imposées aux EP en matière de gouvernance d'entreprise ne cessent de s'accroître. Le gouvernement devrait préparer un plan d'action pluriannuel complet sur le renforcement de ses capacités afin d'assurer un ordre de priorité adéquate, des résultats durables et une meilleure gouvernance du portefeuille des EP.

xix. **Le gouvernement devrait mettre en œuvre un programme d'apurement des arriérés croisés entre l'État, l'ENERCA, la SOCATEL et la SODECA.** Les arriérés figurant au bilan des entreprises de services publics doivent être apurés afin de clarifier leur situation financière et le montant de la dette nette potentielle de l'État à leur égard. Le MFB devrait prendre la tête de ce processus, avec le soutien des deux compagnies d'électricité et de leur ministère de tutelle.

xx. **Un effort particulier est nécessaire pour mettre à niveau les SIG et processus de gestion de l'ENERCA et de la SODECA.** L'incapacité de ces entreprises de services publics à s'appuyer sur des technologies modernes d'information et de communication pourrait compromettre les efforts en cours pour améliorer leur capacité et qualité de service. En outre, l'équipe de direction des EP devrait accorder une attention particulière aux faiblesses du contrôle interne signalées par les auditeurs externes dans leurs rapports.

xxi. **En termes de développement, ces actions doivent se concrétiser par une meilleure prestation de services publics essentiels aux citoyens, par une amélioration du climat des affaires, par une réduction des risques budgétaires associés aux EP et par le renforcement de la bonne gouvernance.**

I. Introduction

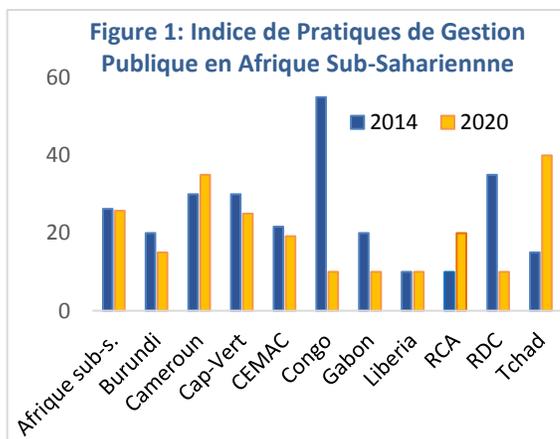
A. Contexte et objectifs du pays

1. **Les EP ont fait l'objet d'une attention accrue au cours de la période récente en raison de la « dette quasi publique » croissante qu'elles entraînent.** Selon un récent rapport¹ du Groupe de la Banque mondiale (GBM), la dette des EP dans les pays en développement à faible revenu s'élevait à plus de 7 % du produit intérieur brut (PIB) en moyenne, et jusqu'à 18 % dans certains de ces pays. Dans de nombreux cas, ces dettes ont créé un risque supplémentaire important pour la viabilité de la dette globale du pays, ce qui a conduit à attirer l'attention sur la nécessité d'augmenter la capacité des gouvernements à assurer le suivi de la situation financière des EP – et à l'améliorer.

2. **L'amélioration de la gouvernance des EP est une priorité de politique publique pour les pays de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC²).** Lors du sommet d'août 2021 sur le renforcement de la croissance inclusive dans les pays de la CEMAC, les chefs d'État des six pays sont convenus qu'il fallait mettre en œuvre des réformes spécifiques, dans le cadre d'un vaste ensemble de réformes structurelles, pour améliorer la transparence des opérations et de la situation financière de leurs EP. Ces réformes consistent à : (i) publier les états financiers audités de toutes les EP d'importance systémique ; (ii) renforcer la capacité des ministères des finances à suivre les performances des EP ; et (iii) publier des rapports annuels agrégés (à l'échelle du portefeuille) sur les performances et la situation financière des EP.

3. **La République centrafricaine (RCA) est l'un des pays les plus pauvres d'Afrique, qui a connu des épisodes récurrents de conflit et de violence.** Pays enclavé, la RCA est membre de la CEMAC. La guerre civile de 2013-2015 a eu un impact sur une grande partie de la population et a perturbé une économie naissante. Une stabilisation politique et économique a été possible grâce au soutien de la communauté internationale qui a contribué à rétablir les services essentiels à la population. Cependant, les institutions publiques restent fragiles et le taux de pauvreté demeure très élevé, à plus de 70 %.

4. **La transparence financière dans le secteur public, y compris concernant les EP, constitue une préoccupation majeure.** Malgré des améliorations depuis 2014 (notamment dans le domaine de la passation des marchés), la RCA n'a obtenu qu'un score de 20 sur une échelle de 100 pour les pratiques de gestion publique (Figure 1), ce qui est inférieur à la moyenne de l'Afrique subsaharienne, mais légèrement supérieur aux pays de la CEMAC. Les principaux facteurs à l'origine du faible score de la RCA sont (i) le manque de transparence sur les performances financières et la situation des EP et des sociétés minières, (ii) le faible contrôle des fonds publics par le Parlement, et (iii)



Source : www.africaintegrityindicators.org/data

¹ Transparence de la dette dans les économies en développement (Groupe de la Banque mondiale, Novembre 2021 – Cf. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/743881635526394087/pdf/Debt-Transparency-in-Developing-Economies.pdf>).

² Les autres États membres sont le Cameroun, le Gabon, la Guinée équatoriale, la République du Congo et le Tchad.

l'absence d'un registre public des entreprises interdites de participation aux marchés publics. L'amélioration de la transparence et de la publication des informations sur les EP est essentielle pour que ces dernières soient tenues responsables de leurs performances.

5. **L'amélioration de la gouvernance des EP et de la transparence pour diminuer les risques budgétaires qu'elles posent a été au cœur des réformes récentes en RCA, ainsi que de l'appui budgétaire et technique de la BM à la RCA.** Une nouvelle loi visant à renforcer le cadre institutionnel des EP a été promulguée en janvier 2020 (paragraphe 38). En outre, le gouvernement de la RCA a accepté, dans le cadre de ses engagements pour obtenir un volet financier pour les pays fragiles (« TAA ») de l'Association internationale de développement, de faire auditer les états financiers des trois plus grandes EP. De plus, le gouvernement a accepté plusieurs actions visant à accroître la transparence du portefeuille des EP dans le cadre d'opérations d'appui aux politiques de développement (« DPO ») récentes et en cours.

6. **La prestation de services des EP centrafricaines est généralement médiocre, en raison à la fois d'un environnement opérationnel externe très difficile et de problèmes de gestion interne.** Comme beaucoup de leurs homologues d'Afrique subsaharienne, les EP sont confrontées à des pertes techniques et commerciales chroniques et à des problèmes de recouvrement. Un récent rapport de la BM sur la performance des services publics d'électricité en Afrique³ classe Énergie Centrafricaine (ENERCA) comme la moins performante des compagnies d'électricité du continent. Un diagnostic de 2018 (non publié) réalisé par un consultant international engagé dans le cadre d'une assistance technique financée par la BM note que « la qualité du service est très mauvaise ». Les causes profondes de la médiocrité du service des compagnies d'électricité proviennent d'un manque d'équipements suffisants et adéquats, de structures et de processus organisationnels inefficaces et de faiblesses en matière de gouvernance d'entreprise.

7. **L'objectif principal de ce rapport est d'aider le gouvernement centrafricain à renforcer la gouvernance des EP et à améliorer sa capacité à surveiller leurs performances, en vue de les améliorer à terme.** Le rapport devrait permettre de proposer une évaluation préliminaire des risques budgétaires associés au portefeuille des EP. L'évaluation de la gouvernance des EP suit la méthodologie du module 4 du Cadre intégré pour les EP de la Banque mondiale (« iSOEF » – cf. annexe), adaptée pour tenir compte des circonstances particulières du pays. Le diagnostic cherche à aborder la mise en œuvre réelle, au-delà des arrangements « sur le papier ». Compte tenu de la rareté des informations et des préoccupations relatives à leur fiabilité, l'évaluation des passifs éventuels associés aux EP n'inclut pas d'analyse de scénario ou de test de résistance comme le prévoit la méthodologie iSOEF (module 2).

B. Les EP en République centrafricaine : présentation générale

8. **La RCA détient un portefeuille relativement important d'EP, couvrant des secteurs clés tels que l'électricité, l'eau, les télécommunications, le transport et l'agriculture (Tableau 1).** Les quatorze EP de la RCA comprennent deux des plus grandes entités commerciales du pays, ENERCA et la Société de Distribution d'Eau en Centrafrique (SODECA). Une troisième EP, la Société Centrafricaine de Télécommunications (SOCATEL), est également considérée comme stratégique en raison de l'importance du secteur dans lequel elle opère, bien que ses activités soient très limitées puisqu'elle ne fournit que des services de télécommunications terrestres. Ces trois EP sont analysées plus en détail dans la Section II ci-dessous. Les autres EP sont beaucoup plus petites, bien que certaines restent importantes (cf. les

³ Utility Performance and Behavior in Africa Today (<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36178>).

paragraphes 10-11) ; plusieurs d'entre elles sont actuellement en sommeil. L'État détient également une participation de 40 % dans la société qui exploite le port de Bangui et un service de transport fluvial (paragraphe 12).

Tableau 1 : Vue d'ensemble du portefeuille d'EP de la RCA en 2021 (en milliard de CFA)

Acronyme	Secteur	Forme légale ⁱⁱ	% de l'État	Nbre d'employés	Total de l'actif (2020)
CBCA (cf. Para. 9)	Banque	SA	85,85	148	75.6
Cellule Coton	Agroalimentaire	“Office”	100	151	Inconnu
CENTRAPALM	Agroalimentaire	SE	100	Inconnu	Inconnu
ENERCAⁱ	Électricité	SAU / SE	100	748	75.2
Hôtel du Centre	Hôtellerie	SE	100	54	Inconnu
ICA	Imprimerie	SE	100	Inconnu	Inconnu
ONM	Entretien des routes	“Office”	100	237	6.9
ONPE	Services financiers	“Office”	100	Inconnu	Inconnu
SEGA	Agroalimentaire	SE	100	80	Inconnu
SOCASP	Stockage pétrolier	SEM	51	61	1.9
SOCATELⁱ	Télécommunications	SAU / SE	100	118	17.4
SOCATRAF	Transport	SEM	40	Inconnu	Inconnu
SODECAⁱ	Eau	SAU / SEM	97,4	286	14.2
SODIAC	Transport aérien	SE	100	47	Inconnu
UCM	Santé	SE	100	21	Inconnu

Source : États financiers annuels et gouvernement – ⁱ cf. Section II.B. ⁱⁱ cf. paragraphe 39.

9. **Selon les informations fournies par le ministère des finances et du budget (MFB) et des articles de presse, à la suite d'une transaction effectuée en septembre 2021, la Commercial Bank Centrafrique (CBCA), auparavant détenue par l'État, est désormais contrôlée par des intérêts privés.** L'État a vendu plus de 34 % des actions qu'il détenait dans la CBCA à BGFI Bank (Gabon), qui opérera désormais sous le nom de « BGFI Bank de Centrafrique ». La CBCA semble avoir une gouvernance d'entreprise plus élaborée et plus solide que les autres entreprises du portefeuille de l'État, en partie parce qu'elle est soumise à une réglementation sectorielle plus stricte, qui exige des contrôles internes, une gestion des risques, des rapports et une gouvernance d'entreprise.

10. **L'Office National du Matériel (ONM) joue un rôle central dans un secteur crucial pour le développement du pays.** Créé en tant qu'organisme parapublic en 2003, il devrait bientôt être transformé en EP (« entreprise », par opposition à « établissement »). Avec un effectif de 237 personnes, l'ONM gère une flotte de véhicules de construction routière et d'autres équipements. Son mandat explicite est de louer ces équipements aux entrepreneurs privés locaux dont le faible capital ne leur permet pas d'en acquérir. Cependant, en pratique, l'ONM effectue lui-même les travaux de construction. Le secteur privé local a exprimé son inquiétude face à cette situation, estimant qu'il s'agit d'une concurrence déloyale envers les entreprises privées. Les revenus de l'ONM ont atteint 2,2 milliards de francs CFA (FCFA) en 2020, soit le double du montant de l'année précédente, et il a présenté un bénéfice de 596 millions de FCFA. Cependant, il est actuellement confronté à un manque de trésorerie, car le Fonds d'Entretien Routier, auprès duquel il est censé recouvrer ses factures, est actuellement épuisé. L'ONM a ainsi

accumulé 2,5 milliards de FCFA de créances sur l'État. À son tour, il doit des sommes importantes à ses fournisseurs, estimées à 700 millions de FCFA.

11. **L'Unité de Cession des Médicaments (UCM), qui gère un entrepôt central de médicaments, est confrontée à des problèmes opérationnels et financiers récurrents depuis plusieurs années.** Créée en 1994, l'UCM est théoriquement sous la tutelle technique du ministère de la Santé (cf. paragraphe 39). Elle manque d'équipements et d'expertise modernes et a vu son activité diminuer considérablement ces dernières années, accumulant des pertes importantes - 893 et 783 millions de FCFA respectivement en 2019 et 2020, selon la direction de l'UCM - et des arriérés (cf. paragraphe 76). Un rapport de 2016 d'un cabinet de conseil international notait que l'UCM n'était plus fonctionnelle et pratiquement en faillite, principalement en raison de « graves problèmes de gouvernance » . Il recommandait de créer « une nouvelle structure nationale d'approvisionnement, soumise au droit des sociétés, pour remplacer l'UCM ».

12. **La Société Centrafricaine de Transports Fluviaux (SOCATRAF) exploite le port de Bangui via une concession et joue donc un rôle central dans l'économie centrafricaine.** En 1996, l'État lui a attribué une concession pour le terminal à conteneurs et celle-ci a été renouvelée en 2015 pour cinq ans. Bolloré Ports est l'actionnaire majoritaire de la SOCATRAF, l'État détenant quant à lui 40 % du capital⁴. Les activités de la SOCATRAF, qui dépendent du niveau des précipitations, sont entravées par le vieillissement de ses équipements (barges, pousseurs et grues). Par le passé, la SOCATRAF transportait une large gamme de produits, notamment des grumes et du sucre en vrac, mais elle se concentre actuellement exclusivement sur les produits pétroliers. Avec l'appui de la BM et d'autres partenaires de développement, le gouvernement prévoit de réaliser d'importants investissements dans les infrastructures,⁵ et ce afin d'être en mesure de recourir de manière plus importante à la rivière Oubangui comme corridor régional stratégique reliant le pays à la République du Congo et à la République démocratique du Congo voisines. Dans ce contexte, il sera essentiel de s'assurer que la gouvernance d'entreprise de la SOCATRAF est solide, afin qu'elle puisse contribuer au succès d'un projet d'infrastructure essentiel à long terme pour la RCA.

13. **Les informations disponibles sur les autres EP sont très limitées.** Elles sont peu nombreuses à soumettre des états financiers au gouvernement. Un bref échange avec les représentants de ces EP, une étude documentaire des sources Internet ou un rapport non publié de la Banque mondiale ont permis de recueillir les informations suivantes :⁶

- i. **Cellule Coton**, une entité non constituée en société (« Office » , c'est-à-dire une entité parapublique), achète du coton brut aux agriculteurs et exploite une filature de coton dans la ville de Bossangoa. Une étude de 2017 de la BM sur la chaîne de valeur du coton en RCA note qu'elle a été confrontée à de nombreuses difficultés et doit être restructurée.
- ii. **La Centrafricaine des Palmiers (CENTRAPALM)** semble avoir cessé ses activités ; le gouvernement a cherché un acheteur privé pour la relancer.

⁴ Source: SOCATRAF. Le gouvernement n'a pas été en mesure de confirmer cette information (Cf. Section II B).

⁵ Ces investissements comprendraient de grands travaux d'amélioration de la navigation, l'acquisition ou la réhabilitation de navires, la remise en état de ports et de quais, ainsi que des études de faisabilité et une assistance technique pour renforcer la gouvernance de la voie navigable Oubangui.

⁶ Les seules informations obtenues relatives aux trois autres EP – l'Hôtel du Centre, l'Imprimerie Centrafricaine (ICA), l'Office National des Postes et de l'Épargne (ONPE) - sont leur nombre d'employés et, pour certaines d'entre elles, le résultat net et le total du passif pour 2018 ou 2019.

- iii. **Société d'État de Gestion des Abattoirs (SEGA)** gère l'abattoir central de Bangui. Elle tire ses revenus d'une « taxe d'abattage » fixée par l'État ; le montant de cette taxe n'a pas été actualisé depuis de nombreuses années. Les installations de la SEGA ont été vandalisées en 2013, entraînant une forte baisse des revenus, mais l'activité a repris depuis 2017. Les recettes de 2021 ont été estimées à 340 millions de FCFA.
- iv. **Société Centrafricaine de Stockage de Produits Pétroliers (SOCASP)** stocke des produits pétroliers près de Bangui. Un autre dépôt dans la ville de Salo, au sud-ouest, n'est pas opérationnel.
- v. **Société de Développement des Infrastructures Aéroportuaires de Centrafrique (SODIAC)** exploite l'aéroport de Bangui et une douzaine d'aérodromes à travers le pays. Créée en 2012 pour succéder à un département ministériel, elle est confrontée à de nombreuses difficultés ; elle possède notamment des équipements aéroportuaires obsolètes et en mauvais état. Ses revenus, qui oscillaient entre 1,5 et 2 milliards de FCFA par an avant la pandémie, ont considérablement chuté depuis 2020.

II. Performance économique et situation financière des EP centrafricaines

A. Performance globale et situation du portefeuille des EP : 2017-2020⁷

14. **Entre 2017 et 2019, le portefeuille des EP a généré en moyenne des pertes globales annuelles (avant subventions de l'État) de 1,2 milliard de FCFA, et ces pertes ont fortement augmenté en 2020 à 3,4 milliards de FCFA (Tableau 2 et Figure 3).** L'ENERCA a réussi à augmenter ses revenus, mais les deux autres EP ont vu les leurs diminuer. Les coûts de main-d'œuvre ont représenté 48 % des recettes en 2019 et ont augmenté de 5 % par rapport à 2018. Chacune des trois EP a déclaré une perte avant subventions en 2019 et 2020. La performance économique de chaque EP est analysée plus en détail dans la Section B ci-dessous.

Tableau 2 – Recettes, revenus nets et dettes des trois plus grandes EP : 2017-2020 (en milliard de CFA)

EP	Chiffre d'affaires		Résultat net				Dettes à la fin 2020		
			Tel que présenté		Avant subventions et gains exceptionnels*		Financière	Impôts & Passifs de Sécurité sociale	Total
	Moyenne 2017-2019	2020	Moyenne 2017-2019	2020	Moyenne 2017-2019	2020			
ENERCA	6.8	7.7	0.7	1.3	0.1	(2.5)	19.0	14.6	33.6
SODECA	1.8	1.7	(0.2)	0.2	(0.4)	(0.3)	1.0	5.5	6.5
SOCATEL	0.5	0.3	(0.9)	1.2	(0.9)	(0.6)	0.5	11.8	12.3
3 plus grandes EP	9.1	9.7	(0.4)	2.7	(1.2)	(3.4)	20.5	31.9	52.4

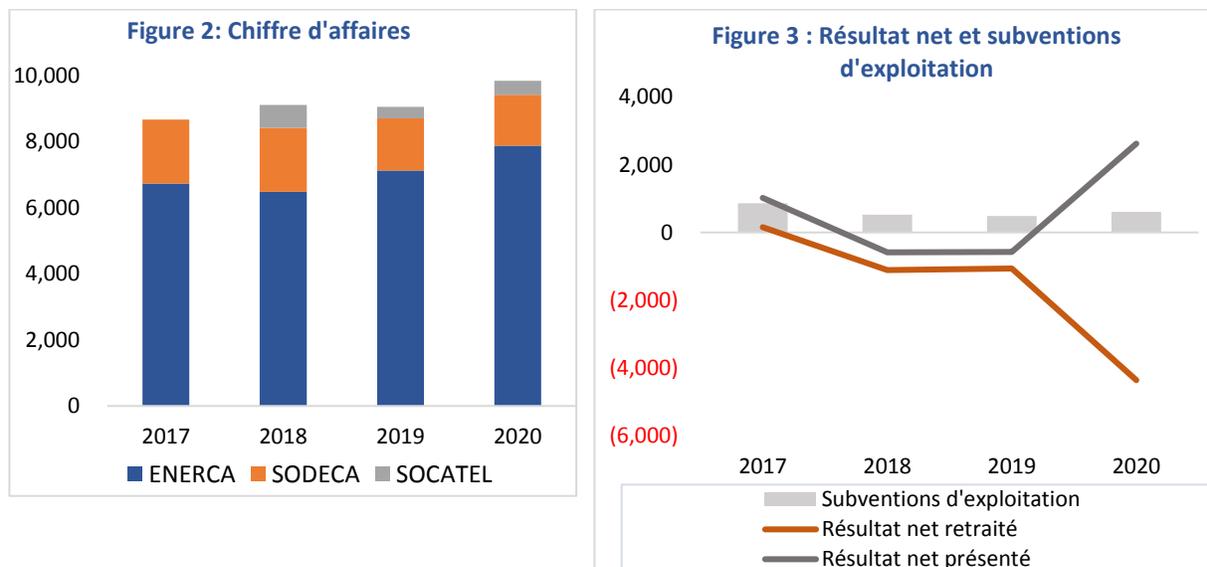
Source : États financiers des entreprises et calculs de la BM. *Cf. paragraphes 21, 29 et 35.

15. **Les subventions d'exploitation allouées à l'ENERCA et à la SODECA représentant des montants modestes, de l'ordre de 0,6 milliard de FCFA en 2020 (Figure 3).** Ces subventions aident les entreprises de services publics à compenser le manque à gagner lié à des tarifs d'électricité et d'eau inchangés depuis

⁷ Compte tenu du récent désinvestissement dans la CBCA et de la petite taille apparente des autres entités ou du manque d'informations, l'analyse de cette section se concentre exclusivement sur les trois plus grandes entreprises d'État, ENERCA, SOCATEL et SODECA.

de nombreuses années – c'est-à-dire qu'elles compensent l'obligation implicite de service public de maintenir les prix bas. La majeure partie des subventions prend la forme de subventions d'investissement.

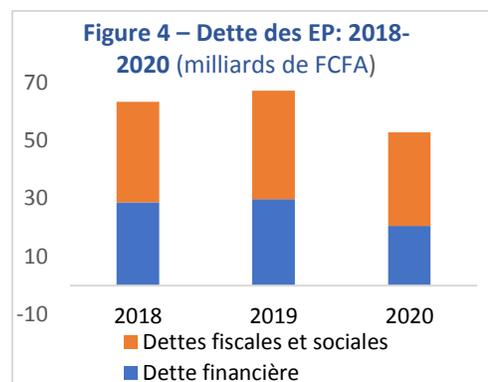
Figures 2 et 3 – Performance économique globale des trois grandes EP : 2017-2020
(en millions de FCFA)



Source : États financiers des entreprises (2020 non audités pour l'ENERCA et pour la SODECA).

16. **En plus de leurs mauvaises performances économiques, les trois EP ont été confrontées à d'énormes problèmes de recouvrement, tant auprès des clients publics que privés.** Le problème de recouvrement des recettes est typique des sociétés d'électricité et d'eau en Afrique subsaharienne, mais il est particulièrement aigu en RCA. Le montant total cumulé des factures impayées dues aux EP (figurant comme « créances clients » dans leurs bilans) s'élevait à environ 47 milliards de FCFA à la fin de 2020, soit l'équivalent de plus de quatre années de recettes.

17. **Leurs faible rentabilité et graves problèmes de recouvrement ont conduit les EP à accumuler des dettes importantes, de 56 milliards de FCFA à la fin de 2020, soit l'équivalent de près de 4 % du PIB (Figure 4), soit un niveau d'endettement qui n'est pas soutenable.** Ces dettes comprennent à la fois les emprunts auprès des institutions financières (21 milliards de FCFA) et les arriérés d'impôts et de cotisations de sécurité sociale (35 milliards). Ces montants dépassent de très loin les capitaux propres de chacune des trois sociétés, qui sont virtuellement insolvables et devront être recapitalisées (la SODECA étant le cas le plus grave puisque elle présente des capitaux propres négatifs – c'est-à-dire plus de dettes que d'actifs). Les paragraphes suivants analysent de manière plus détaillée la performance économique et la situation financière de chacune des trois EP. Les questions relatives à leur gouvernance d'entreprise sont abordées dans la Section III.



B. Cas particulier des trois EP stratégiques individuelles

B.1 ENERCA

18. **L'ENERCA est une société de services publics entièrement intégrée qui détient un monopole de fait sur la production, la transmission et la distribution d'électricité.** L'entreprise exploite deux centrales hydroélectriques sur la rivière Mbali (Boali 1 et 2), à environ 80 km à l'ouest de Bangui. Ces deux installations ont été créées respectivement en 1955 et 1976 avec une capacité totale de 18,7 MW. En outre, les centrales thermiques de Bangui ont une capacité nominale équivalente, qui est réduite dans les faits à 5 MW en raison du manque d'entretien. Les tarifs de l'électricité sont fixés par l'État et ils demeurent inchangés depuis 1996, hormis la création en 2006 d'une redevance due par les abonnés. On note en outre que le taux de la taxe à la valeur ajoutée applicable à l'électricité est passé durant cette période de 16 à 19 %, ce qui a *de facto* diminué le prix de vente hors taxe. Bien que le marché ait été libéralisé en 2005, l'offre privée d'électricité reste négligeable.

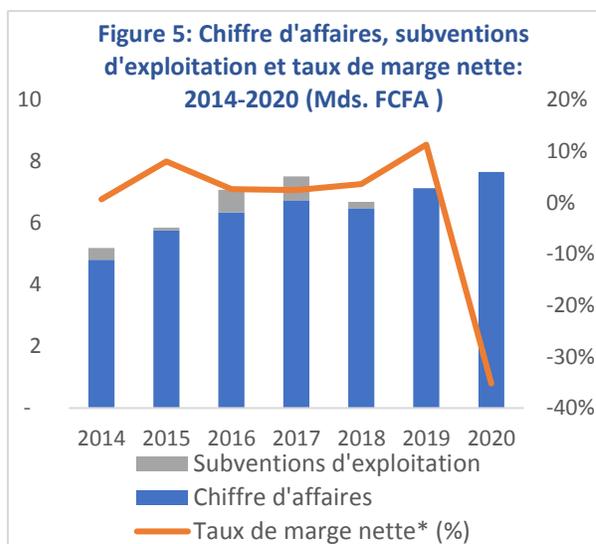
19. **L'ENERCA n'est pas en mesure de répondre à la demande sur son marché en raison d'infrastructures obsolètes et délabrées, de conditions et de pratiques de marché particulièrement difficiles et de problèmes de gestion.** Seulement 8 % de la population a accès à l'électricité. L'environnement instable du pays et les conflits, associés au manque de financement des dépenses d'investissement indispensables, ont entraîné une forte détérioration de l'état des équipements utilisés pour la production, la transmission et la distribution. En outre, la consommation non mesurée, les connexions illégales, le vandalisme, les pratiques de facturation inadéquates ont entraîné des pertes techniques et commerciales qui atteignent 50 % de l'électricité produite.

20. **De plus, le fonctionnement de l'ENERCA est entravé par des problèmes liés aux technologies de l'information et de la communication (TIC) et à la gestion des ressources humaines (RH).** Bien qu'elle ait modernisé son système d'information de gestion (SIG) en 2018, son module de gestion de la relation client n'est pas encore pleinement opérationnel, et le manque d'interconnexion entre les différents modules du système TIC (entre la facturation et la comptabilité, par exemple) empêche la mise en œuvre d'un système de reporting centralisé. Dans le domaine de la gestion des RH, le manque de formation est grandement préoccupant car le personnel de l'ENERCA doit s'adapter à de nouveaux outils et aux pratiques de gestion modernes visant à accroître la productivité. Les projets d'investissement en cours ou prévus, financés par la BM⁸ ou la Banque africaine de développement, visent à aider l'ENERCA à surmonter les nombreuses difficultés opérationnelles auxquelles elle a été confrontée ces dernières années - notamment en construisant de nouvelles centrales solaires, à Bangui, puis en province.

21. **Même si les revenus commerciaux de l'ENERCA sont en régulière augmentation depuis 2014, ses coûts ont augmenté un peu plus vite sur la même période, ce qui a conduit à une perte nette avant subvention et éléments hors exploitation (cf. Figure 5).** C'est en partie la conséquence naturelle du gel des tarifs pendant plus de 15 ans, alors que les coûts ont augmenté avec l'inflation. Le principal coût est constitué par les charges salariales et sociales, qui représentaient 36 % du chiffre d'affaires en 2020.

⁸ Dont le projet de modernisation de l'eau et de l'électricité (« PASEEL »), mis en œuvre depuis 2018.

L'augmentation des coûts des matières premières est de loin la plus importante depuis 2014 ainsi que celle des achats et des autres dépenses externes (+28 % en moyenne contre 9 % pour les recettes). L'année 2020 a en outre vu les achats de matières premières augmenter très fortement (+54%), du fait de travaux sur les usines de Boali II et les postes Haute Tension, qui ont nécessité le recours accru aux groupes thermiques. En comparaison, l'augmentation des charges salariales a été relativement modérée (+5 %). En raison d'une importante dette financière, la charge d'intérêts (0,3 milliard de CFA en 2020) est en augmentation et a encore contribué à la dégradation de la rentabilité d'ENERCA. Jusqu'en 2019, l'État a accordé à l'entreprise des subventions d'exploitation pour des montants modestes (Figure 5). Au titre de l'exercice 2020, ENERCA présente un bénéfice net de 1,3 milliards de FCFA du fait de plusieurs gains non-récurrents comme suit :



*Hors subventions d'exploitation et retraité d'un gain non-récurrent lié à un abandon de créance de 4 milliards de FCFA (cf. paragraphe 21).

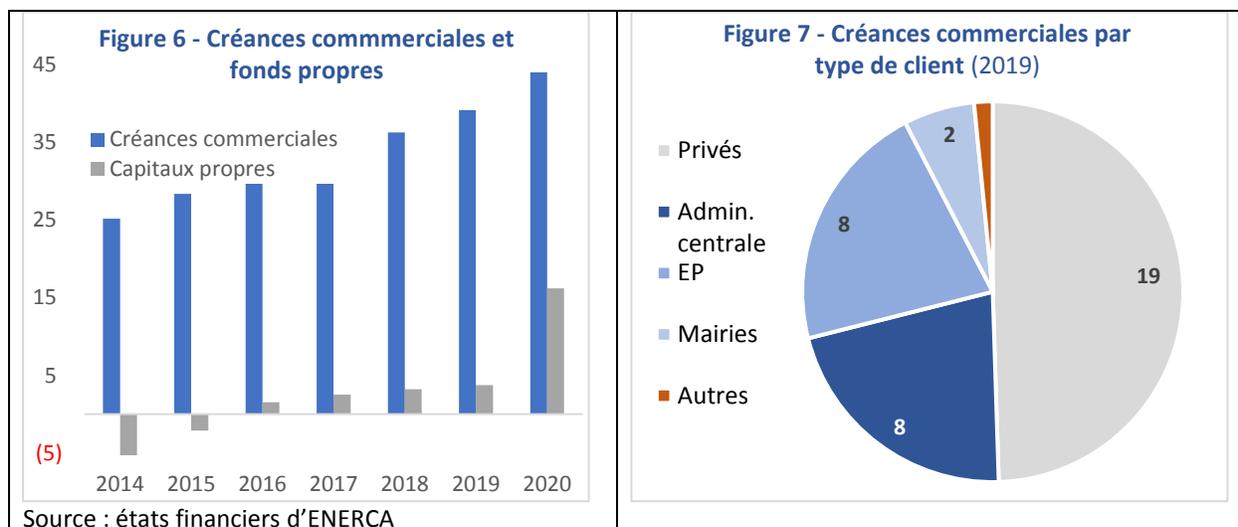
1,3 milliards de FCFA du fait de plusieurs gains non-récurrents comme suit :

- (a) l'annulation d'impôts constatés dans les années antérieures et prescrits, incluse parmi les « autres produits » dont le montant total pour 2020 est de 2,5 milliards de FCFA (2,5 milliards en 2019).
- (b) l'annulation de dettes de TVA constatées par erreur car concernant des clients exonérés, pour 4 milliards de FCFA.

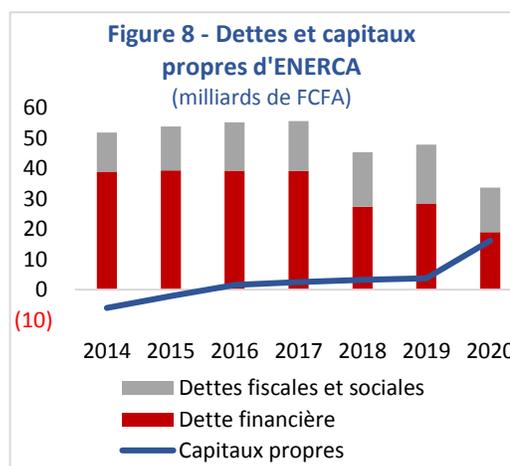
Dans les deux cas, la Direction Générale de l'ENERCA indique que ces annulations ont été validées par la Direction Générale des Impôts. **Sans ces éléments non-récurrents et non liés à l'exploitation courante, la perte comptable nette de l'ENERCA pour 2020 aurait été de plus de 5 milliards de FCFA.**

22. **Des problèmes graves et persistants de recouvrement des recettes ont conduit au montant vertigineux de 39,1 milliards de FCFA de créances commerciales non recouvrées dans le bilan d'ENERCA (cf. Figure 6).** Ce montant a augmenté en moyenne de 10 % depuis 2014, ce qui signifie que le taux de recouvrement a baissé sur cette période. Sur le montant total des créances déclarées, la répartition entre les secteurs public et privé est presque égale (18,8 milliards de CFA contre 19,1 milliards – cf. Figure 7). Parmi les EP devant collectivement 8,2 milliards CFA à ENERCA, la plus importante est de loin la SODECA (cf. paragraphe 0). Outre la réticence ou l'incapacité des institutions publiques à régler leurs factures, ces créances en constante augmentation reflètent des déficiences importantes dans les pratiques commerciales d'ENERCA et une dotation insuffisante en personnel au sein de son département commercial. La probabilité de recouvrement d'une grande part du montant total non perçu semble très faible (voire nulle). Le montant devrait donc être rayé des livres d'ENERCA. Pour le reste, un accord devra être trouvé avec l'État afin d'apurer les arriérés croisés avec les administrations publiques et les autres EP (cf. paragraphe 23 sur les arriérés d'impôts et de cotisations de sécurité sociale).

Figures 6 et 7 - Créances commerciales et fonds propres d'ENERCA (milliards de FCFA)



23. **ENERCA a accumulé une dette financière et d'arriérés d'impôts et de cotisations sociales de plus de 40 milliards de FCFA (Figure 8).** Sa dette financière s'élevait à 19 milliards de FCFA à la fin de 2020 et incluait principalement des emprunts et des intérêts courus. Selon les informations limitées figurant dans les notes aux états financiers, ces montants correspondent à des « fonds rétrocédés » correspondant à des prêts de la BM et du Fonds africain de développement à la RCA. Cette dette a été réduite en 2018 de 15,8 milliards de FCFA par annulation, et encore en 2020 de 7 milliards de FCFA. De plus, son manque aigu de liquidités a conduit ENERCA à accumuler des arriérés d'impôts et de cotisations sociales de 14,6 milliards de FCFA à la fin de 2020, pénalités et intérêts de retard compris. On note à cet égard que si l'Etat applique des pénalités et intérêts de retard sur les impôts et cotisations sociales non versées, de telles pénalités et intérêts ne sont pas calculés sur les dettes commerciales de l'Etat vis-à-vis de l'ENERCA, ce qui aboutit à diminuer artificiellement la dette de l'Etat vis-à-vis de l'entreprise. Au total, la société a un ratio d'endettement (rapport entre dette et fonds propre) de plus de 2, certes en forte diminution en 2020, mais représentant un effet de levier élevé et une viabilité financière précaire.



24. **Un projet de contrat de performance entre l'ENERCA et le gouvernement centrafricain, daté d'août 2019, prévoyait un certain nombre d'actions visant à rétablir la viabilité financière de la compagnie d'électricité.** le contrat de performance, qui devait couvrir la période 2019-2023, a été élaboré dans le cadre du projet PASEEL. Il proposait un certain nombre de mesures que le gouvernement devait prendre pour permettre à ENERCA de recouvrer ses coûts et de rétablir sa situation de liquidité à des niveaux normaux - ajustements tarifaires, réduction de la consommation d'électricité de l'administration publique, identification de nouvelles sources de financement à long terme, compensation des obligations de service public, paiement en temps voulu des factures d'électricité par l'administration publique et

apurement des arriérés croisés, par exemple. En mai 2021, une nouvelle stratégie pour 2022-2026 était en cours d'élaboration.

B.2 SODECA

25. **Créée en 1991 pour succéder à une compagnie d'eau, elle-même créée en 1949, la SODECA est la société nationale d'eau en milieu urbain.** La RCA bénéficie d'une riche dotation en eau, grâce à un niveau élevé de précipitations, et à la présence de grands fleuves et affluents dans les bassins de l'Oubangui et du Chari. La SODECA produit, stocke et distribue l'eau à Bangui et dans les autres villes du pays. Elle dispose d'agences et de stations de traitement d'eau dans sept capitales régionales. L'eau rurale relève d'une entité distincte, l'Agence Nationale de l'Eau et de l'Assainissement. Après une privatisation partielle en 1991, l'entreprise est revenue aux mains de l'État en 2003. La banque commerciale panafricaine Ecobank détient une participation de 2,6 % dans la société. En 1991, la société internationale française SAUR est entrée au capital de la SODECA. Elle s'est totalement retirée de la RCA en 2001. L'EP opère dans le cadre d'un contrat de concession (affermage) avec l'État.

26. **La SODECA n'est pas en mesure de répondre à la demande du marché, puisque 30 % de la population seulement a accès à l'eau potable.** L'assainissement est disponible pour 22 % de la population, avec de grandes disparités entre Bangui et les autres régions (44 % contre 7 %). Selon la direction de l'entreprise, la capacité de production quotidienne de la SODECA à Bangui est de 1 500 m³ par heure, pour une demande potentielle de 65 000 m³.⁹ Les principaux facteurs à l'origine de cette prestation de services peu performante sont similaires à ceux qui affectent l'ENERCA. L'un d'entre eux est l'ancienneté et l'état de délabrement de l'infrastructure et des équipements, qui entraînent des niveaux élevés de perte d'eau (environ 60 %), et le manque d'électricité pour le pompage de l'eau, qui limite la production. Les tarifs n'ont pas été actualisés pour refléter le coût des intrants ou les augmentations de salaire et la pénurie de personnel qualifié et à des pratiques de gestion dépassées, sont autant de facteurs expliquant cette mauvaise performance. Le nombre d'employés chargés de mesurer les compteurs d'eau, qui, compte tenu du réseau et de la clientèle de la compagnie, devrait être d'environ 40, n'est que de 12, par exemple. De graves problèmes de recouvrement des créances sont en fait à l'origine de ces problèmes opérationnels (voir paragraphe 30).

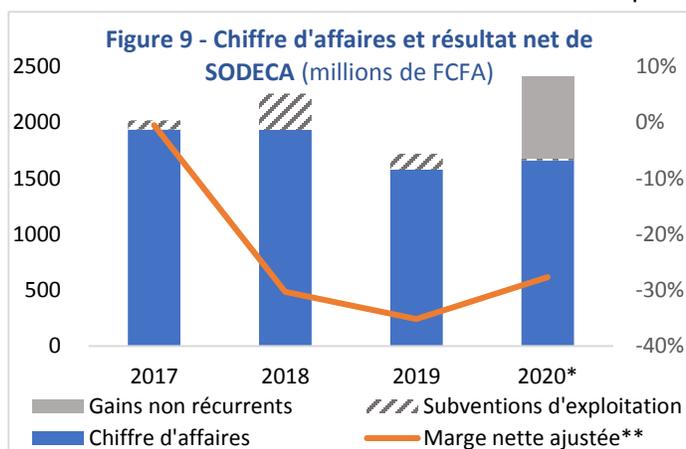
27. **Une réforme institutionnelle ambitieuse du secteur de l'eau a été entreprise en 2006, avec l'adoption d'une nouvelle loi sur l'eau et la création de cinq nouvelles agences. Cependant, ses résultats restent très limités à ce jour.** Le ministère de tutelle du secteur (ministère du Développement de l'énergie et des ressources en eau) est étroitement impliqué dans la gestion de la SODECA, notamment par le biais de la présidence du conseil d'administration, qui est assurée par le chef de cabinet du ministre.

28. **La SODECA a subi des pertes d'exploitation importantes en 2019 et 2020 (Figure 9).** Les revenus de la SODECA ont considérablement diminué en 2019 et ont baissé de 14 % en 2020 par rapport à 2017. Simultanément, ses coûts d'exploitation (produits chimiques, électricité, personnel et amortissement des équipements) ont augmenté de manière significative, y compris les coûts salariaux qui ont augmenté de 10 %, suite à la mise en œuvre en 2019 pour les cadres et agents maîtrise d'un accord d'établissement signé avant 2015.

⁹ Un projet en cours sous financement séoudien devrait permettre de porter cette capacité à 2,250 m³/h.

29. **La SODECA a enregistré un gain non récurrent de 735 millions de CFA au titre de l'année 2020 (Figure 9) qui ne reflète pas la performance réelle de cette année.** Avant de clôturer ses livres de comptes

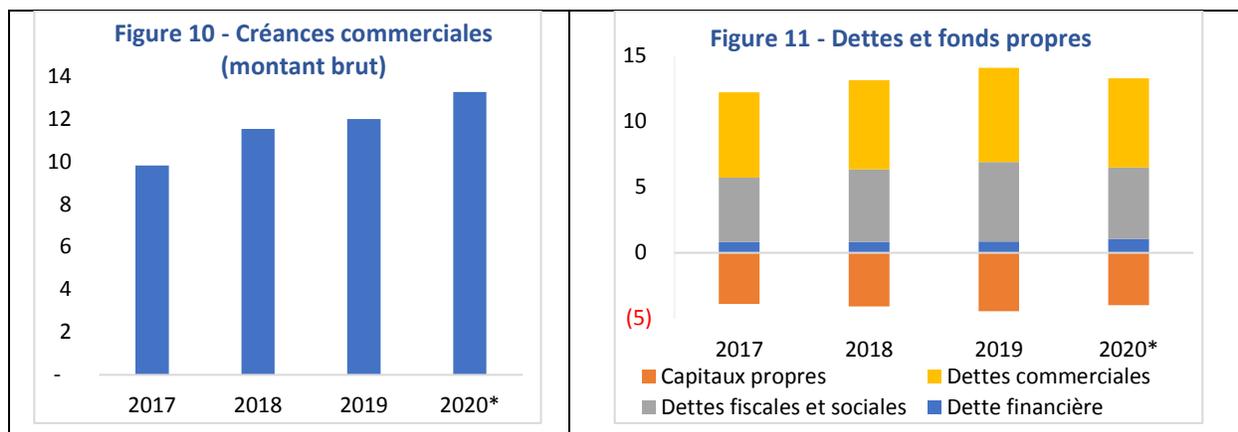
pour l'année se terminant le 31 décembre 2020, la SODECA a engagé un cabinet comptable local pour examiner en détail les documents comptables relatifs aux années précédentes. Ceux-ci correspondent aux montants à percevoir (créances) des clients ou à payer aux fournisseurs et autres tiers. À l'issue de cet examen, la société a « radié » de ses livres comptables (i) des créances pour un montant d'environ 5,2 milliards de FCFA (y compris les avances aux vendeurs) et (ii) des dettes pour un montant d'environ 5,9 milliards de FCFA. Grâce à ces écritures comptables, qui se sont traduites par un profit



net, les états financiers préliminaires de la SODECA pour 2020 font apparaître un bénéfice net de 150 millions de CFA. Comme ce profit net concerne des exercices antérieurs, le bénéfice déclaré ne reflète manifestement pas la performance économique réelle de la société. En outre, la question se pose de savoir si la société avait le droit de radier des dettes de ses livres comptables. D'un point de vue formel, il aurait fallu suivre une procédure précise stricte incluant l'approbation par la direction générale et par le conseil d'administration. Les commissaires aux comptes n'ont pas encore examiné cette question et on s'attendrait à ce qu'ils l'étudient de près.

30. **La SODECA est également confrontée à des difficultés extrêmes pour recouvrer ses factures (Figure 10).** Le montant brut des créances commerciales (c'est-à-dire les factures que les clients n'ont pas encore payées) n'a cessé d'augmenter depuis 2017, passant de 9,8 milliards de FCFA à 13,3 milliards fin 2020. Cela inclut à la fois les clients privés et publics (pas de ventilation disponible). Bien qu'aucune analyse détaillée n'ait été réalisée à ce jour, il semble qu'une grande partie de ces créances ne sera pas recouvrée, en raison du nombre insuffisant d'agents de recouvrement, d'une part, et de la réticence ou de l'incapacité de l'État à régler ses factures d'eau, d'autre part. La société a d'ailleurs comptabilisé une provision (décote de la valeur de l'actif) de 4,9 milliards de FCFA, ce qui laisse une exposition résiduelle de 8,4 milliards de FCFA.

Figures 10 et 11 – Créances, dettes et fonds propres de la SODECA : 2017-2020*
(en milliards de FCFA)



*Non audité.

31. **Avec un passif de plus de 13 milliards de FCFA et des fonds propres négatifs à la fin de 2020, la SODECA est pratiquement insolvable (Figure 11).** Toute comme celles d'ENERCA, les performances économiques médiocres couplées à l'incapacité de collecter la plupart de ses revenus ont conduit la SODECA à accumuler des arriérés, non seulement en matière de contributions fiscales et sociales, mais également vis-à-vis de son principal fournisseur ENERCA, pour 6 milliards CFA. La SODECA a également contracté des emprunts auprès d'institutions publiques (Fonds Minier, Caisse Nationale de Sécurité Sociale et ENERCA).

32. **L'équipe de direction de la SODECA a soumis un budget 2021 prévoyant une augmentation du chiffre d'affaires de 28 % et un résultat à l'équilibre, après subvention de 0,5 milliard de FCFA.** Le montant du chiffre d'affaires prévu pour 2021 était de 2 020 millions CFA et le résultat net (après subvention) de 35 millions. La SODECA ne fournissant pas d'états financiers intermédiaires, aucune information n'est disponible quant au degré de réalisation de ces objectifs. En vue d'atteindre ces objectifs ambitieux, la direction a présenté un plan d'action axé sur (i) l'intensification des activités commerciales (dont notamment le passage à une facturation mensuelle au lieu de bimestrielle, le déploiement de chargés de clientèle, la création de points de vente dans les centres commerciaux, la poursuite d'une campagne de recensement détaillé de la clientèle) ; (ii) la gestion des ressources humaines, avec l'embauche de cadres supérieurs ; (iii) le renforcement de la maintenance et la réhabilitation des stations de pompage et du réseau de distribution. Pour améliorer la situation financière de la société, un processus d'apurement des arriérés croisés entre elle et l'Etat a été entamé début 2022 (ce qui est également le cas pour ENERCA et SOCATEL).

B.3 SOCATEL

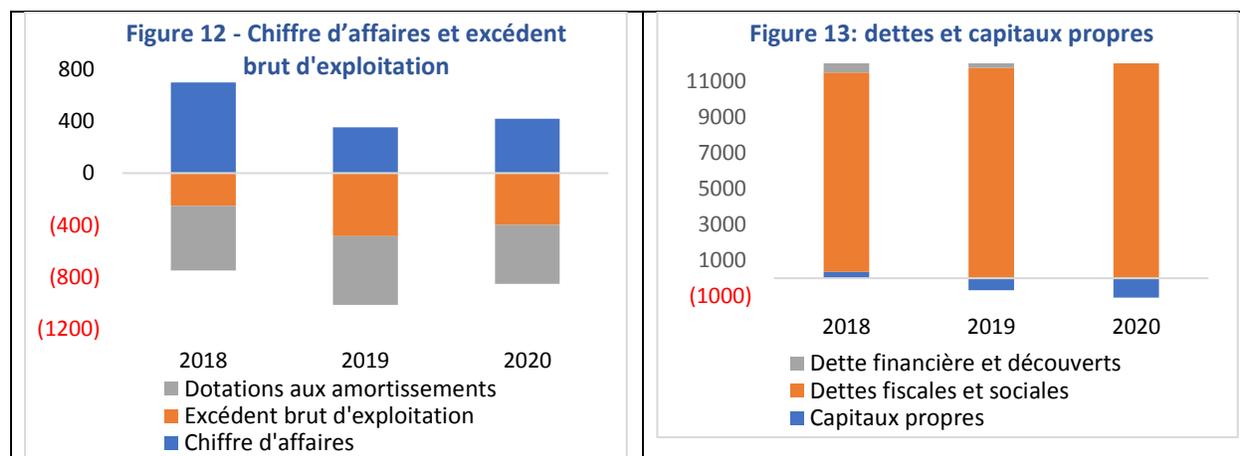
33. **Créée en 1989, la Société Centrafricaine de Télécommunications (SOCATEL) exploite un réseau filaire dans un marché dominé par les opérateurs de téléphonie cellulaire.** Elle fournit actuellement des services de téléphonie filaire uniquement à Bangui, en vertu d'une licence accordée en 2013 pour une durée de 30 ans et couvrant à la téléphonie fixe, la téléphonie mobile, l'Internet et la passerelle internationale. Trois opérateurs privés (MOOV, Orange et Telecel) fournissent des services de téléphonie mobile et l'opérateur Telsoft exploite une licence pour l'exploitation de la passerelle internationale. Un cinquième opérateur, Azur, a cessé son activité en 2019. La SOCATEL comptait 118 employés à la fin de

2020. France Câbles et Radio (aujourd'hui Orange) détenait jusqu'en 2005 une participation de 40 % dans l'entreprise.

34. **À ce jour, la SOCATEL n'a pas été en mesure de lancer l'exploitation de la passerelle internationale¹⁰ pour laquelle elle détient une licence.** Le manque de moyens techniques, humains et financiers semble en être la raison. SOCATEL est actuellement prise dans un cercle vicieux typique où la capacité à générer des revenus est entravée en particulier par une infrastructure technique vétuste et obsolète et des ressources humaines insuffisamment formées, et où le manque de revenus empêche de faire les investissements nécessaires pour être un acteur significatif sur son marché.

35. **Les revenus de SOCATEL sont en baisse et nettement inférieurs à ses coûts, ce qui entraîne des pertes récurrentes (Figure 12).** Les revenus pour 2020 (non audités) s'établiraient à 418 millions de FCFA, soit une baisse de 40 % par rapport à 2018. Les coûts d'exploitation, exclusion faite des éléments hors trésorerie, (dépréciation des immobilisations corporelles) ont atteint 845 millions CFA, dont 74 % de frais de personnel, ce qui a conduit à des bénéfices avant intérêts, impôts et amortissements (EBITDA¹¹) négatifs, et à une perte nette de plus d'un milliard CFA en 2019. Pour 2020, la société a fait état d'un bénéfice net de 1,2 milliard de CFA en raison d'une subvention de 244 millions de CFA et de deux gains hors trésorerie et non récurrents de respectivement 400 millions et 1 429 millions de CFA.¹²

Figures 12 et 13 - Chiffre d'affaires, résultat net, dettes et capitaux propres de la SOCATEL : 2018-2020
(en millions de FCFA)



Source : États financiers audités de SOCATEL.

*À l'exclusion de la subvention de l'État et des éléments non récurrents en 2020.

¹⁰ Une passerelle internationale prend en charge les communications électroniques avec d'autres pays via un système de câble international ou d'un satellite.

¹¹ Un EBITDA négatif est le signe de profondes difficultés économiques et financières pour une entreprise, car il ne prend pas en compte le coût du financement des investissements (principal et intérêts).

¹² Ces gains comptables en 2020 sont liés au schéma d'écritures comptables appliqué pour comptabiliser la licence d'exploitation accordée en 2013. Ainsi, une valeur théorique a été attribuée à la licence et le même montant a été comptabilisé à la fois comme un actif au bilan de la SOCATEL (cf. paragraphe 37) et comme une subvention reçue de l'État parmi les fonds propres, le montant de subvention étant « amorti » annuellement et rapporté au résultat de la période à due concurrence. En 2020, un rattrapage de l'amortissement de la subvention a été pour comptabilisé deux années (2018 et 2019). Ces schémas comptables, bien qu'autorisés par le SYSCOHADA, ne reflètent pas en substance la performance économique et la situation financière réelles de la société.

36. **À l’instar des deux autres grandes EP, la SOCATEL présente une assise financière extrêmement mince et, compte tenu de la taille de son activité, une « quasi-dette » très élevée de 12 milliards de FCFA (Figure 13) sous forme d’arriérés d’impôts, de cotisations de sécurité sociale et de salaires.** La SOCATEL présentait des fonds propres négatifs (c'est-à-dire la valeur de l'actif net) de 1,2 milliard de FCFA à la fin de 2020, ce qui signifie qu'elle est pratiquement insolvable, comme en témoigne le fait qu'elle a accumulé plus de 12 milliards de FCFA d'arriérés d'impôts, de cotisations sociales et de salaires. En fait, sa situation est si grave qu'elle ne peut payer qu'une partie des salaires des employés, ce qui a conduit à une grève à la fin de 2021. Un cabinet engagé pour réaliser l'audit contractuel des états financiers 2019 de la SOCATEL (voir le paragraphe 67) a conclu que l'EP est incapable de générer des ressources suffisantes pour faire face à ses obligations financières et qu'elle est trop endettée.

37. **L’actif net tel que présenté par la SOCATEL semble considérablement surévalué, car il inclut un montant de 9,1 milliards de FCFA pour sa « licence globale », dont la valeur réelle est hautement incertaine compte tenu du très faible niveau actuel des revenus de l’entreprise.** La direction générale de la SOCATEL n'est pas en mesure de justifier ce montant, qui est difficilement crédible compte tenu des difficultés majeures et des pertes récurrentes de l'EP. Selon les normes internationales d'information financière (IFRS), la montant d'un actif incorporel figurant au bilan doit être justifié par des revenus et des profits permettant au moins de compenser l'amortissement annuel dudit actif. Il est donc probable que la valeur attribuée à la licence serait proche de zéro ou nulle.

III. Gouvernance d'entreprise des EP en RCA

38. Cette section porte sur la qualité du cadre institutionnel de la gouvernance des EP, tel que résumé dans l'encadré ci-dessous, sur la base du cadre iSOEF de la Banque mondiale (cf. Annexe). La qualité a été évaluée à la fois du point de vue des exigences légales (*de jure*) comme et des pratiques observées (*de facto*). La pratique réelle a été évaluée au moyen d'un questionnaire adapté du module 4 de l'iSOEF (juillet 2019) et d'entretiens avec les équipes de direction des trois principales EP.

Encadré – Cadre d'évaluation de la gouvernance de la BM : Vue d'ensemble¹³

Cadre juridique et réglementaire. Un cadre juridique et réglementaire solide est le fondement d'une gouvernance d'entreprise efficace. Il permet de s'assurer qu'il n'existe pas de lacune au regard des exigences légales, que les obligations sont clairement établies et qu'elles ne se contredisent pas. Il s'appuie également sur les codes de gouvernance d'entreprise, les pratiques locales et facilite leur mise en vigueur et application effective.

Dispositions relatives à l'actionnariat de l'État. L'État endosse la responsabilité d'agir en tant qu'actionnaire actif et responsable. Ses principales fonctions actionnariales sont décrites au Schéma 14. Ces fonctions doivent être confiées à une entité dotée des pouvoirs et des ressources appropriés, et l'État doit être responsable de l'exécution de son rôle d'actionnaire.

Gestion de la performance. L'État doit surveiller les performances des EP et tenir leurs équipes de gestion et leurs conseils d'administration responsables des résultats, par des mandats clairement définis, de stratégies pertinentes et d'objectifs de rendement. À cette fin, il doit s'assurer que les EP ont adopté des pratiques modernes de planification stratégique et de gestion de la performance, en s'appuyant sur les technologies de l'information et de la communication, avec des indicateurs clés de performance (KPI) pertinents. Les accords de performance entre les EP et l'État peuvent également contribuer à l'amélioration des activités, à condition qu'ils soient bien conçus et que des dispositions institutionnelles soient en place pour leur mise en œuvre effective.

Conseils d'administration. Les conseils d'administration sont la « clé de voûte » de la gouvernance d'une entreprise. Ils fournissent des conseils spécifiques à la direction et exercent une surveillance 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 les audits. Les conseils d'administration efficaces ont des rôles clairement définis, une composition diversifiée et fondée sur le mérite, un nombre limité de comités spécialisés (sur l'audit, par exemple), un cadre de rémunération adéquat et un processus en place pour évaluer leur efficacité à intervalles réguliers.

Conseils d'administration. Les conseils d'administration sont la « clé de voûte » de la gouvernance d'une entreprise. Ils fournissent des conseils spécifiques à la direction et exercent une surveillance 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 les audits. Les conseils d'administration efficaces ont des rôles clairement définis, une composition diversifiée et fondée sur le mérite, un nombre limité de comités spécialisés (sur l'audit, par exemple), un cadre de rémunération adéquat et un processus en place pour évaluer leur efficacité à intervalles réguliers.

Passation de marchés dans les EP. L'une des questions clés concernant la passation de marchés dans les EP est de savoir dans quelle mesure elles sont soumises aux mêmes règles que les organismes publics, si les exigences en matière de passation de marchés applicables aux EP sont suffisamment souples pour refléter leur nature commerciale. Quel que soit le système mis en place, il doit garantir que les EP respectent des principes de passation de marchés solides et universellement acceptés, tels que la transparence, l'efficacité et l'économie.

¹³ Fondée sur l'iSOEF et BM (<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20390?show=full>).

A. Cadre légal et réglementaire de la gouvernance des EP

39. **Le cadre juridique et réglementaire de la gouvernance des EP en RCA a été récemment renforcé, notamment par l'attribution d'un rôle plus important au MFB.** Ce cadre est défini dans une loi adoptée en janvier 2020 et par le décret présidentiel qui l'accompagne, établissant trois types d'entités : (i) les « EP », c'est-à-dire les entreprises dont l'État est l'actionnaire unique, également appelées sociétés d'État (SE) ; (ii) les établissements publics, qui exercent principalement, voire exclusivement, des fonctions régaliennes ou administratives (c'est-à-dire non commerciales) ; et (iii) les sociétés d'économie mixte (SEM), qui peuvent être soit des EP, soit des sociétés dans lesquelles l'État détient une participation minoritaire¹⁴. La loi a une portée très large, couvrant des sujets clés tels que l'actionnariat et la tutelle de l'État (cf. B ci-dessous) ; le rôle et la nomination des administrateurs et du directeur général (cf. D ci-dessous) ; l'information financière au niveau de l'EP et au niveau global (cf. E ci-dessous) ; les contrôles/audits externes (également abordés au paragraphe E ci-dessous) ; les conflits d'intérêts ; les sanctions ; l'autorisation d'endettement ; et le rôle et la composition de l'organe de gouvernance le plus élevé au sein de l'EP, l'assemblée générale. La nouvelle loi confère des pouvoirs importants au MFB en matière de suivi et de contrôle (cf. B ci-dessous).

40. **Les principales dispositions de la loi relatives à la gouvernance interne des EP sont, en substance, équivalentes à celles du droit des sociétés.** Il s'agit notamment de l'obligation de respecter les normes d'information financière des entreprises ou de faire vérifier les états financiers annuels par un auditeur agréé plutôt que par l'institution supérieure de contrôle (ISC). En tant que membre de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA), la RCA a transposé dans son droit l'Acte uniforme sur les sociétés et les groupements d'intérêt économique, qui est ainsi devenu son droit des sociétés. L'assujettissement des EP au droit des sociétés est généralement considéré comme la meilleure approche pour plusieurs raisons : (i) cela contribue à mettre sur un pied d'égalité les entreprises privées avec lesquelles l'EP pourrait être en concurrence, (ii) compte tenu des nombreuses parties prenantes, l'élaboration du droit des sociétés est soumise à un examen approfondi et s'inspire souvent des normes commerciales internationalement acceptées, et (iii) les agents économiques du pays - y compris les administrateurs d'entreprise, les avocats, les banquiers, les auditeurs - sont familiarisés avec les dispositions du droit des sociétés et, par conséquent, les EP qui y sont soumises ont potentiellement un accès plus facile aux services professionnels pour faciliter leurs activités.

41. **Le processus de mise en conformité des statuts des EP avec la loi de janvier 2020 est avancé mais n'est pas encore terminé.** La révision des statuts pour les rendre conformes à la loi 20-004, et au décret 20-224 qui l'accompagne, a subi des retards répétés. Un atelier de « pré-validation » était provisoirement prévu pour décembre 2021. La mise à jour des statuts est une étape nécessaire pour mettre en œuvre les dispositions de la loi et du décret sur les EP relatives à la gouvernance interne des EP.

42. **Presque toutes les EP ont été transformées en sociétés, seules deux d'entre elles demeurent des établissements publics (cf. B. ci-dessous).** Les plus grandes EP sont constituées en société d'État, qui sont des sociétés anonymes (SA) – cf. le Tableau 1 ci-avant. Deux EP - Cellule Coton (paragraphe 10) et

¹⁴ *Loi n°20-004 portant organisation du cadre institutionnel juridique et financier applicable aux entreprises et établissements public* promulguée le 13 janvier 2020, et *Décret n°20-224 fixant les modalités de la Loi n°20-004 (...)* publié le 2 octobre 2020.

l'Office Nationale des Postes et de l'Épargne (ONPE) - ont la forme d'un « Office » (c'est-à-dire un organisme non commercial et parapublic).

43. **Les EP sont soumises à un décret spécifique qui limite leur autonomie opérationnelle et interfère avec la gestion efficace de leurs activités.** En vertu d'une instruction présidentielle de janvier 2014, les EP ne peuvent pas effectuer de retrait sur leurs comptes bancaires sans l'autorisation préalable du gouvernement. Chaque mois, elles doivent soumettre, au bureau du Premier ministre pour examen, une proposition détaillée de décaissements (appelée « programme d'emploi ») pour tous les coûts opérationnels ou investissements. Ce processus (dont la responsabilité a été transférée au MFB en septembre 2021) représente une charge administrative importante et une source de retards supplémentaires pour les EP. Il est clairement en contradiction avec la notion fondamentale d'autonomie opérationnelle qui sous-tend l'approche moderne de la gouvernance des EP.

44. **L'immixtion dans les opérations des EP reflète leur économie politique complexe, celles-ci étant souvent considérées comme une source de rentes pour certains au sein du pouvoir politique.** Les EP gèrent des montants élevés sous forme de revenus commerciaux et d'investissements et sont donc susceptibles de faire l'objet de tentatives de détournement de fonds. Il s'agit là d'un risque important et potentiellement d'un véritable obstacle aux efforts d'amélioration de la gouvernance et des performances des EP. Un conseil d'administration et une équipe de direction actifs, indépendants et professionnels, opérant dans un environnement transparent avec des contrôles internes solides, peuvent contribuer à atténuer le risque de capture et de transactions frauduleuses. Une surveillance étroite par le ministère des Finances peut également contribuer à réduire ce risque.

45. **Dans l'ensemble, l'une des principales lacunes du cadre juridique actuel provient du fait qu'une approbation a priori du gouvernement est nécessaire pour la plupart, voire toutes les décisions clés des EP et une grande partie de leurs activités quotidiennes.** En outre, certains ministères ou entités font double emploi, ce qui pose une autre difficulté comme discuté dans la prochaine section.

B. La fonction actionnariale de l'État

46. **En RCA, le rôle d'État-actionnaire est réparti entre plusieurs institutions gouvernementales, dont le MFB, les ministères techniques et le Contrôle Général du Secteur Parapublic (CGSP).** Le rôle d'État-actionnaire comprend cinq grandes fonctions principales (cf. Figure 14). En vertu de la loi 20-004, ces différentes fonctions sont attribuées soit au ministère de tutelle technique, soit au MFB, soit au CGSP, soit à une combinaison des trois (Tableau 3). La répartition des responsabilités entre ces trois acteurs peut entraîner d'importants doublons et nécessite donc une coordination étroite. Dans la mesure où la loi est encore relativement récente, son efficacité doit encore être éprouvée, notamment en ce qui concerne la manière dont les fonctions actionnariales sont exercées. Cette question est importante pour deux raisons : d'une part, elle l'est pour l'État car une coordination forte et efficace est nécessaire tant pour l'efficacité que pour une utilisation efficiente des ressources humaines à déployer pour remplir ces fonctions qui sont rares. D'autre part, elle l'est pour les EP, car un manque de coordination entraîne la multiplication des demandes et de processus, ce qui alourdit indûment leur travail quotidien.

Figure 14 – Fonctions actionnariales selon la pratique internationale



* Dans certains pays, les cessions sont gérées par une entité séparée.

47. **Certaines fonctions actionnariales sont exercées directement par l'assemblée générale de l'EP.** Pour toute EP, l'assemblée générale (AG) comprend le ministre de tutelle technique, le ministre des Finances, le ministre de l'Économie, le ministre du Commerce et le CGSP - ou leurs représentants. Les principales responsabilités de l'AG sont d'approuver les états financiers de fin d'année et les dividendes proposés, d'autoriser les transactions clés (la cession d'actifs immobilisés, l'acquisition d'actions et les garanties dépassant un certain montant, par exemple), de fixer les jetons de présence des membres du conseil et de nommer les commissaires aux comptes (CAC).¹⁵

48. **Le MFB n'a pas encore exercé la fonction clé d'actionnaire que lui confère la loi, qui est d'assurer le suivi des performances économiques et de la situation financière des EP, ainsi que des risques budgétaires qui en découlent.** Jusqu'à l'adoption de la loi 20-004, le rôle du MFB était principalement formel, à travers sa présence à l'assemblée générale et au conseil d'administration de l'EP. Récemment, une décision a été prise au sein du MFB pour confier la responsabilité du suivi des performances économiques et de la situation financière des EP à une unité de la direction du Trésor. Bien qu'il ne représente pas nécessairement une tâche complexe, le suivi des EP nécessite en particulier (i) d'engager le dialogue avec les EP pour obtenir des copies des états financiers et d'autres documents clés (les rapports de gestion, notamment), ainsi que des explications sur les informations fournies ou leurs lacunes ; (ii) de créer et de maintenir une base de données ou un tableau de bord pour compiler et aider l'examen et l'analyse des données contenues dans les états financiers et les autres documents ; et (iii) de rédiger les rapports requis par la loi et des mémorandums sur des EP spécifiques, présentant notamment les risques budgétaires les plus importants. Pour être en mesure de s'acquitter efficacement de ce rôle, la nouvelle unité devra être dotée d'un personnel spécifique, équipée des technologies de l'information et de la communication (TIC) de base et soutenue par des activités de renforcement des capacités.

¹⁵ Loi 20-004, Art. 67-71 et décret 20-224, Art. 45.

Tableau 3 – Répartition du rôle d’actionnaire au sein des agences gouvernementales

Fonction	Agence responsable ¹⁶	Commentaires
Nomination et révocation	Ministère de tutelle technique, MFB et CGSP	« Les administrateurs des EP sont désignés par leur entité et nommés par (...) le Conseil des ministres sur proposition du ministre responsable » . Le PCA est élu par le conseil d'administration (sous réserve de validation par le gouvernement – cf. l'article 27).
Définition des orientations stratégiques	Ministère de tutelle technique	Définir les missions et les objectifs généraux de l'EP, participer à l'élaboration de son plan de développement à moyen et long terme et vérifier s'il est inclus dans le plan de développement sectoriel.
	CGSP	Participer (...) à la préparation du plan de développement à moyen et long terme de l'EP et vérifier qu'il est conforme au plan de développement sectoriel.
Surveillance / Suivi	Ministère de tutelle technique	Examiner le budget annuel, suivre les indicateurs techniques et la mise en œuvre des accords de performance.
	MFB	Examiner le budget annuel, surveiller la situation financière, examiner les états financiers annuels, évaluer les risques budgétaires, recommander un audit financier si nécessaire.
	CGSP	Contrôler la conformité, l'exécution du budget, le suivi des indicateurs de performance des EP, gérer un tableau de bord central des risques. ("centrale des risques").
Rapport agrégé annuel	MFB	Joindre au projet de loi de finances une liste des EP et un rapport présentant l'ensemble des flux financiers (Art. 57).
	CGSP	Rapport sur l'état du patrimoine ; rapport annuel sur le « contrôle de la gestion » du secteur des EP et parapublics ; et rapport sur la performance des EP et parapublics annexé au projet de loi de règlement ; projet de rapport annuel sur les cessions et acquisitions de l'année.
Gestion du portefeuille public	Ministère de tutelle technique	Proposer des acquisitions, des cessions ou des augmentations de capital.
	MFB	Approuver les acquisitions/cessions, la création de nouvelles EP et les augmentations de capital.
	Autre	Autoriser les transactions clés par le biais de l'assemblée générale de la société d'État (paragraphe 47).

49. **La capacité du CGSP à remplir son rôle en vertu de la loi est limitée.** Le CGSP est dirigé par le Ministre-Contrôleur Général du Secteur Parapublic avec rang de membre du cabinet qui est assisté par un chargé de mission (conseiller principal). Quatre fonctionnaires expérimentés ("« experts"), chacun assisté d'un assistant de recherche, s'occupent d'un domaine technique spécifique (la comptabilité, l'économie, les ressources humaines et le droit, par exemple). Le CGSP n'a pas produit de rapport public au cours de la période récente. Depuis 2020, ses activités se concentrent principalement sur le suivi de la révision des statuts des EP et des organismes parapublics.

50. **L'approche traditionnelle de la « tutelle technique », selon laquelle les ministères sectoriel jouent un rôle majeur dans la gestion des EP, est en contradiction flagrante avec le cadre international**

¹⁶ Per Law 20-004, Art. 12 (line ministries), 13 (MFB) and 14 (CGSP), plus articles mentioned in Comments.

émergent de la gouvernance des EP. Cette approche, qui prévaut encore dans les pays francophones, préexistait à la création des agences de réglementation sectorielle indépendantes. Un certain nombre de pays l'ont abandonné et ont recentré le rôle des ministères sectoriels sur les politiques sectorielles et le développement de stratégies. Dans le nouveau modèle de gouvernance des EP, une séparation claire est établie entre l'élaboration des politiques (par le ministère sectoriel), la réglementation (par une agence indépendante) et la fonction d'État-actionnaire (par le ministère des finances ou par une agence spécialisée).

C. Gestion et suivi de la performance

51. **La gestion et le suivi des performances est une fonctions essentielle pour garantir qu'une EP a des objectifs stratégiques clairs et pertinents et pour vérifier qu'elle les atteint.** Pour cela, chaque EP doit (i) formuler une stratégie d'entreprise, reflétant tout mandat qui lui a été confié par l'État, et la mettre à jour à intervalles réguliers, et (ii) développer un ensemble d'indicateurs clés de performance (« KPI ») sur les aspects économiques, de qualité de services, techniques, de ressources humaines, sociaux, environnementaux et de gouvernance.

52. **Les trois principales EP ne disposent pas à ce jour ou jusqu'il y a peu ne disposaient pas d'une stratégie formelle.** L'ENERCA et la SODECA sont en train d'élaborer une stratégie avec le soutien du projet PASEEL financé par la BM. Il est à noter que le ministère de l'Énergie et des Ressources Hydrauliques joue en la matière un rôle de premier plan. Concernant la SODECA, son conseil d'administration a adopté au début de 2022 un plan stratégique couvrant huit actions prioritaires.¹⁷ SOCATEL a élaboré en mai 2018 un « plan de relance rapide des activités de l'entreprise ». Ce plan prévoyait une série d'investissements en 2018-2020, le paiement aux employés de 0,5 milliard de FCFA d'arriérés de salaires, la cession ou la location d'actifs non stratégiques, et un partenariat avec des investisseurs privés pour exploiter sa licence.

53. **Aucune des EP ne semble assurer le suivi de KPI.** Cela s'explique en partie par le fait qu'aucune stratégie n'a été adoptée mais aussi par les limites des SIG des EP existants. Ainsi, ENERCA s'appuie principalement, pour sa gestion quotidienne, sur le logiciel commercial, financier et comptable SAGE, mais la version qu'elle utilise se concentre sur la gestion des ressources financières et humaines et n'inclut pas les modules commerciaux, de comptabilité et de gestion.¹⁸

54. **La loi 20-004 prévoit des contrats de performance (« contrat-plan ») pour les EP¹⁹, mais aucun n'a été préparé au cours de la période récente.** Un contrat de performance entre ENERCA et l'État pour 2019-2023 a été rédigé en 2019 mais il n'a jamais été signé. Il comprenait 16 KPI et un certain nombre d'engagements de l'État ou de l'EP liés aux principaux facteurs entravant la performance de la société d'électricité (les tarifs, le recouvrement, la productivité du travail, la capacité de production, par exemple).

¹⁷ Réduction des eaux non facturées, augmentation du nombre d'abonnés, augmentation de la satisfaction des consommateurs, réduction des coûts, centralisation de l'archivage des données, bancarisation des clients, renforcement de la capacité des personnels et relance des centres secondaires.

¹⁸ La direction générale d'ENERCA a indiqué que le processus de rattrapage technologique concernant le SIG est en cours et ce afin notamment de permettre la définition et le suivi des indicateurs de performance.

¹⁹ Art. 12 stipule que le rôle des ministères de tutelle technique est d'« orienter » les EP et les entités publiques dans un *contrat-plan* et de contrôler son exécution au niveau technique.

D. Conseil d'administration et direction des EP

55. **Les conseils d'administration des EP disposent, en théorie, des mêmes pouvoirs étendus que ceux prévus dans l'Acte uniforme OHADA relatif aux sociétés commerciales.** Selon la loi 20-004, art. 25, les conseils ont « tous les pouvoirs nécessaires pour agir au nom de l'entreprise et pour effectuer ou autoriser toutes les opérations relatives aux activités de la société dans les limites de son objet social ». En outre, la loi attribue explicitement au conseil d'administration les rôles suivants : nommer le directeur général (DG - Art. 49), examiner et approuver les états financiers annuels (Art. 85), et soumettre à au MFB un rapport sur tout nouvel emprunt lors de l'ouverture de comptes bancaires (Art. 76). Les statuts de l'EP précisent les modalités de mise en œuvre de ces pouvoirs

56. **Toutefois, pour devenir effectives, toutes les décisions du conseil d'administration doivent être approuvées par le ministère de tutelle, et les décisions ayant des implications financières doivent être approuvées par le MFB.** Cela illustre une fois de plus l'étendue de l'influence du gouvernement sur la gestion de l'EP. Ceci va clairement à l'encontre de la pratique internationale qui consiste à donner aux conseils d'administration les moyens de prendre des décisions clés. En outre, cette procédure n'est pas conforme avec le cadre de l'OHADA.

57. **Les présidents des conseils d'administration des EP et la quasi-totalité de leurs administrateurs sont des représentants de l'État (Tableau 4), ce qui va à l'encontre de l'un des principaux objectifs de l'existence d'un conseil d'administration, qui est d'isoler l'EP de toute interférence politique.** Selon la loi, les EP ont un conseil d'administration composé de trois à cinq membres qui sont des fonctionnaires désignés par leur ministère et nommés en Conseil des ministres (article 20). Ils sont nommés pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois. Le conseil élit son président parmi ses membres. Tous les administrateurs des EP sont actuellement des hommes.

Tableau 4 – Composition des conseils des trois plus grandes EP

	ENERCA	SODECA	SOCATEL
Président du conseil d'administration	Conseiller de la présidence, ancien ministre des Finances	Directeur de Cabinet du Ministre chargé de l'Énergie et de l'Hydraulique	Directeur du département du Trésor (MBF)
Administrateurs	Représentants des ministères (i) du Commerce, (ii) de la Défense, (iii) de l'Économie et de la Planification et (iv) de l'Énergie et de l'Eau	Représentants des ministères (i) du Commerce, (ii) de l'Énergie et de l'Eau, et (iii) de la Santé, Représentant d'Ecobank.	Représentants des ministères (i) du Commerce, (ii) de l'Économie et de la Planification et (iii) des Postes et Télécommunications (poste actuellement vacante)
Genre	M: 5, F: 0	M: 4, F: 0	M: 4, F: 0

58. **En RCA, les conseils d'administration des EP n'ont aucune des caractéristiques d'un conseil d'administration moderne - telles que des administrateurs indépendants, un comité d'audit, un secrétaire du conseil et un budget propre - et il semble très peu probable que celles-ci puissent fonctionner dans le contexte actuel, en partie à cause des contraintes de ressources.** Comme dans la plupart des pays de la CEMAC, les conseils d'administration des EP centrafricaines jouent surtout un rôle formel, se concentrant principalement sur l'approbation du budget annuel et des états financiers (avec une efficacité limitée, comme le montrent les paragraphes 59 à 63), et contribuent peu à la stratégie ou à l'approbation des politiques internes dans des domaines sensibles (la gestion des risques, par exemple).

Bien que la loi 20-004 (art. 19) permette au gouvernement de nommer un représentant d'une association d'entreprises ou d'un syndicat, cela a rarement été fait dans la pratique (ex. ONM). Compte tenu de l'étendue des pouvoirs du gouvernement et des ressources financières limitées pour offrir une rémunération compétitive à un administrateur indépendant, la probabilité qu'une EP centrafricaine puisse attirer un administrateur membre hautement reconnu est faible. Les comités spécialisés du conseil - en particulier le comité d'audit - peuvent apporter une grande valeur ajoutée lorsque le conseil est doté de pouvoirs suffisants.

E. Responsabilité financière, contrôle et transparence des EP

59. **Les EP doivent soumettre le budget annuel approuvé par le conseil d'administration à leur ministère de tutelle, au MFB et au CGSP.** Compte tenu de leur forte culture d'administration publique, les EP accordent une grande importance à la préparation de leur budget annuel, que leur conseil d'administration examine généralement lors de la session de fin d'année, en décembre. La comparaison entre le budget et le compte de résultat (présentant la performance économique réelle) au cours des dernières années montre que les budgets surestiment systématiquement les recettes, car ils supposent des améliorations de l'environnement opérationnel de la société d'État qui ne se concrétisent pas..

60. **Les exigences en matière de présentation d'états financiers annuels des EP et de leurs audits sont conformes à la pratique internationale courante.** Selon la loi et le décret de 2020, les EP doivent préparer leurs états financiers annuels conformément au Système Comptable OHADA²⁰ (SYSCOHADA), au plus tard 90 jours après la fin de l'exercice. Il convient de noter que, malgré les efforts récents pour aligner davantage les normes régionales sur les normes internationales d'information financière (IFRS), les états financiers préparés selon le SYSCOHADA fournissent beaucoup moins d'informations pour l'analyse financière qu'un ensemble équivalent selon les IFRS. Les états financiers annuels doivent être vérifiés par le commissaire aux comptes (CAC) dans un délai de 30 jours ; ils doivent ensuite être examinés et approuvés par le conseil d'administration dans un délai de 30 jours puis soumis à l'assemblée générale pour approbation finale ; enfin, le MFB est chargé d'examiner les états financiers vérifiés approuvés de chaque société d'État.²¹

61. **Dans la pratique, la qualité des états financiers des EP est médiocre.** Le problème principal est que les notes annuelles aux états financiers²² - qui sont essentielles pour former une appréciation sur les principaux actifs, passifs, produits et charges de l'EP, et de façon dont ils ont été estimés, y compris les principales hypothèses - consistent exclusivement en une série de tableaux, sans aucune explication. Ceci n'est pas conforme aux exigences du SYSCOHADA. La capacité de l'utilisateur des états financiers à bien comprendre et apprécier l'évolution des performances économiques et la situation financière de l'EP s'en trouve réduite. De même l'utilisation de ces états financiers ne permet pas de prendre des décisions éclairées. Pour la SOCATEL, par exemple, les notes annexes aux états financiers 2020 (audités) ne

²⁰ OHADA *Acte Uniforme Relatif au Droit Comptable et à l'Information Financière*.

²¹ Loi 20-004, Art. 70, 75 et 87 et Décret 20-224, Art. 35-39, 45 et 53.

²² Les états financiers annuels du SYSCOHADA sont (i) le bilan, qui présente l'actif, le passif et les capitaux propres de l'entreprise ; (ii) le compte de résultat, faisant état des recettes, des dépenses et du résultat net qui en découle ; et (iii) l'état des flux de trésorerie, qui présente les entrées nettes de trésorerie provenant des activités d'exploitation, d'investissement et de financement. Ces éléments sont globalement conformes aux normes IFRS. Les notes annexes aux états financiers (également appelées « informations ») sont considérées comme faisant partie intégrante de ces derniers.

contiennent aucune explication sur les subventions et les gains non monétaires et non récurrents enregistrés (cf. paragraphe 35). De même, aucune information n'est fournie sur l'actif incorporel de 9 milliards de FCFA (de loin le principal actif de la société), qui est censé représenter la valeur de la licence de 30 ans (cf. paragraphe 37). L'antériorité des créances clients et l'échéance et les conditions de la dette financière sont autant d'informations qui font défaut dans les notes. Or, ces informations sont particulièrement critiques pour évaluer la solvabilité de la société et donc le passif éventuel qu'elle peut représenter.

62. **Les EP ne préparent pas d'états financiers intermédiaires (par exemple, semestriels), ce qui limite la capacité du conseil d'administration et des entités actionnaires d'exercer leur rôle de surveillance.** Bien qu'elle ne soit pas légalement obligatoire, la présentation de rapports à des dates intermédiaires (même sous une forme simplifiée – telle qu'un compte de résultat uniquement²³) est une pratique internationale bien établie, car elle permet aux principaux décideurs de suivre la performance économique et la situation financière de l'entreprise. Là encore, les limites du SIG de l'EP sont probablement une raison majeure pour laquelle cette pratique n'est pas suivie en RCA. ENERCA prépare un rapport d'activité pour les six premiers mois de l'année. Il contient des informations très limitées sur la performance économique (le total des revenus, le total de la masse salariale et le total des dépenses, par exemple), sans aucune analyse comparative et explication des écarts par rapport à l'année précédente du budget.

63. **Les états financiers ne sont pas produits dans les délais impartis.** Les états financiers certifiés sont communiqués à l'organisme gouvernemental compétent (MFB, CGSP, etc.) avec cinq à six mois de retard par rapport aux délais légaux, et presque une année complète après la date de présentation des rapports (cf. Tableau 5).

Tableau 5 – Soumission des états financiers et des informations élémentaires sur les audits

	ENERCA	SODECA	SOCATEL
Derniers comptes finalisés (année fiscale)	2019	2018	2020
Date d'arrêté des comptes de l'EP ²⁴	Attendus pour la fin de décembre 2021	Attendus pour le premier trimestre 2022	15 novembre 2021
Type d'opinion dans le rapport du commissaire aux comptes (CAC) (2019) ²⁵	(2019) Opinion avec réserve	Non disponible	(2020) Opinion avec réserve
CAC (nom de l'entreprise)	Afric Auditec	ARC – Lawson	GEC (André Lawson)
Nombre d'années depuis lequel le CAC exerce ses fonctions	Trois ans	Plus de 20 ans	Plus de 10 ans
Questions soulevées dans le rapport du commissaire aux comptes	Différence non justifiée entre les documents bancaires et les comptes	Non disponible	Faiblesses du contrôle interne

²³ La revue par le CAC de ces documents non requis par la loi n'est d'ailleurs pas requise.

²⁴ Au moment de la rédaction de ce rapport, ni ENERCA ni SODECA n'avaient soumis leurs états financiers officiels pour 2020.

²⁵ Une option avec réserve signifie que l'auditeur s'oppose à un traitement comptable ayant un effet potentiel important sur les états financiers. Un avis défavorable signifie que l'auditeur n'est pas en mesure de conclure en raison d'un manque d'informations.

64. **Le CAC de la SODECA n'a toujours pas publié son rapport sur les états financiers de 2019.** Selon la SODECA, cette situation s'explique par le fait qu'elle n'a pas encore réglé les honoraires de CAC pour cette année. Le CAC n'a pas encore commencé les travaux d'audit sur les comptes de 2020. Compte tenu des écritures comptables inhabituelles enregistrées en 2020 et mentionnées ci-dessus (cf. paragraphe 29), qui nécessiteront probablement un examen minutieux par le CAC, les états financiers 2020 de la SODECA ne seront probablement pas finalisés avant la fin du premier trimestre 2022, soit avec près d'un an de retard.

65. **Les rapports des CAC d'ENERCA (2019) et de SOCATEL (2020) contiennent des opinions avec réserve (Tableau 5), ce qui constitue un signal d'alarme quant à la fiabilité des états financiers et à la qualité et l'efficacité des contrôles internes.** Une opinion d'audit avec réserve n'est pas rare pour les EP des pays en développement. Mais les entreprises bien gérées font tout leur possible pour que leurs états financiers annuels reçoivent dans le rapport d'audit une opinion « sans réserve ». Pour ce faire, elles planifient soigneusement la préparation des états financiers et s'assurent que l'auditeur est en mesure de faire part de ses préoccupations bien à l'avance afin qu'une réponse soit apportée de manière appropriée. Les opinions d'audit avec réserve, associées aux retards importants dans la présentation des états financiers, indiquent clairement que les EP doivent améliorer leurs processus de clôture annuelle des comptes, ce qui nécessite des investissements dans les capacités, que ce soit en termes de personnel, de formation ou de TIC.

66. **Le fait que les CACs n'aient pas soulevé la question des notes des états financiers dans leur rapport est préoccupant.** Le cas de la SOCATEL, qui n'a fourni aucune explication dans les notes à ses états financiers sur les importants gains non récurrents qu'elle a enregistrés en 2020, semble particulièrement flagrant. Le CAC aurait clairement dû soulever cette question dans son rapport car cela prive l'utilisateur des états financiers d'informations essentielles pour pouvoir les comprendre.

67. **Les audits contractuels des états financiers de 2019 de l'ENERCA, de la SODECA et de la SOCATEL confirment certaines préoccupations concernant non seulement la qualité de l'information financière mais aussi celle des audits légaux.** Ces audits contractuels ont été réalisés dans le cadre de la politique de financement du développement durable de l'Association internationale de développement - BM. Pour ENERCA et SODECA, le cabinet engagé pour réaliser les audits a émis une « opinion défavorable » sur les états financiers de 2019, en raison de faiblesses généralisées dans les contrôles internes et les procédures comptables, de problèmes liés aux systèmes de facturation informatisée et d'un manque d'éléments probants appropriés pour étayer certains enregistrements comptables clés. Pour SOCATEL, l'auditeur contractuel a émis une opinion avec réserve.

68. **En dehors des contrôles légaux, les EP peuvent être contrôlées par l'institution supérieure de contrôle ou inspectées par l'un des organes de contrôle de l'État.** Ces derniers comprennent : l'Inspection Générale d'État (IGE), qui ne rend compte qu'au Chef de l'État ; l'Inspection Générale des Finances ; et les Inspections Ministérielles. Le décret 20-224 prévoit que ces organes puissent réaliser des audits de conformité, de performance ou financiers, ainsi que des missions d'évaluation et de conseil. En 2019, l'IGE a réalisé une inspection auprès de la SODECA, et s'est penchée sur la question des créances en souffrance et des arriérés (ses conclusions n'ont pas été partagées avec l'EP). En 2017, l'IGE avait également effectué une inspection auprès de l'UCM et plusieurs faiblesses du contrôle interne et d'allégations de fraude avaient été mentionnées.

69. **Les EP ne publient pas leurs états financiers annuels ou leur rapport de gestion, et il n'existe actuellement aucun registre d'entreprise qui permettrait au public d'accéder aux informations clés.** La loi 20-004 ne contient aucune disposition sur la publication des informations financières. Parmi les trois grandes EP, seule ENERCA dispose d'un site Web public, qui contient peu d'informations pertinentes du point de vue de la redevabilité envers le public. Comme la plupart des entreprises privées et des administrations publiques, les EP s'appuient sur les médias sociaux pour informer le public de leurs activités, principalement dans le domaine commercial.

70. **La MFB publie les états financiers audités des trois principales EP sur son site web, ce qui améliore considérablement le niveau de transparence du portefeuille des EP.**²⁶ Les états financiers pour 2017, 2018 et 2019 sont actuellement publiés, ainsi que les rapports des auditeurs contractuels sur les états financiers et la « lettre de recommandation » (rapport sur le contrôle interne).

71. **Aucun rapport annuel global sur les EP n'est publié, mais le Premier ministre a émis un arrêté en novembre demandant la publication d'un tel rapport à partir de 2022.** De nombreux pays dans le monde publient des rapports agrégés sur les EP, afin d'informer le Parlement et le grand public sur ces entités d'importance majeure. Au Cameroun, une annexe au projet de loi de finances fournit des informations détaillées sur les performances économiques et la situation financière de la quarantaine d'EP du pays. Le ministère des finances de la Côte d'Ivoire publie un rapport encore plus complet et élaboré.

IV. Risques budgétaires associés aux EP : Évaluation préliminaire

Tableau 6 - Typologie des risques budgétaires (Passifs directs ou indirects de l'État)

	DIRECT	INDIRECT
Obligations explicites	<ul style="list-style-type: none"> • Subventions aux EP liées aux obligations de service public/aux politiques sociales ou sous forme d'exonérations fiscales. • Prêts rétrocédés. 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantie de la dette des EP et des projets PPP.
Obligations implicites	<ul style="list-style-type: none"> • Arriérés d'impôts et de cotisations sociales • Aide du gouvernement aux EP liées à l'impact de la pandémie de COVID-19. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aide du gouvernement aux EP liées à l'impact de la pandémie de COVID-19. • Injection de capitaux, prêts ou subventions pour absorber les pertes accumulées ou futures ou pour permettre aux EP de faire face à leurs obligations financières.

Source : Consolidation par le personnel de la BM.

72. **Les sources de risques budgétaires liés aux EP sont multiples et comprennent des passifs éventuels implicites et explicites.**²⁷ Les risques budgétaires sont des facteurs susceptibles de faire dévier les résultats budgétaires des attentes ou des prévisions. Un passif explicite est directement lié à une obligation contractuelle - une garantie donnée à un créancier, par exemple. Dans ce cas, si la société d'État manque à ses obligations financières, le passif est subordonné à l'appel de la garantie par le créancier. Un

²⁶ <https://www.finances.gouv.cf/documentations>.

²⁷ Arrêté n° 27/PM2021 « fixant les orientations pour l'élaboration du rapport annuel sur les performances économiques et la situation financière des [entreprises publiques et parapubliques] et les risques budgétaires associés ».

passif implicite survient lorsque l'État se trouve moralement ou politiquement obligé de répondre aux attentes du public et transfère des sommes importantes à une EP ou à des tiers, sans aucune obligation légale ou contractuelle de le faire. C'est le cas par exemple, lorsqu'un gouvernement recapitalise une EP ou une banque. Le Tableau 6 donne un aperçu de la typologie internationalement acceptée des risques budgétaires associés aux EP.

73. **Dans un passé récent, les EP ont été une source de coûts budgétaires importants, sous forme de subventions et de transferts de dette (cf. ci-dessus).** Les trois principales EP ont absorbé ensemble 1,6 et 2 milliards de CFA de subventions ou de transferts en 2019 et 2020, ENERCA étant le bénéficiaire de la majeure partie de ces montants. En outre, l'État a également transféré 312 millions et 798 millions de FCFA en 2018 et 2019 respectivement à Cellule Coton, 500 millions de FCFA à l'ONM pour 2020 et 2021, et 360 et 400 millions de FCFA à l'UCM pour 2021 et 2022 respectivement. De plus, en 2021, l'État a accepté de prendre en charge la dette de l'UCM envers Ecobank pour un montant de 525 millions de FCFA.

74. **Aucun suivi central des subventions et autres transferts aux EP ne semble être en place.** Le MFB garde la trace des subventions aux établissements publics, mais pas de celles aux EP. De même, un mécanisme formel d'examen des propositions ou des demandes de transfert ne semble pas exister. Pour gérer efficacement le coût budgétaire des EP, le gouvernement doit établir un protocole strict et transparent d'octroi de subventions ou de transferts aux EP. Chacune de ces subventions devrait être justifiée en termes de service au public et d'autres mandats sociaux spécifiques. Une analyse coûts-avantages devrait également être effectuée pour chaque contribution au capital et chaque subvention destinée à couvrir le coût des grands investissements.

75. **La principale source de risque budgétaire associée aux EP centrafricaines réside dans leur importante dette ou « quasi-dette » de 55 milliards de FCFA (cf. Tableau 7).** La dette financière globale des trois plus grandes EP serait de 21 milliards de FCFA à la fin de 2020 et les arriérés d'impôts, de cotisations sociales et de salaires atteindraient 33 milliards de FCFA (cf. paragraphe 17). Une partie importante de cette dette pourrait être résorbée par une compensation entre les EP et l'État, ou l'apurement des arriérés croisés, l'État ayant accumulé d'importants montants de factures impayées d'électricité, d'eau et de télécommunications.

Tableau 7 – Dette et quasi-dette des principales EP (2020)

	Dettes financières	Autres dettes/arriérés	Total – Dette brute	Créance sur l'État	Dette nette
ENERCA	19,0	14,6	33,6	12,0	21,6
SODECA	1,0	5,5	6,5	Non disponible	Non disponible
SOCATEL	0,5	12,0	12,5	3,4	9,1
SEGA		1,5	1,5	Non disponible	Non disponible
UCM	0,7	1,5	2,2	Non disponible	Non disponible
Total	21,2	35,1	56,3		

76. **D'autres EP plus petites peuvent être à l'origine de passifs éventuels supplémentaires.** Même si elles sont beaucoup plus petites, certaines de ces EP ont subi ces dernières années des pertes importantes. C'est le cas de Cellule Coton, qui a déclaré des pertes, avant transferts du Trésor, de (422) millions en 2018 et (821) millions CFA 2018 et 2019. L'entreprise aurait également accumulé d'importants

arriérés, pour environ 3 milliards de FCFA, envers les producteurs de coton. L'UCM est une autre source d'inquiétude car elle n'a presque pas de revenus (99 millions de FCFA en 2020) et continue d'afficher d'importantes pertes (cf. paragraphe 11) ; Selon une note interne préparée pour le parlement, ses passifs non financiers s'élèvent à 1,5 milliard de FCFA. Les arriérés d'impôts et de cotisations sociales et les dettes commerciales de la SEGA sont proches de 1,5 milliard de FCFA.

77. Les importants besoins d'investissement des EP pourraient représenter un risque budgétaire additionnel. L'ENERCA et la SODECA, en particulier, ont besoin d'investissements massifs pour restaurer et accroître leur capacité opérationnelle (pour la production, la transmission ou la distribution, et pour la bonne marche de leurs affaires). Pour l'ENERCA, une étude récente par un consultant international a chiffré les besoins d'investissements sur la période 2021-2040 à 1 164 milliards de FCFA. Concernant la SODECA, les montants en jeu ne sont pas connus avec précision, mais un plan stratégique (plan directeur) préparé en 2015 a estimé qu'une nouvelle station de traitement pour desservir la population de Bangui coûterait 100 milliards de CFA. L'entreprise aura très probablement besoin de l'appui d'un partenaire de développement pour mettre à jour ces estimations. Dans la mesure où le projet et les autres aides sont ou seraient financés par un don, il n'y aurait aucun coût pour le budget du pays. D'autres EP qui connaissent également des difficultés peuvent avoir besoin d'une injection de capitaux frais.

78. Les éventuels programmes de réduction des effectifs que certaines EP pourraient être amenées à mettre en œuvre constituent une autre source de passif éventuel. En fonction des perspectives de l'entreprise et du profil de son personnel, les licenciements sont l'une des mesures généralement envisagées dans le cadre d'un programme de restructuration d'une EP. À ce jour, aucune des EP n'est visée par une telle mesure, bien que dans le cas de la SODECA, la direction considère que le nombre total d'employés est bien supérieur aux normes du secteur. Les coûts de la main-d'œuvre représentent près de la moitié des coûts des trois grandes EP, toute mesure d'économie impliquerait probablement une réduction de ces coûts (cf. ci-dessous).

V. Recommandations

79. Malgré certains progrès récents, les faiblesses systémiques en matière de gouvernance des EP expliquent en grande partie de faibles performances économiques et dans leur prestation de services. Les réalisations récentes, telles que le nouveau cadre juridique et la publication par le MFB des états financiers audités des EP, constituent un point de départ encourageant.

80. Compte tenu de la complexité de la réforme des EP et des contraintes de capacité du pays, il ne semble pas souhaitable de s'engager dans un programme de réforme trop ambitieux. Au lieu de cela, l'approche suggérée est de se concentrer d'abord sur (i) une meilleure transparence, en s'appuyant sur les mécanismes existants tels que les audits, (ii) le renforcement de la surveillance par le MFB, et (iii) quelques mesures ciblées pour renforcer les capacités pour une meilleure gouvernance d'entreprise. Cette approche est pleinement cohérente avec le programme de réforme adopté par les six chefs d'État de la CEMAC lors d'un récent sommet régional (cf. paragraphe 2). Ces mesures transversales viendront compléter les efforts spécifiques visant à remettre l'ENERCA et la SODECA sur une trajectoire financièrement viable et à répondre aux besoins de la population et des entreprises locales. Les recommandations du rapport sont résumées dans le Tableau 8.

81. Le système de contrôle a priori (programme d'emploi) trop lourd, devrait être progressivement supprimé. Un programme devrait être développé pour remplacer progressivement les autorisations

préalables existantes par des contrôles a posteriori basés sur les risques et effectués par l'organe d'audit interne de l'État ou l'ISC.

82. **L'organisation actuelle du rôle d'État-actionnaire devra également être rationalisée et alignée sur le modèle international émergent, dans lequel cette fonction est centralisée sous la responsabilité d'une institution ou d'un service dédié.** Un consensus international croissant reconnaît les inconvénients et les risques des modèles impliquant de multiples institutions. Le rôle des ministères de tutelle doit se concentrer sur l'élaboration de politiques sectorielles et la contribution à la définition des mandats à long terme des EP. Cette fonction d'élaboration des politiques sectorielles doit être clairement séparée de la fonction actionnaire. Le MFB doit assumer toutes les fonctions actionnaires clés, en coordonnant avec les ministères de tutelle les stratégies des EP et le suivi des performances, le cas échéant. Le CGSP devrait être supprimé et son personnel transféré au MFB. Ces ajustements nécessiteront de modifier la loi sur les EP de 2020.

83. **Compte tenu de l'importance stratégique de la SOCATRAF pour le pays, le gouvernement devrait clarifier les objectifs qu'il poursuit en détenant 40 % de cette société et définir une stratégie pour influencer sa gouvernance d'entreprise.** La gestion de toute participation minoritaire pour garantir l'optimisation des ressources est une responsabilité clé de l'État-actionnaire. À cet égard, le département du MFB devra travailler en étroite collaboration avec la ou les personnes désignées pour représenter l'État au conseil d'administration de la SOCATRAF.

84. **Le MFB devra prendre plusieurs mesures pratiques pour mettre en œuvre les dispositions de la nouvelle loi et remplir son rôle crucial de surveillance.** Dans la plupart des pays francophones, le ministère des Finances est la principale institution chargée d'assurer le suivi des performances économiques et de la situation financière des EP. En RCA, la loi 20-004 confère au MFB des pouvoirs appropriés à cet égard. Pour être en mesure de remplir efficacement son nouveau rôle, le MFB devrait envisager de prendre les mesures suivantes :

- a) **Communiquer aux EP les modalités pratiques pour respecter leurs obligations de déclaration.** Le MFB devrait donner des instructions claires et détaillées à l'intention des équipes de direction des EP, indiquant à quel service les rapports et les autres documents doivent être soumis et exigeant qu'ils soient tous soumis par voie électronique.
- b) **Adopter un tableau de bord simple pour le suivi des EP.** Le suivi nécessite l'obtention de documents et d'informations clés, leur compilation et leur stockage en s'appuyant sur les TIC, la réalisation d'une série d'analyses (dont certaines nécessitent des interactions directes avec les équipes de gestion des EP ou les auditeurs), et la rédaction de notes et de rapports. Compte tenu de la taille du portefeuille des EP et des contraintes de ressources, un outil fondé sur Excel semble être l'approche la plus réaliste pour le pays. Le personnel du MFB rassemblerait les données clés issues des états financiers des EP et les introduirait dans un tableau de bord composé de feuilles de calcul liées.
- c) **Renforcer les capacités internes de suivi.** Le personnel du MFB est formé et a de l'expérience dans la gestion des finances publiques et l'administration publique. En revanche, il n'en a pas dans l'élaboration des rapports ou des audits d'entreprise ou encore de l'analyse financière. Les personnes chargées d'effectuer le suivi des EP devront donc recevoir une formation. Il serait souhaitable que le MFB engage également du personnel ayant une expérience spécifique dans ce domaine (des employés ou des auditeurs de sociétés d'État, par exemple).

- d) ***Tirer parti de l'audit externe par des interactions directes avec les CAC.*** Les auditeurs externes sont des interlocuteurs clés pour l'entité actionnaire de l'EP. Des réunions régulières entre actionnaire et EP sont donc une pratique internationale bien établie, permettant à l'actionnaire de s'enquérir des risques et des sujets de préoccupation relatifs aux états financiers. Le MFB doit également faire part aux CAC de ses préoccupations concernant (i) l'absence de notes appropriées aux états financiers et la raison pour laquelle ils n'ont pas soulevé ce point dans leurs rapports d'audit, (ii) les traitements comptables qui augmentent artificiellement les bénéfices et les capitaux propres de l'EP, et (iii) la valeur réelle de certains actifs figurant au bilan des EP - la licence de la SOCATEL et les créances de l'ENERCA, par exemple.
- e) ***Planifier en avance la préparation du rapport annuel global.*** Le MFB devrait préparer un calendrier détaillé pour la préparation du rapport annuel global pour l'année 2021 et adopter une approche proactive vis-à-vis des EP pour s'assurer qu'elles respectent leurs délais de déclaration.
- f) ***Le MFB devrait non seulement procéder à une évaluation détaillée des raisons pour lesquelles les EP ont tardé à soumettre leurs rapports, mais également mettre en œuvre des moyens afin que les rapports soient soumis en temps et en heure.*** En réduisant ces retards, qui peuvent aller jusqu'à six mois, le MFB pourra remplir plus efficacement son rôle de surveillance et produire les rapports annuels globaux dans les délais impartis. Les EP en seraient également bénéficiaires, car les causes profondes de ces retards sont souvent des processus comptables mal conçus, des faiblesses dans le contrôle interne et des capacités limitées.

85. **Un programme de formation des membres du conseil d'administration devrait être développé afin de renforcer leur capacité à remplir leur rôle clé dans la gouvernance des EP.** Ce programme constituerait une première étape vers la professionnalisation des conseils d'administration des EP, compte tenu du fait qu'être administrateur requiert des compétences spécifiques, et des exigences croissantes auxquelles sont soumises les EP en matière de gouvernance d'entreprise. En raison des contraintes en matière de ressources auxquelles les EP sont confrontées et des difficultés associées au contexte national, l'arrivée d'un administrateur indépendant au conseil d'administration ne semble pas être un objectif réaliste dans un horizon proche.

86. **Un programme de renforcement des capacités sera également nécessaire pour aider les EP à améliorer la qualité et la rapidité de leurs processus d'élaboration des budgets et états financiers, et de leurs contrôles internes.** Ce programme impliquerait non seulement le personnel comptable et les directeurs financiers, mais aussi les DG et membres des conseils d'administration, qui devraient être sensibilisés à la nécessité et à l'importance d'une information financière produite à temps, pertinente, complète et fiable, dont ils sont responsables en dernier ressort.

87. **Le gouvernement devrait mettre en place un processus d'examen et d'approbation des subventions et des transferts aux EP.** Un tel processus est essentiel pour gérer efficacement ces coûts budgétaires et optimiser le rapport qualité-prix associé à ces coûts. Le MFB et le ministère de l'Économie et de la Planification devraient y jouer un rôle central, en collaboration avec les ministères de tutelle.

88. **Le gouvernement devrait développer et mettre en œuvre un plan de programme d'apurement des arriérés croisés entre l'État, l'ENERCA et la SODECA.** Des actions sont déjà envisagées pour prévenir l'accumulation de nouveaux arriérés par l'ENERCA, avec la mise en place de compteurs et d'un système de prépaiement par les administrations publiques. Au-delà de cela, les arriérés accumulés figurant au bilan

des EP doivent être apurés pour clarifier leur situation financière et la dette nette potentielle de l'État à leur égard. En pratique, l'élaboration d'un plan d'apurement des arriérés peut s'avérer difficile compte tenu de la nécessité de documenter les transactions non payées de part et d'autre. La préparation doit donc avoir lieu le plus tôt possible, et se fonder sur les états financiers de 2020 qui devraient être finalisés prochainement. Le MFB devrait diriger cette initiative, en prenant des mesures pour coordonner étroitement son ministère avec les deux services publics et ce, avec le soutien du ministère de l'Énergie et des Ressources Hydrauliques. A cette occasion, il conviendrait en outre de redéfinir les mécanismes de fixation des pénalités et intérêts de retard applicables, pour que le système en place ne pénalise pas indûment les entreprises comme c'est actuellement le cas (cf. paragraphe 0).

89. Afin d'améliorer la gouvernance d'entreprise et d'améliorer sa performance de manière durable, ENERCA devrait mettre à niveau son SIG et renforcer ses contrôles internes. La direction d'ENERCA devrait (i) élaborer un plan d'action pour remédier à toutes les faiblesses internes soulevées par les auditeurs dans leurs rapports, et (ii) développer un ensemble complet d'indicateurs de performance ainsi qu'une douzaine de KPI que le conseil d'administration utilisera pour suivre les progrès de la mise en œuvre de la stratégie. Les besoins en formation de son personnel dans ces domaines essentiels devraient également être évalués et un programme de formation développé en conséquence pour s'assurer que ces nouveaux outils et processus améliorés sont utilisés efficacement.

90. Afin que la SODECA puisse générer suffisamment de revenus commerciaux pour absorber ses coûts d'exploitation et soutenir une indispensable expansion de ses capacités, sa structure tarifaire devra être révisée, en tenant compte de sa mission sociale. Un système de subvention devra également être conçu pour couvrir son obligation de service public liée à la fourniture d'eau aux plus pauvres. En outre, comme dans le cas d'ENERCA, un investissement important sera, nécessaire dans les TIC et la formation, pour améliorer les pratiques de gestion commerciale et financière de la SODECA et renforcer ses contrôles internes. À cet égard, la mise en œuvre du plan d'action conçu par la direction en 2019 (inclus dans le document budgétaire 2020) pourrait être un bon point de départ.

91. Le gouvernement devrait décider de l'avenir de la SOCATEL, en tenant compte des besoins croissants du pays en matière de services numériques. La SOCATEL est actuellement dans l'incertitude et continuera à subir des pertes importantes si un programme de restructuration n'est pas mis en œuvre. Le nombre de pays où l'État contrôle encore la société de télécommunications historique est en diminution constante, la plupart des pays choisissant de promouvoir le développement de l'offre de services privée sur le marché national.

92. Le gouvernement devrait élaborer un plan d'action complet et pluriannuel pour assurer une hiérarchie des priorités et des résultats durables, mais aussi pour améliorer la gouvernance du portefeuille des EP. Le plan d'action devrait attribuer des responsabilités claires pour la mise en œuvre des mesures de réforme et identifier les sources de soutien disponibles auprès des partenaires de développement (le financement de projets d'investissement, par exemple). Il doit inclure un cadre de résultats solide pour permettre le suivi des progrès.

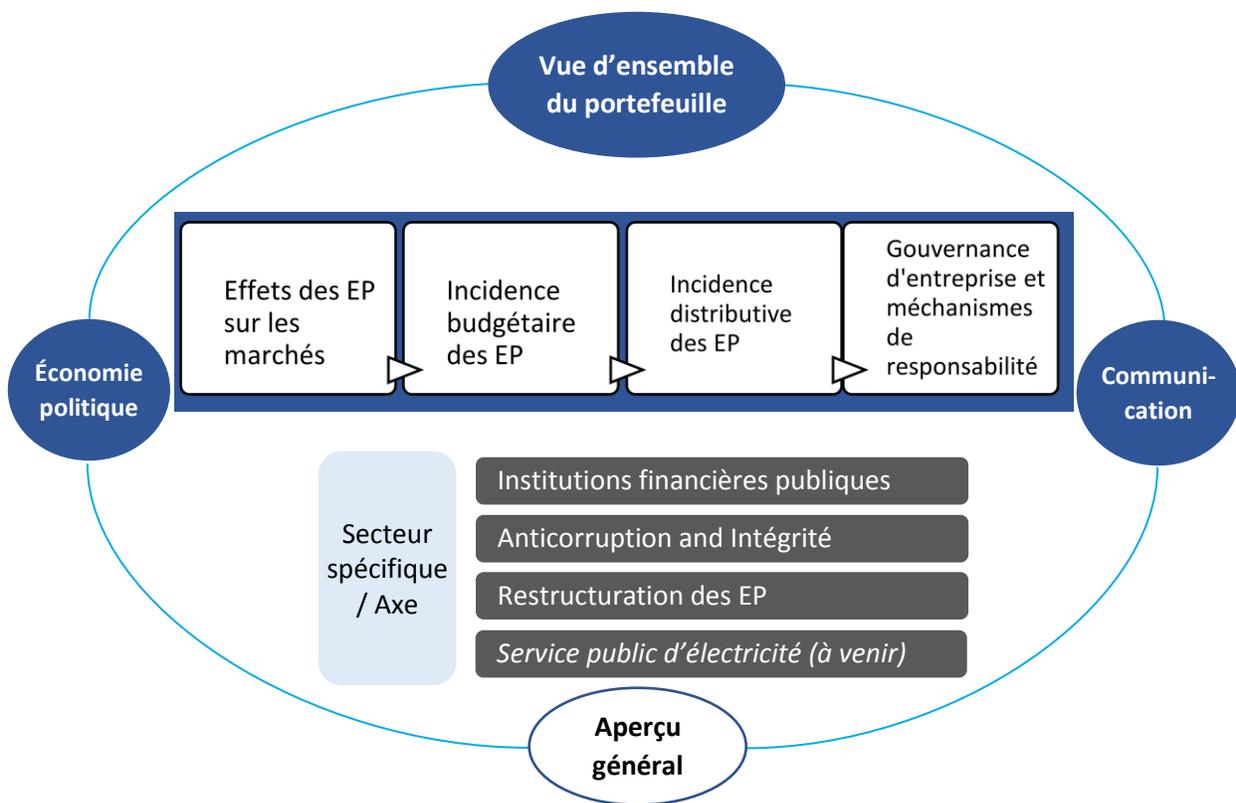
Tableau 8 – Vue d’ensemble des recommandations

Domaine	Recommandation	Faisabilité technique	Faisabilité politique	Échéance
Cadre juridique	Supprimer progressivement le système de contrôle externe a priori des EP.	Élevée	Faible	Moyenne
Fonction actionnariale				
	• Centraliser les fonctions de gestion actionnariale au MFB	Élevée	Faible	Moyenne
	• Clarifier les objectifs de propriété de l'État dans la SOCATRAF	Moyenne	Moyenne	Court terme
• Développer/ Renforcer le suivi des EP	Communiquer aux EP les aspects pratiques du respect de leurs obligations de déclaration.	Élevée	Élevée	Court terme
	Adopter un tableau de bord simple pour le suivi des EP.	Élevée	Élevée	Court terme
	Renforcer les capacités internes de suivi.	Moyenne	Élevée	Moyenne
	Tirer parti de l'audit externe en interagissant directement auprès des CAC.	Moyenne	Élevée	Moyenne
	Planifier en avance la préparation du rapport annuel global.	Moyenne	Élevée	Court terme
	Procéder à une évaluation détaillée des goulots d'étranglement empêchant les EP de produire les rapports dans les délais.	Moyenne	Élevée	Court terme
Conseils d'administration	Développer un programme de renforcement des capacités pour les conseils d'administration des EP.	Élevée	Moyenne	Moyenne
Transparence, divulgation et contrôles	Développer un programme de renforcement des capacités pour améliorer la budgétisation, les rapports et les contrôles internes des EP.	Moyenne	Élevée	Moyenne
	(cf. également les recommandations relatives au suivi)			
Spécifique aux EP	Développer et mettre en œuvre un plan d'apurement des arriérés croisés pour ENERCA, SOCATEL et SODECA. A cette occasion, redéfinir les mécanismes de fixation des pénalités et intérêts de retard.	Élevée	Faible	Moyenne
	Mettre à niveau le SIG, adopter des KPI et renforcer les contrôles internes de l'ENERCA et de la SODECA.	Moyenne	Élevée	Moyenne
	Mettre à jour la structure tarifaire de la SODECA.	Moyenne	Moyenne	Moyenne
	Décider de l'avenir de SOCATEL, en tenant compte des besoins du pays en matière de services numériques.	Moyenne	Faible/ Moyenne	Court terme
Gestion du risque budgétaire	Mettre en place un processus d'examen et d'approbation des subventions et des transferts aux EP.	Moyenne	Moyenne	Moyenne
Mise en œuvre de la réforme	Développer un plan d'action complet et pluriannuel pour une meilleure gouvernance des EP.	Élevée	Élevée	Court terme

Annexe

Cadre intégré sur les EP : vue d'ensemble

Le cadre intégré sur les EP (iSOEF²⁸) a pour but d'apporter des conseils sur l'évaluation de la performance des EP dans une économie - leur raison d'être, leurs implications économiques, les facteurs permettant leur efficacité opérationnelle et les options de réforme du secteur. L'iSOEF adopte une approche modulaire, permettant une application flexible dans le contexte du pays et en fonction de ses besoins de développement. Les modules individuels élémentaires résument les questions clés et l'approche pour évaluer chaque dimension du cadre des EP. Les modules thématiques adoptent une perspective sectorielle (les institutions financières, par exemple) ou abordent des facteurs transversaux (les considérations d'économie politique et les stratégies de communication, par exemple) ou des domaines spécialisés (la restructuration d'une EP, par exemple). Chaque module contient des outils analytiques, des matrices, des questionnaires et des indicateurs clés pour les diagnostics et les évaluations.



²⁸ *Integrated State-Owned Enterprise Framework*



WORLD BANK GROUP