



CAMEROON

QUESTIONS GÉNÉRALES

March 2016

Le présent rapport relatif aux Questions générales sur le Cameroun a été élaboré par une équipe des services du Fonds monétaire international comme documentation de base pour des consultations périodiques avec le pays membre. Il repose sur les informations disponibles à la date de son achèvement 2 Novembre 2015.

Ce rapport peut être obtenu sur demande à :

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Telephone: (202) 623-7430 • Fax: (202) 623-7201
Courriel: publications@imf.org Web: <http://www.imf.org>
Prix: \$18.00 dollars l'exemplaire imprimé

**Fonds Monétaire International
Washington, D.C.**



CAMEROUN

QUESTIONS GÉNÉRALES

2 novembre 2015

Approuvé par
Département Afrique

Préparé par Toomas Orav et Guy Jenkinson.

TABLE DES MATIÈRES

ENTREPRISES PUBLIQUES — RÉSULTATS RÉCENTS ET PROGRAMME DE RÉFORMES

	3
A. Tour d'horizon des entreprises publiques du Cameroun	3
B. Résultats financiers des entreprises publiques	6
C. Gouvernance d'entreprise	9
D. Programme de réformes envisageable	10

GRAPHIQUES

1. Emploi dans les entreprises publiques	4
2. Croissance du PIB réel et valeur ajoutée par les EP, 2009–13	5
3. Valeur ajoutée par les EP par secteurs, 2009–13	5
4. Qualité des infrastructures, 2014	6
5. Qualité des infrastructures, 2014	6
6. Rentabilité des entreprises publiques, 2009–13	6
7. Transferts budgétaires nets aux entreprises publiques, 2009–13	7
8. Excédent brut d'exploitation des EP, 2009–13	7
9. Dette des EP	8
10. Arriérés des EP, 2009–13	8
11. Passifs latents des EP, 2009–13	8

TABLEAU

1. Données récapitulatives pour les principales entreprises publiques (EP), 2013	4
--	---

RÉFÉRENCES	13
-------------------	-----------

SUBVENTIONS AUX PRIX DES CARBURANTS — ÉVOLUTION RÉCENTE ET POSSIBILITÉS DE RÉFORME	14
A. Contexte	14
B. La structure actuelle des prix administrés	16
C. Aspect budgétaire des subventions aux carburants	18
D. Impact du régime des prix administrés sur la SONARA	19
E. L’avenir des subventions aux carburants	20
F. Conclusion et les possibilités de réforme	21
GRAPHIQUES	
1. Distribution des carburants	15
2. Analyse de sensibilité du système de subventions aux carburants	17
3. Prix du gazole et de l’essence, 2009–15	18
4. Subventions au gazole et à l’essence, et contribution budgétaire nette, 2011–20	18
5. Subventions aux carburants, 2009–20	20
TABLEAU	
1. Structure des prix des carburants du pays, 2012–15	16
RÉFÉRENCES	25

ENTREPRISES PUBLIQUES — RÉSULTATS RÉCENTS ET PROGRAMME DE RÉFORMES¹

Les entreprises publiques (EP) du Cameroun fournissent un grand nombre d'emplois formels et occupent une place importante dans l'économie. Leur rentabilité et leur autonomie financière se sont dégradées ces dernières années, ce qui a entraîné des ponctions sur de précieuses ressources budgétaires. En outre, les entreprises publiques ont accumulé un gros volume de passifs latents sous forme de dettes et d'arriérés. Leurs mauvais résultats sont en grande partie imputables aux déficiences de la gouvernance d'entreprise. Le programme de réformes devrait avoir pour but d'améliorer le suivi des entreprises publiques et la divulgation de leurs passifs latents, ainsi qu'à renforcer leur gouvernance.

A. Tour d'horizon des entreprises publiques du Cameroun

1. Le Cameroun compte 119 entités et entreprises publiques, qui constituent le secteur public.

Plus de 70 % des entreprises publiques sont des entités administratives non commerciales chargées d'assurer un service public. Les autres sont des entités à orientation commerciale financièrement autonomes, réparties à peu près également entre des entreprises publiques détenues entièrement par l'État et des entreprises semi-publiques à participation publique et privée. La présente étude porte sur les dix-sept plus grandes entreprises publiques à orientation commerciale². Il s'agit d'entreprises qui sont détenues exclusivement par l'État ou dans lesquelles l'État détient une participation majoritaire par le biais de holdings constitués par d'autres entreprises publiques. Les sociétés examinées opèrent dans des secteurs stratégiques du Cameroun, dont l'agriculture, l'énergie et les télécommunications. Elles forment la plus grande partie du secteur des entreprises publiques en termes d'emplois et d'actifs financiers. Il est intéressant de faire porter l'analyse plus particulièrement sur les entreprises publiques à orientation commerciale, car elles diffèrent des organismes publics par leur capacité de contracter des emprunts et, de ce fait, créer des passifs latents pour l'État. Les principales informations financières et non financières relatives aux entreprises publiques étudiées pour la période 2009–13 ont été fournies par la Commission technique de réhabilitation des entreprises du secteur public et parapublic du Ministère des Finances (tableau 1). Cette commission est chargée de la surveillance financière des entreprises publiques.

¹ Préparé par Toomas Orav.

² Cette liste ne comprend pas la Société nationale d'investissement (SNI), société holding entièrement détenue par l'État dont le portefeuille comprend plusieurs grandes entreprises publiques, ni la Société nationale des hydrocarbures (SNH), qui finance et gère l'exploration et la production d'hydrocarbures en partenariat avec diverses compagnies internationales.

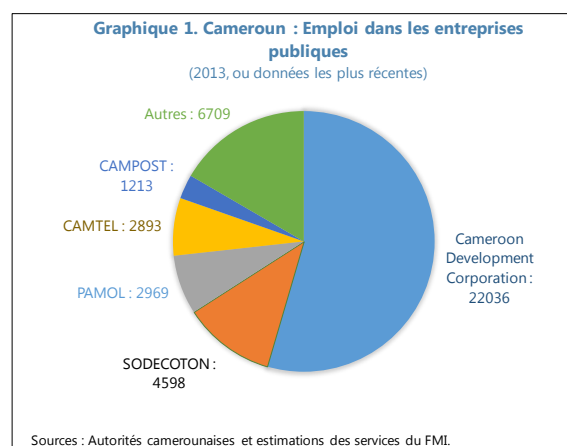
Tableau 1. Cameroun : Données récapitulatives pour les principales entreprises publiques, 2013

(milliards de FCFA, sauf indication contraire)

Secteurs d'activité	EP	Employés (unités)	Capital	Actifs	Chiffre d'affaires	Résultat net	Subventions	Dette	Arriérés
Agriculture	4	30564	15.3	255.0	180.9	11.5	7.8	166.4	71.0
BTP	2	672	4.5	136.4	7.0	-3.1	0.7	31.6	16.6
Électricité et eau	2	414	11.5	351.3	15.4	-1.7	57.0	128.3	6.6
Énergie	2	1098	26.5	942.0	879.5	-28.6	0.0	853.0	83.3
Transports, stockage et communications	7	7670	119.7	833.3	178.1	-6.4	35.4	661.0	151.8
Total	17	40418	177.6	2518.1	1260.9	-28.1	101.0	1840.3	329.4

Source : Autorités camerounaises.

2. Les entreprises publiques fournissent de nombreux emplois. Leur taille varie de quelques employés à plus de 22 000 à la Cameroon Development Corporation, qui est le deuxième employeur du pays³. D'après les données les plus récentes, ces dix-sept entreprises publiques emploient collectivement environ 40 000 personnes, ce qui, d'après les estimations, correspond à environ un sixième de l'emploi total dans le secteur public⁴. Étant donné que l'emploi formel n'est guère développé en dehors du secteur public, ces chiffres montrent que les entreprises publiques jouent un rôle important sur le marché du travail du Cameroun. En moyenne, la masse salariale annuelle totale a atteint environ 0,8 % du PIB annuel moyen entre 2009 et 2013 (graphique 1).



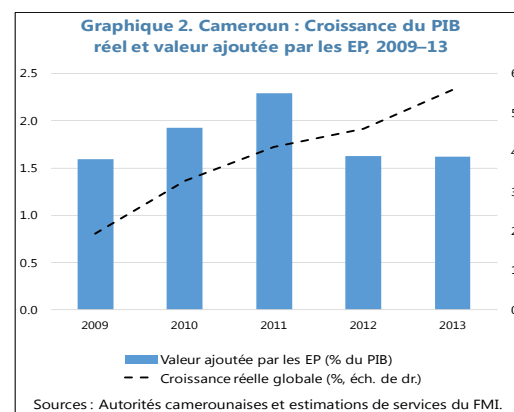
3. Le secteur des entreprises publiques est fortement concentré. Cinq des dix-sept entreprises publiques en question représentent 80 % de la population active, 65 % des actifs et 90 % des recettes. Ces dernières années, trois de ces entreprises ont produit la plupart des bénéfices, et quatre ont été à l'origine de l'essentiel des pertes.

³ La Cameroon Development Corporation (CDC) est une entreprise agro-industrielle qui acquiert, développe et exploite de vastes plantations de cultures de rapport tropicales.

⁴ Selon les estimations du FMI (2014), le secteur public emploie au total environ 250 000 personnes.

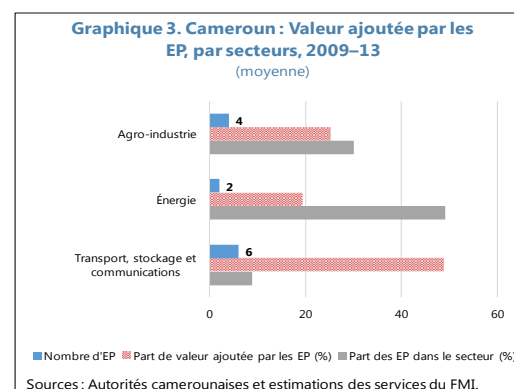
4. D'après les données disponibles, les dix-sept entreprises publiques jouent un rôle modeste dans la création de valeur⁵.

La valeur ajoutée par ces entreprises semble modeste, puisqu'elle a été en moyenne inférieure à 2 % du PIB entre 2009 et 13. De plus, tandis que la croissance économique annuelle a atteint 4% à 6 % ces dernières années, la valeur ajoutée par ces entreprises a fortement diminué (graphique 2). Cela dit, elles ont un effet économique indirect important en tant que consommateurs de services là où elles sont implantées, et en tant qu'acteurs majeurs sur le plan social en termes d'écoles et d'établissements de santé.



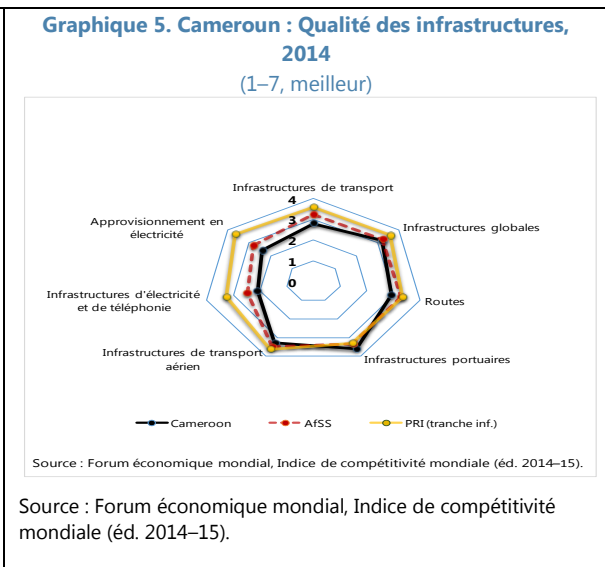
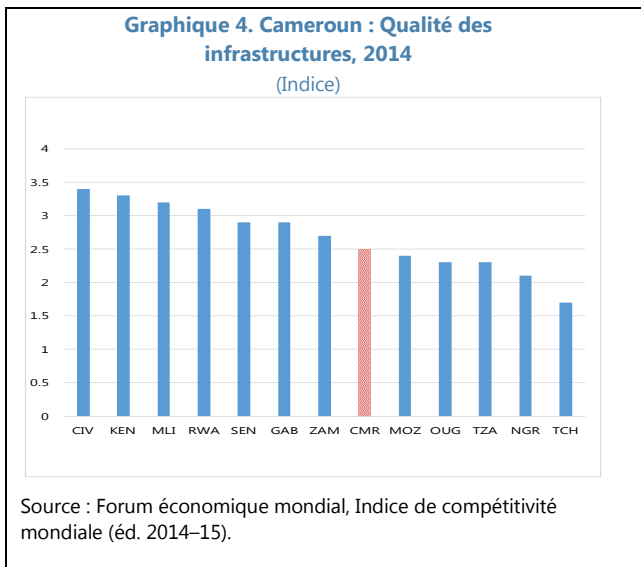
5. Les entreprises publiques sont présentes dans les principaux secteurs de l'économie camerounaise (graphique 3).

Ces entreprises occupent une place relativement importante dans le secteur des exportations agricoles (notamment coton, huile de palme et caoutchouc). Les entreprises publiques détiennent aussi des monopoles dans les principales infrastructures de réseau, notamment dans les secteurs de l'énergie, des transports et des télécommunications. Cameroon Telecommunications (CAMTEL) a le monopole des lignes téléphoniques fixes nationales, du portail international et de l'infrastructure internet. Dans le secteur du pétrole et du gaz, les entreprises publiques dominent les activités d'extraction, de raffinage, de stockage et de distribution.



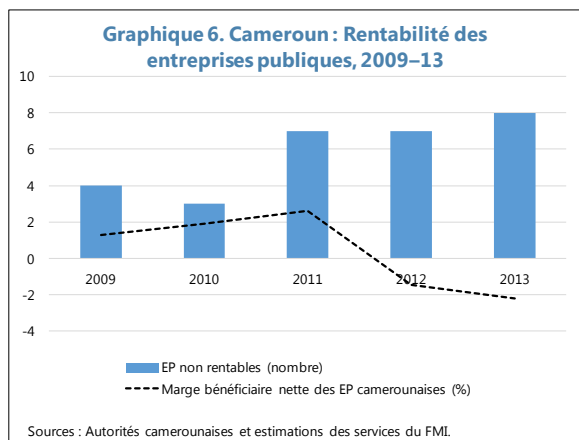
6. Selon les enquêtes, les entreprises publiques camerounaises ne sont pas des prestataires de services efficaces. Le Rapport annuel sur la compétitivité mondiale du Forum économique mondial est fondé sur des enquêtes auprès des dirigeants économiques dans leurs pays respectifs. Dans l'édition 2014–15, le Cameroun est classé au milieu des pays d'Afrique subsaharienne pour la qualité de ses infrastructures (graphique 4). Bien que le pays reçoive un score relativement bon pour ses ports, il est distancé par les autres pays pour ce qui est des routes, du transport aérien, des infrastructures électriques et des télécommunications (graphique 5). Selon les données de la Banque mondiale, la consommation d'électricité est restée stable — et en 2012 la consommation d'électricité par personne n'a atteint que la moitié à peu près de celle des pays en développement subsahariens — tandis que les subventions accordées à la compagnie d'électricité ont atteint en moyenne 0,3 % du PIB. La médiocrité des infrastructures tient sans doute au faible crédit des entreprises publiques, qui fait que celles-ci sont incapables de mobiliser suffisamment de ressources pour investir.

⁵ La valeur ajoutée créée par les entreprises publiques est la valeur totale de la production, diminuée de la consommation intermédiaire de biens et de services.



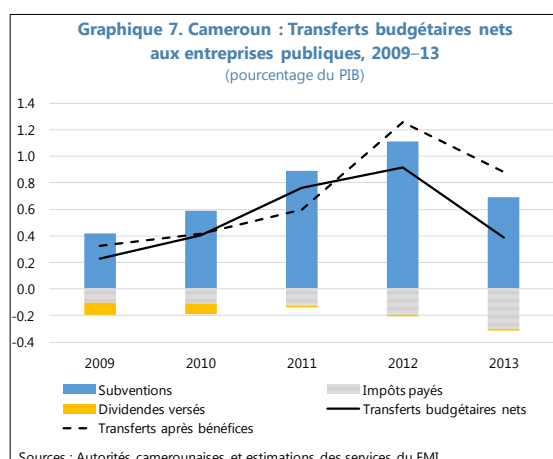
B. Résultats financiers des entreprises publiques

7. La rentabilité des entreprises publiques est faible (graphique 6). Entre 2009 et 2013, le revenu net a été le reflet de résultats nets modestes, huit des dix-sept entreprises affichant des pertes cumulées et une seule d’entre elles, opérant dans le secteur agricole, se maintenant constamment au-dessus du point d’équilibre. Les résultats financiers se sont généralement détériorés vers la fin de la période et le taux de rentabilité nette globale est devenu négatif en 2012–13. La compagnie aérienne nationale et la raffinerie nationale ont accumulé à elles deux des pertes totales de l’ordre de 0,5 % du PIB par an en 2012–13, en raison surtout de facteurs propres à chacune, tels que, dans le cas de la compagnie aérienne, les coûts d’investissement et, dans le cas de la raffinerie, les moins-values de recettes à cause de la réglementation des prix intérieurs des carburants. Cela dit, il est important de tenir compte du fait que les entreprises publiques n’ont pas forcément pour but de maximiser les bénéfices et que, pour évaluer convenablement leurs résultats, il faudrait mettre en perspective, d’une part, leur rentabilité et, d’autre part, leurs obligations de service public, lesquelles, dans le cas du Cameroun, n’ont pas été correctement tarifées par les autorités.



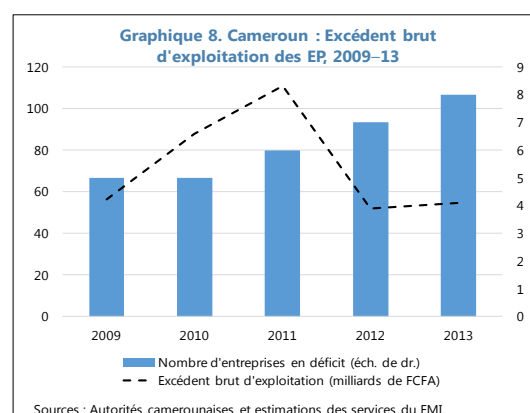
8. Les transferts budgétaires nets de l'État aux entreprises publiques ont diminué en 2013

(graphique 7)⁶. Les subventions ont fortement augmenté, passant de 0,4 % du PIB en 2009 à une moyenne annuelle de 0,9 % du PIB en 2011–12. Bien qu'elles soient largement réparties entre les secteurs, les subventions profitent essentiellement au secteur des transports et à celui des services d'utilité publique. Les transferts budgétaires nets de l'État ont diminué en 2013 en raison d'une nette amélioration du recouvrement de l'impôt et de la baisse des subventions en faveur de certains secteurs, notamment le secteur de l'électricité et celui des transports aériens. Cependant, les pertes continues de ces secteurs



pouvant se prolonger pendant les périodes suivantes, les transferts après bénéfices sont un meilleur indicateur de la dépendance financière. Ils ont été en moyenne de 1,1 % du PIB par an en 2012–13. Même si les entreprises publiques fournissent effectivement des services publics utiles, la rentabilité des subventions qu'elles reçoivent doit être évaluée soigneusement par rapport au coût d'opportunité. Par exemple, la hausse des subventions entre 2009 et 2014 s'est accompagnée d'une diminution équivalente du total des dépenses de santé, qui sont passées de 1,4 % du PIB en 2009 à 1,1 % en 2012 (FMI, 2014).

9. Les entreprises publiques ont de plus en plus de contraintes de liquidité. L'excédent brut d'exploitation, mesure de la partie du revenu tiré de la production qui rémunère le capital, a diminué de moitié depuis 2011, et les entreprises sont de plus en plus nombreuses à afficher des déficits bruts d'exploitation (graphique 8)⁷.



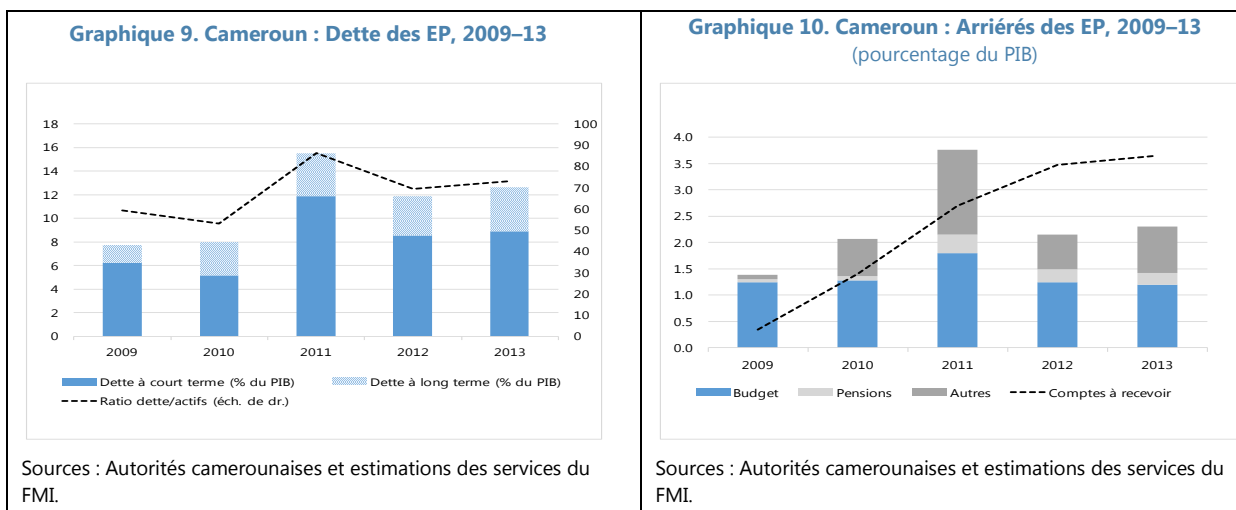
10. Les entreprises publiques sont fortement endettées, ce qui indiquerait une accentuation des risques systémiques (graphique 9). L'endettement des entreprises publiques est passé de 8 % du PIB en 2009–10 à 12,6 % du PIB en 2013. Même si une entreprise représente à elle seule près de la moitié de l'endettement,

celui-ci s'est alourdi pour la majorité des entreprises. Le ratio dette totale/actifs s'est nettement accru et dépasse aujourd'hui 70 % ; en outre, six entreprises ont contracté des emprunts d'un montant proche ou supérieur à 80 % de leurs actifs. En même temps, les arriérés des entreprises publiques ont dépassé 2 % du PIB en 2012–13 (graphique 10). Globalement, les arriérés ont baissé en 2012, car les entreprises ont

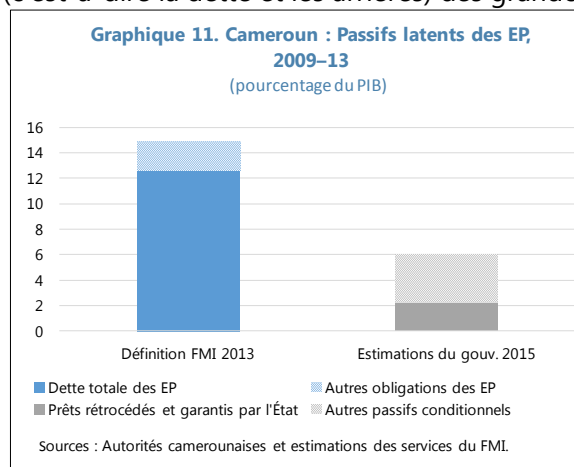
⁶ Le transfert budgétaire net est composé des subventions, moins les taxes et les dividendes versés. Pour calculer la charge budgétaire nette, il faudrait avoir des données plus complètes sur les arriérés d'impôts des entreprises publiques à l'égard de l'État et sur les arriérés de paiement de l'État à l'égard des entreprises publiques, ainsi que des données sur l'accès des entreprises publiques aux taux d'intérêt bonifiés ou à l'utilisation de propriétés immobilières à titre gratuit.

⁷ L'excédent brut d'exploitation correspond à la valeur ajoutée diminuée des salaires.

réglé une partie des impôts impayés et des factures de fournisseurs accumulés en 2011. Les arriérés pèsent sur le budget de l'État sous forme de pertes de recettes fiscales, qui représentent plus de la moitié du total des arriérés. Le fait que les arriérés sont largement répartis entre les entreprises publiques laisse à penser que le problème des retards de paiement est généralisé au Cameroun. Les arriérés font aussi augmenter les coûts de transaction et créent des tensions pour les petites entreprises qui ne disposent pas forcément de fonds de roulement suffisants pour absorber les retards de paiement. Cela peut à son tour entraîner une augmentation des prêts improductifs au sein du secteur bancaire. L'un des facteurs pouvant contribuer au niveau élevé des arriérés est l'insuffisance des efforts qui sont déployés pour recouvrer les sommes exigibles; les données révèlent une forte augmentation des comptes à recevoir des entreprises publiques, à 3,6 % du PIB, dont une grande proportion représente des impayés de l'État.



11. Les passifs latents des entreprises publiques présentent un risque budgétaire significatif (graphique 11). Selon les estimations, les passifs latents (c'est-à-dire la dette et les arriérés) des grandes entreprises publiques atteignaient 14,9 % du PIB fin 2013, ce qui constitue un risque budgétaire important pour l'État. Le Ministère des Finances a mis au point une mesure des passifs latents sur la base des informations disponibles au milieu de 2015. Les passifs latents sont définis de façon plus restreinte par le Ministère que dans la présente étude, mais même sur la base de cette définition, il apparaît que fin août 2015 les passifs latents des entreprises publiques atteignaient un niveau considérable, de



6,1 % du PIB, dont 2,3 % concernaient des prêts garantis par l'État et des prêts rétrocédés^{8,9}. En l'absence de séries chronologiques, il est impossible d'évaluer l'évolution des passifs latents selon cette définition plus restreinte, mais le Ministère des Finances a fait savoir que leur montant s'est accru au fil du temps. Les passifs latents des entreprises publiques pourraient poser un risque budgétaire significatif si une grande entreprise publique se trouvait dans l'impossibilité d'honorer ses obligations de paiement (FMI, 2015).

C. Gouvernance d'entreprise

12. La structure de propriété des entreprises publiques camerounaises suit un double modèle.

Une loi de 1999 dispose que certains ministères dépensiers et le Ministère des Finances assurent ensemble la surveillance des entreprises publiques. Selon ce système, le ministère concerné est responsable de la surveillance globale, tandis que le conseil d'administration et la direction conçoivent des stratégies et mettent en œuvre les plans opérationnels. En théorie, ce dispositif donne aux ministères le pouvoir d'exercer une surveillance globale sur les entreprises publiques dont ils ont la charge.

13. La gouvernance des entreprises publiques semble déficiente. Les conseils d'administration et les équipes de direction sont composés essentiellement de représentants des administrations publiques ou de fonctionnaires, ce qui risque de nuire à l'indépendance des administrateurs et, partant, à la gouvernance d'entreprise. Selon une analyse de la Banque mondiale réalisée sur un échantillon de 33 entreprises publiques (dont des établissements administratifs), plus des deux tiers des administrateurs relèvent du gouvernement. Ce type de représentation peut aussi affaiblir les capacités économiques des entreprises concernées dans la mesure où ces fonctionnaires n'ont pas forcément l'expérience et les compétences pratiques nécessaires pour gérer une entreprise. Il semble aussi y avoir des déficiences sur le plan de la responsabilisation; en effet, la loi interdit aux administrateurs d'accomplir plus de deux mandats consécutifs de trois ans, mais il semblerait que plusieurs conseils d'administration ne se renouvellent guère, les administrateurs dépassant souvent la limite légale de deux mandats. L'analyse de la Banque mondiale révèle aussi que le niveau de rémunération des membres des conseils d'administration est élevé par rapport à celui de leurs homologues du secteur privé (Banque mondiale, 2014).

14. Les dispositions concernant la gouvernance et la responsabilisation comportent un risque considérable de conflit d'intérêts. Les ministères dépensiers ont des responsabilités à la fois en tant que propriétaires et organes de tutelle, ce qui leur permet de mener des politiques publiques par l'intermédiaire des entreprises publiques plutôt que par les voies budgétaires ordinaires. C'est ainsi que les entreprises publiques sont devenues des vecteurs de la prestation de services à faible coût, notamment pour l'électricité, les carburants, les télécommunications et les transports aériens, alors qu'il

⁸ Au sens du Ministère des Finances, les passifs latents comprennent les engagements à haut risque, dont des entreprises qui ont déjà des difficultés pour assurer le service des prêts garantis par l'État et des prêts rétrocédés par l'État, ainsi que les arriérés à l'égard des fournisseurs.

⁹ Selon les rapports du Ministère des Finances sur les passifs latents du secteur public, l'essentiel de ces engagements concerne les dix-sept entreprises publiques examinées ici.

existe peu de garde-fous pour assurer leur viabilité commerciale. Lorsque les transferts publics ne couvrent pas entièrement les pertes d'exploitation, les entreprises publiques ont du mal à poursuivre leurs activités, ce qui entraîne des arriérés vis-à-vis de l'État, des fournisseurs et des autres entreprises publiques. En général, ces obligations sont résorbées de façon ponctuelle au moyen de mesures compliquées d'annulation des dettes croisées et/ou de titrisation, sans que les problèmes de fond ne soient réglés.

15. La transparence est limitée et le contrôle se révèle inefficace. Aux termes de la loi, toutes les entreprises non financières du Cameroun doivent se conformer aux règles comptables de l'OHADA (Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires). À cette fin, tous les comptes financiers doivent être examinés par un commissaire aux comptes approuvé par la Communauté économique des États de l'Afrique centrale, et validés par une assemblée générale dans les six mois qui suivent la fin de l'exercice. En pratique, les déclarations se font avec lenteur et rares sont celles qui respectent les délais prescrits. En outre, la couverture des déclarations est déficiente; d'après un rapport de juin 2014, la chambre des comptes de la Cour suprême du Cameroun a constaté que, ces dernières années, seulement une entreprise publique sur cinq a produit des états financiers annuels (Département d'État des États-Unis, 2015). De plus, les normes actuelles de l'OHADA ne sont pas conformes aux normes internationales d'informations financières (IFRS). En conséquence, la qualité globale des informations financières laisse à désirer et le Rapport sur la compétitivité globale (2014–15) classe le Cameroun 124^e (sur 144 pays examinés) pour la solidité des normes d'audit et d'informations financières. Le Ministère des Finances rassemble les informations fournies par les entreprises publiques, mais ses rapports manquent de profondeur analytique et ne sont pas diffusés largement.

D. Programme de réformes envisageable

16. Étant donné l'étendue des risques que les entreprises publiques peuvent faire peser sur les finances publiques, il est urgent de renforcer le suivi et la divulgation des passifs latents. Les meilleures pratiques internationales voudraient que le gouvernement s'efforce autant que possible de quantifier et de déclarer les passifs latents. Par exemple, le gouvernement pourrait, dans le contexte de chaque budget annuel de l'État, établir une note sur les risques budgétaires, avec une estimation de la valeur actuelle des passifs latents des entreprises publiques, leur évolution dans le temps, une description de leurs caractéristiques et les mesures adoptées pour atténuer les risques correspondants. Les autorités disposent déjà d'un autre levier d'action sous forme d'un plafond annuel des garanties de prêt et de la rétrocession de prêts aux entreprises publiques — ce plafond est au même niveau depuis 1996, à savoir 40 milliards de francs CFA. Ce plafond devrait être réévalué chaque année dans le contexte de la stratégie plus large de gestion de la dette.¹⁰

¹⁰ En 2011, un décret présidentiel a relevé le plafond à titre exceptionnel en conjonction avec les institutions financières internationales participant au financement des centrales à gaz et thermiques.

17. Les entreprises publiques gagneraient à ce que les enveloppes budgétaires soient prévisibles et limitées. À l'heure actuelle, le budget prévoit des enveloppes pour les entreprises publiques, mais à cause de l'incertitude créée par la situation de trésorerie difficile, ces entreprises ne savent pas si elles recevront effectivement ces ressources, ce qui contribue à son tour à l'accumulation d'arriérés et perturbe la planification des activités de ces entreprises. En même temps, les autorités ne cherchent pas à déterminer si les ressources fournies aux entreprises publiques sont suffisantes pour leur permettre de fournir des biens publics, pas plus qu'elles n'évaluent l'utilisation efficace de ces ressources. Pour améliorer ses relations financières avec les entreprises publiques, le gouvernement devrait introduire la notion d'obligation de service public. Cela permettrait de définir quels biens publics les différentes entreprises publiques sont censées fournir — par exemple fournir des services à un prix inférieur au coût à certaines collectivités — et de calculer le coût de revient de ces activités. Si les objectifs et les coûts sont jugés réalistes, l'obligation de service public serait financée par un transfert budgétaire direct à l'entreprise publique concernée, ce qui lui permettrait de disposer de ressources prévisibles tandis qu'elle serait tenue de respecter des objectifs de service bien définis avec des ressources budgétaires rigoureusement limitées. Dans cet esprit, il pourrait être utile d'observer à titre d'exemple la restructuration en cours de la compagnie aérienne nationale actuellement déficitaire, pour laquelle les autorités ont chargé un consultant externe d'effectuer un audit technique et financier avant d'apporter de nouveaux capitaux.

18. Les entreprises publiques ont besoin d'un système amélioré de suivi des risques et des résultats, assorti de rapports périodiques. L'unité chargée du suivi des entreprises publiques au sein du Ministère des Finances a lancé une étude visant à établir des indicateurs pour les risques particuliers et mesurables de ces entreprises, notamment sur le plan de leurs finances, des ressources humaines et de la gouvernance. Cette matrice des risques comporterait des normes distinctes pour les entreprises publiques commerciales et non commerciales (c'est-à-dire les établissements administratifs), afin de tenir compte de leurs particularités organisationnelles respectives. Ce serait un outil utile pour signaler les risques émergents, qui devraient être inclus dans le rapport annuel susmentionné sur les risques budgétaires. À l'avenir, pour être efficace le suivi des résultats nécessitera d'abandonner les repères généraux au profit d'indicateurs adaptés à chaque entreprise, en tenant compte de ses objectifs commerciaux et non commerciaux particuliers, tels qu'ils auront été fixés par le gouvernement. Cela nécessiterait un investissement considérable dans l'unité chargée des participations publiques afin de la doter des compétences nécessaires pour analyser les résultats des entreprises. Étant donné que les capacités sont limitées, il serait logique que cette unité se consacre uniquement aux entreprises publiques commerciales et que la surveillance des organismes publics continue de relever des ministères concernés, puisque les organismes publics sont des prolongements du secteur public et nécessitent à ce titre un suivi particulier.

19. Une réforme générale de la gouvernance devrait accompagner le renforcement du suivi des résultats. Une transformation culturelle est nécessaire pour donner aux entreprises autonomie et responsabilité pour la réalisation de leurs objectifs. Cette transformation pourrait s'appuyer sur une évaluation de la gouvernance d'entreprise au niveau du pays et de chaque entreprise, réalisée par une entité reconnue au niveau mondial, telle que la Banque mondiale ou la Société financière internationale. Entre autres mesures envisageables pour améliorer l'autonomie et les résultats de ces entreprises, il serait possible de limiter rigoureusement le rôle des ministères dépensiers à la stricte fonction de propriétaire; d'améliorer le processus de nomination des membres des conseils d'administration, en mettant l'accent

sur leur expérience antérieure en matière financière et de gouvernance d'entreprise; de demander aux entreprises publiques de publier des rapports annuels sur les progrès accomplis par rapport aux objectifs fixés; d'évaluer régulièrement les performances des conseils d'administration; et de fixer les principes d'une rémunération des administrateurs qui soit compétitive tout en étant en rapport avec les pratiques du secteur privé.

20. Il est urgent d'améliorer le respect des normes comptables et d'informations financières. Le gouvernement devrait encourager les entreprises publiques à respecter davantage les délais de communication de leurs informations financières, qui devraient être finalisés dans les six mois qui suivent la fin de l'exercice financier, comme l'exige la loi. En outre, les informations financières doivent s'appuyer sur des normes communes pour toutes les entreprises publiques de manière à produire des comptes cohérents et comparables. Les rapports financiers devraient être accompagnés d'un commentaire descriptif des directions d'entreprise pour aider le gouvernement et le public à évaluer les résultats. Au niveau régional, le Cameroun pourrait aussi se faire l'avocat d'une transition rapide des normes OHADA aux normes IFRS.

Références

Organization for Economic Co-operation and Development, 2005, "OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises." OECD Publishing, Paris.

Organization for Economic Co-operation and Development, 2015, "State-Owned Enterprises in the Development Process." OECD Publishing, Paris.

International Monetary Fund, 2014, "Cameroon: 2014 Article IV Consultation," Washington, DC.

International Monetary Fund, 2014, "Cameroon: Selected Issues," Washington, DC.

U.S. Department of State, 2014, "Investment Climate Statement." Washington, DC.

World Bank, 2011, Time for the Lion to Wake Up: An Economic Update on Cameroon." Country Economic Update, Issue No. 1, Yaoundé.

World Bank, 2012, Unlocking the Labor Force: An Economic Update on Cameroon." Country Economic Update, Issue No. 3, Yaoundé.

World Bank, 2014, "Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit. (Etudes économiques et financières).

World Bank, 2015, "World Development Indicators," Washington, DC.

World Economic Forum, 2014, "The Global Competitiveness Report 2014-15." Geneva.

SUBVENTIONS AUX PRIX DES CARBURANTS — ÉVOLUTION RÉCENTE ET POSSIBILITÉS DE RÉFORME¹

La chute de plus de 55 % des cours internationaux du pétrole brut depuis juin 2014 a eu un effet positif sur les subventions publiques au raffinage et à la distribution des carburants et la contribution budgétaire nette du secteur pétrolier est devenue positive. Cette situation offre une occasion exceptionnelle de mettre fin au système de subventions aux carburants.

A. Contexte

1. Le présent chapitre s'appuie sur le travail réalisé pour le document de la série «Questions générales» inclus dans le rapport sur les consultations de 2013 au titre de l'article IV, et évalue les perspectives de libéralisation des prix domestiques des carburants (FMI, 2013). Pour cela, il présente les possibilités de réforme du secteur au moment où les autorités réfléchissent aux moyens d'éliminer le coût budgétaire du régime de subventions et de rétablir la santé financière de la raffinerie nationale (Société nationale de raffinage, SONARA), dans un contexte de baisse des cours internationaux du pétrole et de diminution de la marge de manœuvre budgétaire.

2. La politique du Cameroun consistant à fixer les prix de détail de certains carburants sur son marché intérieur est en place sous sa forme actuelle depuis 2008. Ce système a été conçu à l'origine comme mécanisme adaptatif, mais à la suite de la flambée des prix et des tensions sociales dont elle s'est accompagnée au début de 2008, les prix ont été gelés. Cette politique a été coûteuse du point de vue budgétaire. En même temps, comme cela est généralement le cas avec les prix administrés, l'absence de ciblage social a rendu cette politique inefficace en tant qu'instrument d'atténuation de la pauvreté, en raison de l'importance de prestations en faveur des groupes de revenus non pauvres (FMI, 2000). De plus, en maintenant les prix de ressources précieuses en dessous de la normale, cette politique présentait le risque d'encourager une consommation excessive, avec des conséquences négatives pour l'environnement et le changement climatique, auxquelles il faut ajouter le risque de stimuler la contrebande de carburants vers les pays limitrophes.²

3. Les prix de l'essence sont restés fixes jusqu'au 1er juillet 2014, date à laquelle, sur les conseils du FMI, les prix du gazole et de l'essence ont été relevés de 15 %.³ La hausse de prix a été accompagnée d'un abaissement des taxes et des droits dans la chaîne de distribution ainsi que d'autres mesures de compensation, notamment une forte réduction de la taxe sur les produits

¹ Document préparé par Guy Jenkinson.

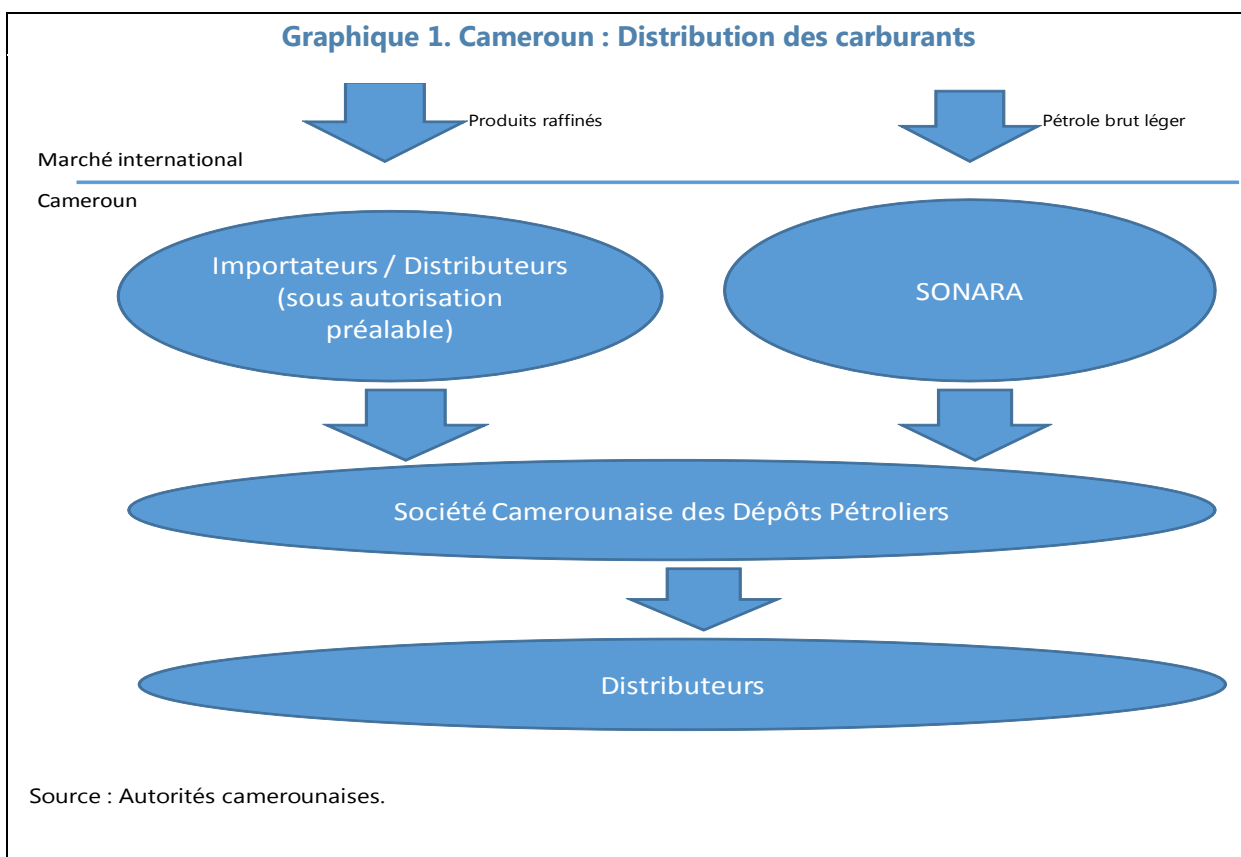
² Le FMI (2015) chiffre les subventions aux sources d'énergies fossiles à 5300 milliards de dollars à l'échelle mondiale pour 2015, en prenant en compte à la fois les coûts budgétaires directs et les subventions implicites découlant du fait que les préjudices environnementaux ne sont pas répercutés et que l'énergie n'est pas taxée au même taux que les autres produits de consommation.

³ Cette note porte sur la distribution des carburants raffinés par la SONARA ou importés par les distributeurs. Par souci de simplicité, et vu les faibles volumes de pétrole lampant et de gaz domestique consommés, ainsi que les aspects sociaux liés à ces deux combustibles, seule la distribution de l'essence super et du gazole est analysée dans cette note. Les subventions au pétrole lampant et au gaz domestique pourraient atteindre 50 milliards de francs CFA en 2015.

pétroliers (TSPP) pour limiter l'augmentation du coût des transports. La TSPP pour l'essence super a été abaissée d'un tiers et pour le gazole de 7,7 %. Plusieurs mesures sociales d'accompagnement ont été conçues pour atténuer les effets de la hausse des prix sur les ménages. En particulier, les tarifs indicatifs des courses en taxi ont été relevés, le salaire minimum a été augmenté de près de 30 % et les salaires du secteur public de 5 %. Ces mesures n'avaient pas ciblé les groupes vulnérables. En outre, l'augmentation des salaires du secteur public équivaut à une augmentation permanente des dépenses récurrentes, qui reste en place quelle que soit l'évolution des prix des carburants.

4. L'État occupe une place importante dans le raffinage et la distribution des hydrocarbures.

Ce rôle est fixé par le Code pétrolier⁴. La SONARA est détenue à 80 % par l'État et importe du pétrole brut léger de la région pour répondre à l'essentiel de la demande de produits pétroliers du pays. Le stockage est confié à la Société camerounaise des dépôts pétroliers (SCDP), détenue en majorité par l'État, qui fonctionne avec douze dépôts régionaux. La SCDP est le principal acheteur de la production de la SONARA, qu'elle vend à des distributeurs qui eux-mêmes approvisionnent les détaillants (graphique 1). Un comité ad hoc, présidé par la Caisse de stabilisation des prix des hydrocarbures (CSPH) est chargé d'obtenir chaque mois des produits raffinés importés afin de répondre à la demande intérieure non satisfaite par la SONARA.



⁴ Le code pétrolier (loi 99/013) a été adopté en 1999.

5. La demande intérieure d'essence et de gazole n'a que légèrement augmenté entre 2000 et 2006, période pendant laquelle elle a été en moyenne d'environ 0,67 million de tonnes par an (MT; IEA, 2015). Depuis, la demande a presque doublé et s'est établie à plus de 1,3 million de tonnes en 2013, la consommation de produits pétroliers ayant fortement augmenté, traduisant en cela le regain de dynamisme de l'activité économique. Ces dernières années, la SONARA a assuré environ 75 % de l'offre intérieure d'essence et de gazole.

B. La structure actuelle des prix administrés

6. La structure des prix intérieurs fait chaque mois l'objet d'une revue formelle par la CSPH, et est ensuite confirmée par le Premier Ministre. Elle s'appuie sur un «prix de parité à l'importation» (PPI), qui est calculé à partir d'un prix de référence fondé sur les cotations du marché, ajustées des coûts de transport⁵. Les taxes et droits compris dans la structure de prix sont ajoutés au PPI pour arriver à un «prix du marché libre» indicatif. La baisse du PPI, conjuguée à la réduction de la TSPP et à la hausse des prix fixes en juillet 2014, a abouti à la suppression de la subvention aux carburants en 2015. Il convient de noter toutefois que, en l'absence d'une réduction sensible de la TSPP pour l'essence super, la subvention aurait été maintenue. Les marges de transport et de distribution ont aussi été ajustées à la baisse, ce qui traduit une révision des marges appropriées pour le secteur.

Tableau 1. Cameroun : Structure des prix des carburants du pays, 2012–15
(FCFA par litre)

	2012		2013		2014 ^{2/}		2015 ^{3/}	
	Super	Diesel	Super	Diesel	Super	Diesel	Super	Diesel
A. Import parity price CIF	414	441	388	415	364	382	294	303
B. Taxes	239	191	232	184	231	179	169	149
Sales tax (TVA)	102	107	98	102	92	95	74	74
Special excise tax (TSPP)	120	65	120	65	120	65	80	60
Custom tax	16	19	14	16	18	19	15	15
C. SONARA markup	49	53	44	47	38	40	27	28
D. Transport and distribution margins	134	120	139	126	141	130	126	112
E. Notional Free Market Price (=A+B+C+D)	836	805	803	772	774	730	615	593
F. Pump fixed price	569	520	569	520	610	560	650	600
Post-Tax Subsidy (=E-F)^{4/}	267	285	234	252	164	170	-35	-7

Sources : Autorités camerounaises et estimations des services du FMI.

^{1/} Un signe positif indique une subvention nette de l'État. Un signe négatif indique un bénéfice net.

^{2/} Les prix à la pompe ont été portés à 650 FCFA le litre pour l'essence super et à 600 FCFA le litre pour le gazole le 1er juillet 2014.

Pour l'ensemble de l'année 2014, les chiffres reflètent une moyenne simple des prix en vigueur avant et après le mois de juillet. La TSPP a été ramenée à 80 FCFA pour l'essence super et à 60 FCFA pour le gazole le 1er juillet 2014; pour l'ensemble de l'année 2014, les chiffres reflètent une moyenne simple des taux en vigueur.

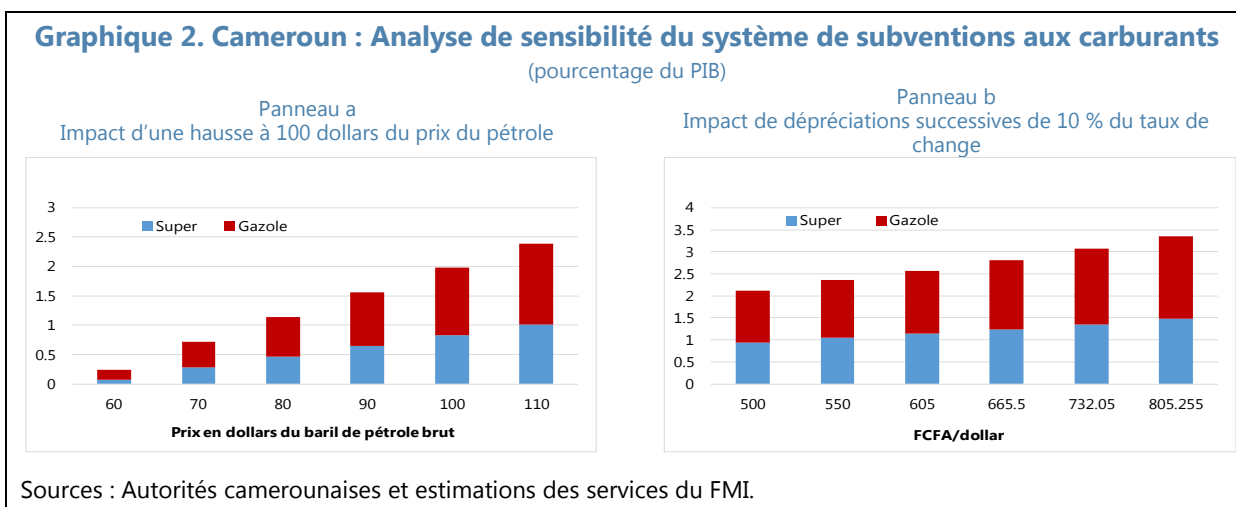
^{3/} Pour 2015, les chiffres sont des estimations basées sur les prix en vigueur jusqu'en septembre 2015.

⁵ Les coûts de transport sont fondés sur une formule utilisant la moyenne trimestrielle mobile des cotations du marché pour les frais d'expédition entre l'Europe et l'Afrique de l'Ouest.

7. Le coefficient d'ajustement de la SONARA constitue une subvention de facto au producteur. Le coefficient d'ajustement est inclus dans la structure des prix et calculé en pourcentage du prix de référence⁶. L'inclusion de cet élément dans la structure des prix a pour but de compenser le désavantage concurrentiel auquel se heurte la SONARA en raison du caractère limité de ses capacités de raffinage. Les projets en cours d'expansion de la SONARA visent à accroître les volumes de production et à réduire les coûts, ce qui pourrait conduire à terme à la suppression du coefficient d'ajustement. Celui-ci a été ramené de 12 % à 10 % en juillet 2014, mais comme il est calculé ad valorem, il amplifie la volatilité du prix du marché libre indicatif.

8. Les importations de produits pétroliers raffinés sont aussi soumises au régime des prix administrés. Les importateurs qui vendent sur le marché camerounais reçoivent aussi une compensation pour l'écart entre leur coût d'achat et le prix de détail réglementé. Cela alourdit encore la charge que constitue le système de subventions pour les finances publiques. Selon les estimations des services du FMI, les produits raffinés importés directement, y compris le gazole et l'essence, coûtent environ 80 francs CFA de plus que les mêmes produits raffinés dans le pays. Cet écart s'explique notamment par les faibles quantités importées et l'imprévisibilité de l'octroi des licences d'importation.

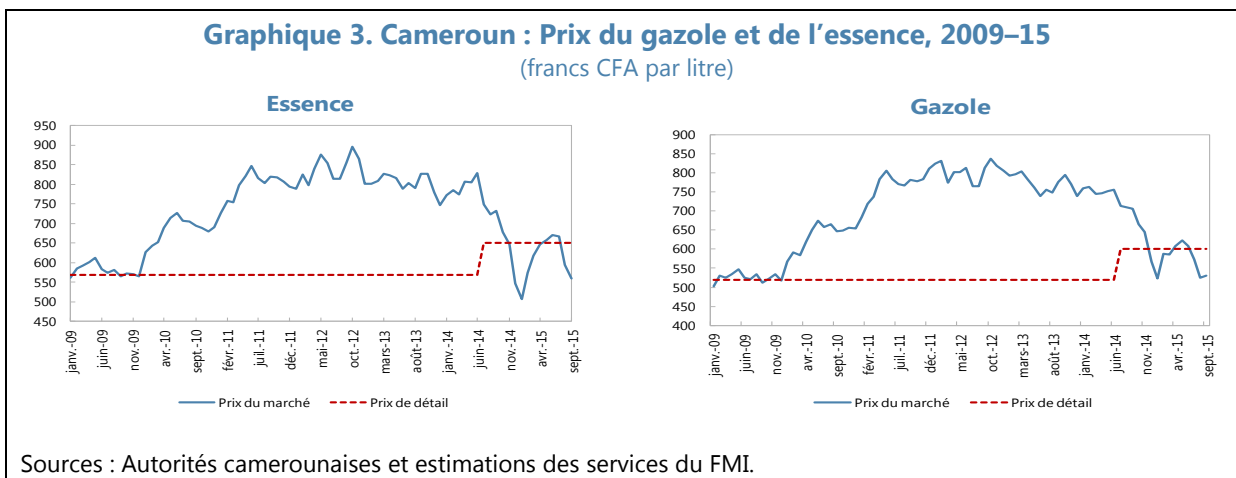
9. Le niveau des subventions est sensible aux fluctuations des cours du pétrole et des taux de change. Le montant effectif de la subvention annuelle requise est difficile à prévoir ex ante en raison des incertitudes concernant les volumes de consommation, les cours du pétrole et les taux de change. Il ressort de plusieurs scénarios d'évolution des cours du pétrole, les autres paramètres restant constants, que les subventions augmentent avec les cours du pétrole brut (graphique 2, panneau a). De même, selon plusieurs scénarios incorporant des dépréciations successives de 10 % des taux de change, les subventions augmentent sensiblement lorsque le franc CFA se déprécie par rapport au dollar (graphique 2, panneau b). Cela souligne la difficulté de prévoir la taille des enveloppes budgétaires à affecter. En fait, le système de subventions est un engagement sans limite, qui est devenu coûteux lorsque les cours du pétrole ont atteint des niveaux élevés.



⁶ Le prix de référence est fondé sur les cotations du marché en Europe et ne comprend pas les coûts de transport.

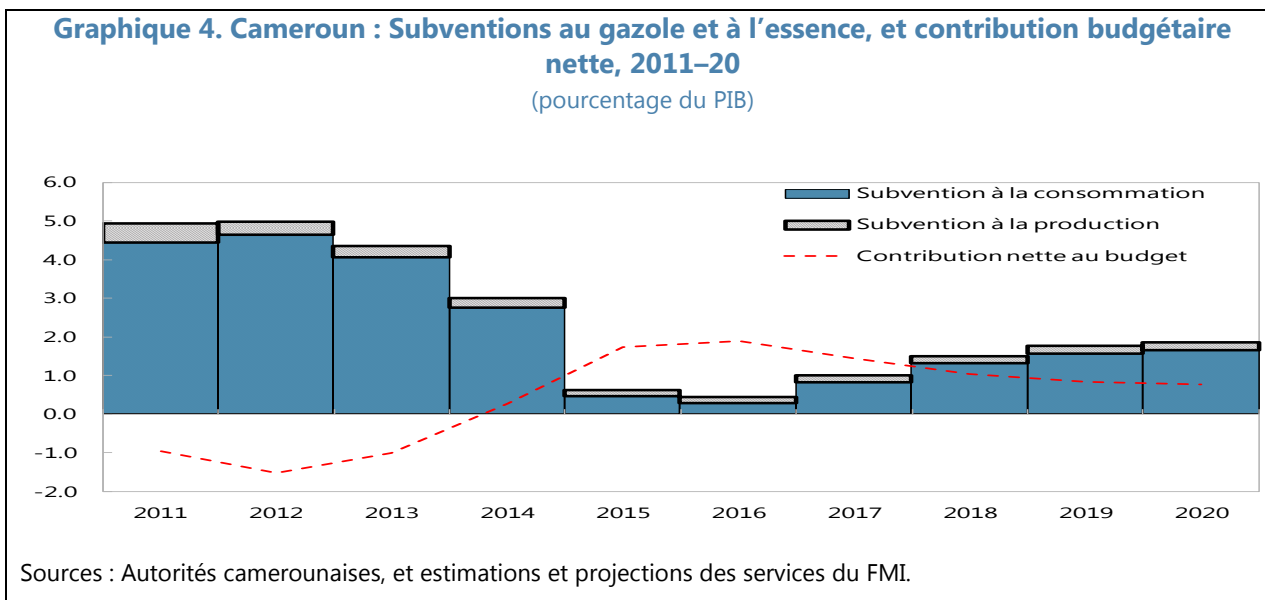
10. Pendant le second semestre de 2014 et au début de 2015, la réduction des prix du marché indicatifs a entraîné une diminution de l'écart par rapport aux prix de détail fixes (graphique 3).

Cela a renforcé le processus qui s'était enclenché au milieu de 2014 avec une révision à la hausse des prix réglementés du gazole et de l'essence. Les écarts de prix se sont nettement réduits, ce qui a entraîné la disparition des subventions et l'apparition d'un petit «excédent d'exploitation» à la SONARA.



C. Aspect budgétaire des subventions aux carburants

11. Jusqu'à la chute récente des cours du pétrole, les subventions aux carburants avaient un impact considérable sur le budget. Pendant les périodes de niveau élevé des cours internationaux, un différentiel est apparu entre les prix fixes et les prix du marché indicatifs. Cela a entraîné une hausse des subventions qui, conjuguée à une augmentation de la consommation, s'est traduite par un alourdissement de la charge budgétaire. Pendant les trois années qui ont précédé la hausse des prix du milieu de 2014, les subventions ont représenté en moyenne 4,8 % du PIB par an, atteignant un sommet à 5,0 % du PIB en 2012 (graphique 4).



12. La contribution nette du régime fiscal du secteur est relativement faible. La fiscalité est prélevée à tous les stades de la chaîne, à savoir raffinage, distribution et vente au détail, et prend la forme d'une taxe sur la valeur ajoutée, de droits de douanes et de la TSPP. Cependant, le niveau des taxes a rarement été suffisant pour compenser le coût des subventions, de sorte que la contribution budgétaire nette du secteur a été, en général, nettement négative. Pendant les trois années qui ont précédé la réforme de 2014, elle a été en moyenne, selon les estimations, de -1,2 % du PIB par an. Sous l'effet du rapprochement des prix internationaux et des prix intérieurs, ainsi que de la hausse de prix du milieu de 2014, la contribution budgétaire nette est devenue positive, malgré la baisse de la TSPP au moment de la hausse de prix. Même si, selon toute vraisemblance, la contribution budgétaire nette restera positive conformément au scénario de référence qui table sur un niveau relativement faible des prix du marché, elle pourrait très vite redevenir négative en cas de remontée des prix. En même temps, la baisse marquée de la TSPP en juillet 2014 réduit l'apport potentiel de cette taxe; en conséquence, la contribution budgétaire nette sera plus négative que par le passé si les cours internationaux du pétrole se mettent à remonter.

D. Impact du régime des prix administrés sur la SONARA

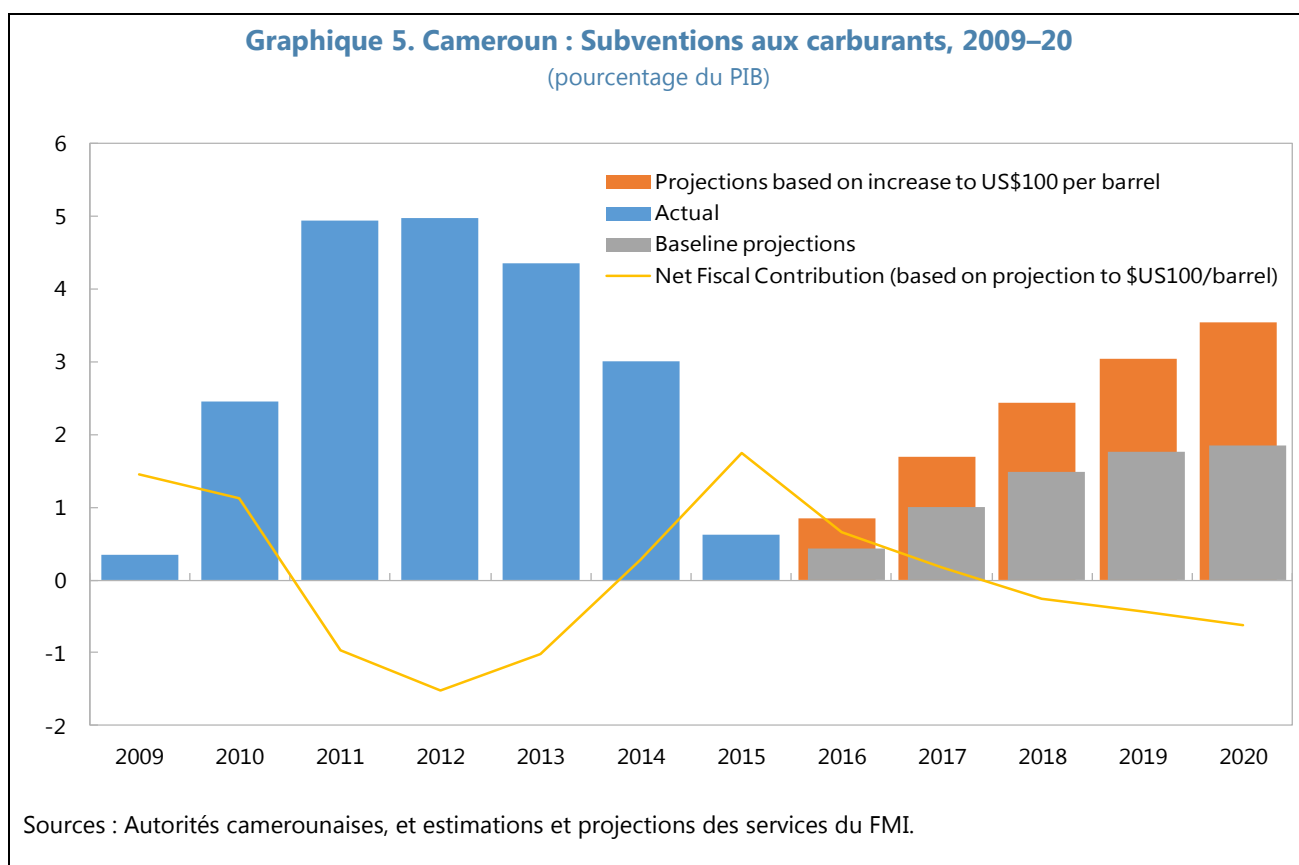
13. Le niveau artificiellement bas des prix de détail a aussi engendré de grandes difficultés financières pour la SONARA. Le déficit d'exploitation résultant des ventes intérieures en dessous du prix coûtant a créé un manque à gagner systématique qui n'était couvert que partiellement par les subventions budgétaires. Le déficit résiduel était comblé au moyen de mesures compliquées d'annulation des dettes croisées avec l'État, de titrisations et d'une accumulation d'arriérés publics à l'égard de la raffinerie. L'évolution des prix depuis le milieu de 2014 a offert un certain répit à la SONARA en faisant disparaître temporairement le déficit pour l'essence et le gazole. En outre, cela a entraîné un léger «excédent d'exploitation» pour la SONARA. Si l'on peut se féliciter de cette évolution, elle ne reflète pas la véritable position comptable de la SONARA, qui continue de suspendre ses paiements d'impôts. Il est entendu que la SONARA maintient actuellement son excédent afin de compenser le non-paiement par l'État des sommes destinées à couvrir les déficits antérieurs.

14. La SONARA s'efforce de remédier à ses contraintes opérationnelles par son programme d'investissement, mais elle a beaucoup à faire pour assainir son bilan et réduire ses coûts. Les activités de raffinage de la SONARA ont récemment commencé à dégager un petit excédent, mais leur viabilité à moyen terme demeure incertaine. À la fin de 2014, les déficits cumulés non couverts dus à la SONARA s'élevaient à quelque 400 milliards de francs CFA. La société elle-même avait accumulé 213 milliards de francs CFA de dettes à l'égard de ses fournisseurs fin 2014. Cela a amené ces derniers à facturer à la SONARA une prime de 6 à 8 dollars par baril de pétrole brut, qui correspond à leur évaluation du risque (et aux coûts de financement) du retard de paiement. En outre, en l'absence de transferts budgétaires suffisants en temps voulu pour couvrir les déficits, la SONARA a contracté un emprunt consortial de 143,5 milliards de francs CFA en 2014 par l'intermédiaire de banques locales. Le coût de ce financement-relais, de même que les primes versées aux fournisseurs, a évidemment un impact sur les coûts de la SONARA et réduit sa rentabilité à moyen terme. En même temps, la SONARA continue de suspendre ses paiements d'impôts comme moyen de préserver sa liquidité.

E. L'avenir des subventions aux carburants

15. Les subventions aux carburants devraient réapparaître à moyen terme. Il ressort des projections que, de façon générale, le régime actuel de prix fixes engendre des subventions aux carburants dès que le prix du pétrole dépasse 55 dollars le baril. D'après un scénario de référence, qui s'appuie sur les projections des *Perspectives de l'économie mondiale* pour le cours moyen du pétrole (lequel atteindrait 63 dollars le baril à l'horizon 2020) et sur les projections des services du FMI pour l'évolution de la consommation, les subventions devraient recommencer à augmenter et s'approcher de 1,8 % du PIB à moyen terme (graphique 4). Comme cela est expliqué plus haut, ces évolutions pourraient être amplifiées par la hausse des cours du pétrole ou une évolution défavorable du taux de change.

16. En cas de hausse des cours du pétrole ou d'évolution défavorable des taux de change, le système de subventions deviendrait de nouveau ingérable si les autorités ne saisissent pas l'occasion actuelle de le supprimer. Si les cours du pétrole montent progressivement à 100 dollars le baril entre 2016 et 2020, et que la consommation s'accroît avec le PIB, les subventions atteindront 3,5 % du PIB par an à l'horizon 2020 (graphique 5). C'est là une proportion considérable dans un contexte où il est impératif de prendre soin de fixer les priorités pour les dépenses publiques. En même temps, selon ces projections, la contribution budgétaire nette redevient négative.



F. Conclusion et les possibilités de réforme

17. Maintenant que la nécessité de subventionner les produits pétroliers a disparu, le moment est propice pour supprimer le système de subventions⁷. Au niveau actuel des cours internationaux du pétrole brut, cela ne nécessiterait aucun ajustement des prix de détail dans l'immédiat. Étant donné que cette réforme entraînerait à l'avenir une révision des prix à la hausse, elle pourrait être accompagnée de mesures visant à en atténuer les effets sur les ménages vulnérables. La réforme pourrait être renforcée par la mise en place d'un mécanisme automatique de fixation des prix des carburants doté d'un élément de lissage, comme c'est le cas dans plusieurs autres pays (encadré 1). La libéralisation des prix de détail supprimerait le risque que ne réapparaissent les écarts de prix qui ont donné lieu aux subventions dans le passé. En même temps, un système davantage axé sur le marché pourrait aussi offrir plus de possibilités de réforme pour améliorer l'efficacité du secteur.

18. La CSPH pourrait être chargée de concevoir et d'administrer un mécanisme révisé de fixation des prix. En tant qu'organisme public indépendant du gouvernement, elle pourrait jouer un rôle de surveillance utile pour assurer l'efficacité des pratiques du marché et promouvoir un accès équitable aux infrastructures de distribution existantes (par exemple les réservoirs de stockage). Cette réforme pourrait être engagée en même temps que la suppression du système de subventions.

⁷ D'autres pays ont récemment adopté cette approche. L'Inde a réduit les subventions au gazole en 2014. Plus récemment, en janvier 2015, le Maroc a relevé le prix à la pompe pour supprimer la subvention au gazole.

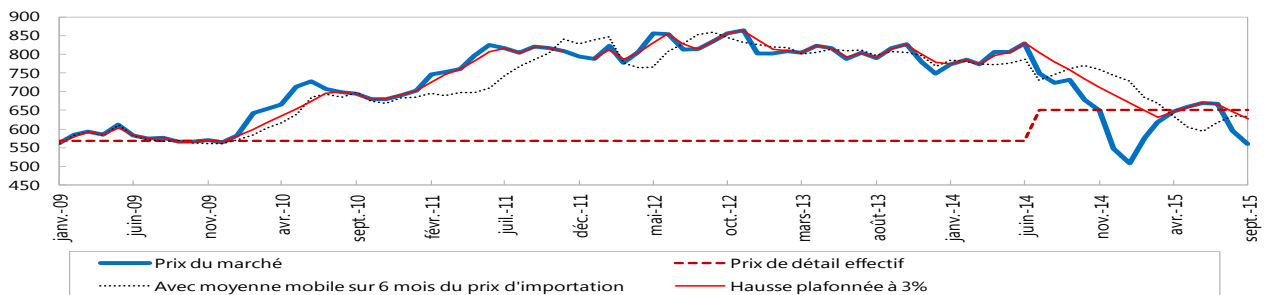
Encadré 1 : Mécanismes de lissage des prix¹

Un mécanisme de lissage des prix aiderait à éviter les fluctuations brutales des prix de détail tout en permettant aux prix intérieurs de s'aligner progressivement sur les prix du marché. En général, un mécanisme de cette nature est appliqué dans le contexte d'une formule de fixation des prix avec pour objectif de réduire autant que possible la volatilité tout en permettant en même temps la répercussion complète des mouvements des prix internationaux, avec un certain décalage. L'adoption d'un mécanisme de ce type au moment de la suppression du système de subventions aux carburants permettrait une transition sans à-coups vers le nouveau système et donnerait au consommateur comme au distributeur le temps de s'adapter. L'efficacité d'un tel système repose sur la définition des règles de changement des prix. Celles-ci peuvent s'appuyer soit sur le principe du plafonnement, soit sur le principe d'une moyenne mobile :

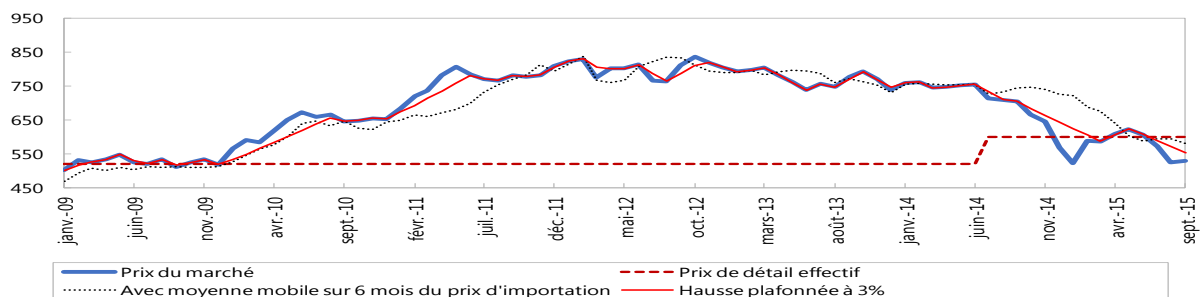
- Selon le principe du plafonnement, les prix ne peuvent fluctuer qu'à l'intérieur d'une marge prédéterminée, définie soit en pourcentage du prix de détail, soit par un montant absolu. Ainsi, le prix de détail résultant de la répercussion intégrale des prix internationaux est calculé, généralement chaque mois, et appliqué tant qu'il reste à l'intérieur de la marge définie (par exemple + ou -3 %). Si les calculs indiquent une augmentation du prix de détail supérieure au plafond, l'augmentation de prix autorisée ne peut dépasser le plafond. Le surcroît d'augmentation qui n'est pas pris en compte est appliqué le mois suivant. Cette limitation de l'augmentation permise étale les fluctuations prononcées des prix sur plusieurs mois, mais n'empêche pas, à terme, la répercussion intégrale des prix internationaux.
- Selon le principe de la moyenne mobile, l'ajustement du prix de détail s'appuie sur la moyenne du prix d'importation sur une période définie (par exemple 3 ou 6 mois), avec un glissement mensuel. Plus la période de référence est longue, plus le lissage des fluctuations de prix est étalé dans le temps. Cette méthode n'empêche pas non plus de répercuter intégralement, à terme, les prix internationaux.

Des simulations fondées sur des données historiques peuvent aider à comprendre comment fonctionnerait un mécanisme de lissage des prix au Cameroun. Les graphiques ci-dessous illustrent ces simulations pour l'essence et le gazole.

Encadré 1. Graphique 1. Cameroun : Prix de l'essence, 2009–15



Encadré 1. Graphique 2. Cameroun : Prix du Gazole, 2009–15



Sources : Autorités camerounaises et estimations des services du FMI.

¹ Cet encadré est basé sur FMI 2012.

19. Une stratégie de communication claire devrait être mise en place pour expliquer le fonctionnement du nouveau système. Pour être efficace, tout nouveau système doit être transparent, facilement compréhensible et prévisible pour les consommateurs comme pour les distributeurs. La stratégie de communication doit expliquer de façon exhaustive comment le mécanisme de prix fonctionne afin que les consommateurs puissent comprendre l'évolution future des prix. En même temps, pour susciter une plus grande adhésion à cette réforme, il serait bon de faire connaître au préalable les mesures sociales d'atténuation qui sont envisagées pour accompagner la libéralisation des prix. À cet égard, la priorité devrait être donnée à l'élaboration d'un dispositif viable et pratique de protection sociale ciblée sur les groupes les plus vulnérables. L'expérience du programme pilote de transferts monétaires, appliqué actuellement avec l'aide de la Banque mondiale, pourrait être un bon point de départ.

20. Les autorités devraient envisager d'accroître l'apport fiscal du secteur afin de rehausser sa contribution budgétaire nette. La politique fiscale devrait tenir compte de façon explicite de l'effet sur les niveaux des taxes d'un mécanisme révisé de fixation des prix. Pour autant que le système adopté comporte une certaine volatilité des taxes, le principe général à respecter est que cette volatilité ne doit pas être compensée par des ajustements ad hoc d'autres éléments de la structure de prix (par exemple les marges de transport et de distribution) (FMI 2012). À cet égard, compte tenu de la réduction marquée de la TSPP en 2014, il sera sans doute plus difficile de faire en sorte que la contribution budgétaire nette du secteur soit positive à l'avenir. Le bas niveau actuel des prix offre l'occasion de remonter la TSPP à son niveau d'avant 2014 en envisageant de l'indexer par la suite⁸. Il conviendrait aussi de réfléchir à comment assurer que des recettes exceptionnelles dont a bénéficié la SONARA en 2015 deviennent une source régulière de recettes budgétaires une fois que l'État aura réglé tous ses impayés à l'égard de la SONARA.

21. Les réformes du secteur pétrolier devraient englober la restructuration financière de la SONARA. Pendant que la SONARA met en œuvre son projet d'expansion pour améliorer ses capacités de raffinage et l'aspect technique de ses activités, l'une des grandes priorités doit être d'assainir son bilan et de faire en sorte qu'il repose durablement sur des bases stables. Un audit financier et technique serait un bon point de départ pour pouvoir procéder avec toutes les informations utiles. L'un des avantages importants d'un système de prix qui reflète intégralement les prix du marché réside dans le fait qu'il éliminerait, ou réduirait sensiblement, le déficit d'exploitation systémique qui a engendré un manque à gagner pour la SONARA. Cela réduirait à son tour le besoin de recourir à des financements-relais, de procéder à des annulations croisées de déficits en échange d'obligations fiscales, et de payer les primes facturées par les fournisseurs pour les livraisons de pétrole brut à la raffinerie. Lorsque les prévisions concernant l'évolution des prix pour un exercice donné laissent entrevoir un déficit d'exploitation pour la SONARA, ces prévisions devraient donner lieu à un transfert budgétaire à verser par trimestre dans le courant de l'exercice budgétaire en question. En même temps, l'amélioration de l'efficacité opérationnelle grâce au programme

⁸ Selon les services du FMI, dans les circonstances actuelles, rétablir la TSPP à son niveau d'avant juillet 2014 n'entraînerait qu'une hausse marginale du prix à la pompe de l'essence et ne ferait pas augmenter le prix à la pompe du gazole.

d'investissement et la réduction des coûts résultant de la restructuration du bilan devraient progressivement permettre à la SONARA d'opérer sur le marché intérieur dans des conditions normales de concurrence commerciale. Cela permettrait aussi de supprimer à terme le coefficient d'ajustement de la SONARA, ce qui profiterait à la fois aux consommateurs et au budget.

22. À moyen terme, la libéralisation des importations en faveur d'un marché intérieur libre encouragerait la concurrence par les prix, ce qui profiterait aux consommateurs. Cela impliquerait de mettre fin au programme annuel de gestion des importations pour permettre aux opérateurs privés de se procurer directement des importations, en fonction de la demande du marché. En même temps, il conviendrait de pousser plus avant la réflexion sur la nécessité d'assurer des conditions de concurrence équitables entre la SONARA et ses concurrents pour répondre à la demande du marché par les importations. Cela devrait être conjugué à un renforcement de la surveillance réglementaire des opérateurs privés du secteur afin de garantir un bon exercice de la concurrence et d'éviter les abus de pouvoir sur le marché. Les investissements en cours de la SONARA et de la SCDP dans les capacités de stockage pourraient contribuer à mettre fin aux pénuries créées par l'insuffisance des possibilités de dépôt/stockage, ce qui rendrait le marché plus efficient.

Références

International Monetary Fund, 2000, "Equity and Efficiency in the Reform of Price Subsidies—A Guide for Policymakers," Washington, DC.

International Monetary Fund, 2012, "Automatic Fuel Pricing Mechanisms with Price Smoothing: Design, Implementation, and Fiscal Implications," Washington, DC.

International Monetary Fund, 2013, "Cameroon: Selected Issues," Country Report No. 13/275, Washington, DC.

International Monetary Fund, 2015, "How Large Are Global Energy Subsidies" Washington, DC.

International Energy Agency, 2015, "Oil demand by product for non-OECD countries", IEA World Energy Statistics and Balances (database).