

Le dilemme de l'entreprise publique Camerounaise

Firmin Rossi CHUITON TENE ⁽¹⁾,

⁽¹⁾ *Ph.D en Droit public, Université de Dschang, (Cameroun).*

E-mail : firmintene@gmail.com

Résumé :

Créée dans le dessein de mener des activités lucratives, l'entreprise publique camerounaise doit également satisfaire l'intérêt général en considération des missions de service public dont elle est investie. Pourtant, cette dernière finalité, qui s'impose à l'entreprise publique comme idéologie et fonction, s'oppose à cette entité en limitant ses performances financières et en brouillant son régime juridique. Dans cet embarras, il devient opportun de redéfinir les bases d'évaluation de l'entreprise publique, le critère financier ne suffisant plus à lui seul pour apprécier la performance du secteur public marchand. Le critère social devant lui être adjoint : celui de la performance sociale. La réflexion permet de constater la difficile conciliation de ces deux objectifs assignés à l'entreprise publique, d'où la nécessité de lui attribuer, en considération de son identité marchande, un seul et unique « maître » : le profit.

Mots-clés :

Entreprise publique, intérêt général, intérêt privé, rentabilité.

Date de soumission : 08/04/2025, Date d'acceptation : 12/05/2025, Date de publication : 30/06/2025

Pour citer l'article :

Firmin Rossi CHUITON TENE, "Le dilemme de l'entreprise publique Camerounaise", *RARJ*, vol. 16, n°1, 2025, pp 552-583.

Disponible sur: <https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

L'auteur correspondant: Firmin Rossi CHUITON TENE, firmintene@gmail.com

معضلة المؤسسة العامة الكاميرونية

الملخص:

تم إنشاء المؤسسة العامة الكاميرونية بهدف ممارسة أنشطة ربحية، لكنها مطالبة أيضاً بتلبية المصلحة العامة بالنظر إلى مهام الخدمة العامة الموكلة إليها. ومع ذلك، فإن هذا الهدف الأخير، الذي يفرض على المؤسسة العامة كأيدولوجيا ووظيفة، يعيقها من خلال الحد من أدائها المالي وإرباك نظامها القانوني. في ظل هذا الارتباك، يصبح من المناسب إعادة تحديد أسس تقييم المؤسسة العامة، حيث لم يعد المعيار المالي وحده كافياً لتقدير أداء القطاع العام التجاري. ويجب أن يُضاف إليه معيار اجتماعي: وهو الأداء الاجتماعي. وتُظهر هذه الدراسة صعوبة التوفيق بين هذين الهدفين الموكلين إلى المؤسسة العامة، مما يُبرز ضرورة إسنادها، بالنظر إلى هويتها التجارية، إلى "سيد" واحد ووحيد: الربح.

الكلمات المفتاحية:

المؤسسة العامة، المصلحة العامة، المصلحة الخاصة، الربحية.

The dilemma facing of the Cameroon's public enterprises

Abstract:

Created with the aim of carrying out lucrative activities, Cameroon's public companies must also satisfy the general interest in view of the public service missions with which they are entrusted. However, this latter purpose, which is imposed on the public company as an ideology and function, runs counter to this entity by limiting its financial performance and blurring its legal regime. In this awkward situation, the time has come to redefine the basis on which public enterprise is assessed, as the financial criterion alone is no longer sufficient to assess the performance of the commercial public sector. The social criterion must be added to it: that of social performance. It is clear that these two objectives assigned to public companies are difficult to reconcile, hence the need to give them a single « master »: profit.

Key words:

Public enterprise, general interest, private interest, profit.

INTRODUCTION

La floraison des entreprises publiques au Cameroun est symptomatique de la figure commerciale de l'État. Cette commercialité dévoile les nouveaux rapports existants entre « *Etat et marché* »¹. De sa posture de régulateur, l'État s'est mué en marchand. Cette tendance n'est pas nouvelle, car « *libéral ou interventionniste, l'Etat s'est construit sur la maîtrise de son économie* »². L'action étatique sur l'économie se révèle suivant des facettes plurielles dont l'une des plus visibles et discutées dans les milieux ultra-libéraux est celle « d'entrepreneur », « d'actionnaire » et donc de « commerçant ». L'idée d'une fonction commerciale portée par l'État pourrait susciter l'averse et l'ire de certains théoriciens du droit, hostiles à l'idée de le voir se livrer à des activités « ordinaires » comme celles économiques³.

Idéologiquement, l'État a été pensé et construit pour répondre à des prestations d'intérêt général, c'est-à-dire un intérêt transcendant les considérations lucratives. Ces arguments paraissaient évidents, tant le Doyen Léon Duguit martelait avec véhémence que « *les pouvoirs des gouvernants sont limités à cette activité de service public, et tout acte des gouvernants est sans valeur quand il poursuit un but autre qu'un but de service public* »⁴. Cette hostilité au « capitalisme d'État » devait marquer la frontière entre « *l'argent privé et l'argent public* »⁵. En effet, « *ces deux ordres s'opposent par leur intérêt : intérêt particulier pour l'argent privé ; intérêt général pour l'argent public* »⁶. Dans cette dimension, mettre l'argent public dans un dessein capitalistique semblait être un non-sens, car « *le seul retour attendu est le service de l'intérêt général et un placement d'argent public serait éthiquement contestable, la rentabilité ne pouvant être la fin de l'action politique et administrative* »⁷. La liturgie semblait dite, d'autant plus que la jurisprudence du conseil d'Etat français appuyait cette interdiction⁸.

¹ TRUCHET (D.), « État et marché », *Arch. phil. droit*, N°40, 1995, pp.314-325.

² NICINSKI (Sophie), *Droit public des affaires*, 7^{ème} éd., LGDJ, Paris, 2019, p.31

³ Dans cette lancée, se trouve le Doyen Maurice Hauriou, qui faisait remarquer que : « *L'État n'est pas une association pour travailler ensemble à produire des richesses* » M. HAURIOU, note sous TC, 9 déc. 1899, Association syndicale du canal de Gignac, p.49 ; Renchérissant cette distanciation entre commerce et Etat, Montesquieu assénait alors que « *le prince ne doit point faire de commerce* », MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Œuvre complète, Gallimard, Coll. « La pléiade », 1996, Tome II, p.597

⁴ DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, Source gallica.bnf.fr/Bibliothèque nationale de France, p.62

⁵ FRISON-ROCHE (M.-A.), « Argent privé, argent public », *Arch. phil. Droit*, n°42, 1997, p.201

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

⁸ CE. 24 novembre 1933, société «la solidarité ternoise», *D.*,1936, III, p.35, conclusion Detton, « interdiction pour les collectivités publiques de se substituer au commerce privé dans

Seulement, la nécessité d'une réorganisation des structures économiques et d'une remise en état de l'appareil de production après la première guerre mondiale⁹, va paver la voie à une relation renouvelée entre l'économie et le service public. L'apparition des services publics industriels et commerciaux servira d'interface entre le service public et le marché, participant à la déconstruction de l'antinomie entre intérêt général et intérêt privé. Il ne pouvait en être autrement, tant « *le monde de affaires est par nature lié à l'Etat, n'en déplaie aux plus libéraux...* »¹⁰. Dépasant sa position « d'État minimal » confiné aux seules activités de réglementation des activités économiques et de « serviteurs » des prestations collectives, l'État, par le biais des entreprises publiques, s'est investi dans le champ de la commercialité, tout en faisant de ces dernières des instruments au service de l'intérêt général. Une subtile ingéniosité, pourrait-on dire !

Au Cameroun, les entreprises publiques ont toujours été « *le procédé d'intervention privilégié de l'État dans la vie économique* »¹¹. Au lendemain de son indépendance, l'État, héritant des sociétés françaises et britanniques, fit le choix d'une politique volontariste de promotion systématique et tous azimuts d'entreprises du secteur public dans le cadre de l'aménagement du territoire¹². Nonobstant la « *débâcle financière des entreprises publiques* »¹³ des années 1990, laquelle lui a imposé un retrait en privatisant¹⁴ et en liquidant¹⁵ quelque unes d'entre elles, il ne s'est jamais totalement détaché du monde de l'entreprise. Ni les « désistements à contrecœur » menés dans un contexte marqué par l'ajustement structurel, dont le but était de limiter son action en matière économique, ni les échecs contemporains liés à une gouvernance en

= un intérêt financier » ; TA, caen, 6 février 1962, société d'exploitation du camping c/commune de Merville Franceville.

⁹ BAILLON (C.), « *Droit des entreprises publiques* », Paris, Delmas, 1992, p.17.

¹⁰ NICINSKI (Sophie), *Droit public des affaires*, 7^{ème} éd., LGDJ, Paris, 2019, p.31.

¹¹ NDONG NTAH (M. H.), *Systèmes d'évaluation de la performance des entreprises du secteur public et parapublic: essai d'adaptation au Cameroun*, Thèse de Doctorat de 3^e cycle es sciences économiques, Université de Yaoundé, 1992, p.22.

¹² ASSIGA ATEBA (E.M.), « Les entreprises publiques au Cameroun : bilan économique et renouveau du débat », *juridis périodique*, N°81, Janvier-février-mars 2010, p.61.

¹³ *Ibidem*, p.63.

¹⁴ FOKO (A.), *Le régime juridique de la privatisation au Cameroun*, Thèse de 3^e cycle en droit, Université de Yaoundé II, 1994, 236p. ; BIAKAN (J.), *L'expérience camerounaise de privatisation des entreprises publiques*, Thèse de Doctorat en Droit Public interne, Université de Montpellier I, Juin 1994, 517 p. NGUIHE KANTE (P.) « Les contraintes de la privatisation des entreprises publiques et parapubliques au Cameroun », *RIDE*, 2004/4, T.4, XVI, 4, pp.603-625.

¹⁵ NGUIHE KANTE (P.) « Réflexions sur le régime juridique de dissolution et liquidation des entreprises publiques et parapubliques au Cameroun depuis la réforme des procédures collectives OHADA », *Revue Afrilex*, n°4, pp.221-250.

déroute desdites entreprises, n'ont émoussé « la foi commerciale » de l'État du Cameroun. Les différentes réformes orchestrées de 1990¹⁶ à 2017¹⁷ ont clairement été en faveur de l'« *actionnariat public* »¹⁸, par un flux assumé des entreprises publiques.

Consubstantiellement rattachée à l'idée de performance financière, l'entreprise publique, sur le modèle de celle privée, est créée dans le dessein de faire du profit. Elle poursuit par les activités industrielles et commerciales qu'elle mène, un intérêt privé, celui de la rentabilité financière. Pour y parvenir, elle investit le domaine des « *activités de plus grand profit* »¹⁹, dans le but de réaliser des bénéfices de nature financière. Sa nature juridique le démontre aisément²⁰. Ce visage « intéressé » de l'État s'oppose à la conception idéologique selon laquelle « *l'État ne monnaye pas l'intérêt général* »²¹, laquelle a périclité. Au « *service public hors marché* »²² s'oppose dorénavant « *le service public dans le marché* ». La doctrine s'accorde pour admettre l'idée d'un « service public marchand » ou encore de la « *rentabilité économique des services publics* »²³. « *Longtemps antinomique avec la logique économique* »²⁴, le service public se renouvelle, non plus sur le champ de l'intérêt général, mais

¹⁶ On peut relever l'ordonnance n° 90/004 du 22 juin 1990 relative à la privatisation des entreprises publiques et parapubliques, l'ordonnance n° 95/003 du 17 mai 1995 portant statut général des entreprises du secteur public et parapublic, la loi n° 99/016 du 22 décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic.

¹⁷ La loi n° 2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques et ses décrets d'application

¹⁸ BIAKAN (J.), « L'actionnariat public en droit camerounais », in MEBU NCHIMI (J.C.) (dir), *Le droit au pluriel, Mélanges en hommage au Doyen Stanislas MÉLONÉ*, PUA, 2018, pp.325-339.

¹⁹ CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, Paris, Montchrestien, 1998, T.1, p.530.

²⁰ Selon le législateur de 2017, l'entreprise publique est une « *une unité économique dotée d'une autonomie juridique financière, exerçant une activité industrielle et commerciale, (...)* ».

²¹ FRISON-ROCHE (M.-A.), « Argent privé, argent public », *op.cit.*, p.203.

²² MESCHERIAKOFF (A.S), *Droit des services publics*, 2^e ed., PUF, Paris, 1991, p.68.

²³ DEFLINE(P.), *Notion de rentabilité financière et logique de choix dans les services publics : Le cas des choix d'investissement dans quatre services publics municipaux*, Thèse, Paris, CNAM, 2011, 378 p. ; BERNARD(S.), *La recherche de la rentabilité des activités publiques et le droit administratif*, Paris : L.G.D.J., coll. «Bibliothèque de Droit public », t. 218, 2001, 392 p. ; DE FONTELLE (L.), *Les personnes publiques, prestataires de service marchand. Repenser la conciliation de l'intérêt général et de la concurrence*, Thèse, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 728 p.

²⁴ RITLENG (D.), « Financement du service public et aides d'État », *A.J.D.A.*, 2004, p. 1011.

sur celui de l'intérêt général économique²⁵, postulat défendu par une partie de la doctrine²⁶.

Ce décloisonnement de l'intérêt général, « extirpé » de son carcan de l'administrativité, traduit par le même fait, la mobilité de la notion²⁷. Pourtant, l'intérêt général n'a jamais été exclu des finalités de l'entreprise publique. Depuis l'ancien cadre juridique de 1999, les entreprises publiques au Cameroun, au-delà de leurs attributs fonctionnels de la rentabilité, ont toujours été marqué du sceau de l'intérêt général, soit directement, soit indirectement par le financement des activités de l'État²⁸. Cet attachement au service public est d'ailleurs clairement perceptible dans la réforme intervenue en 2017. Définissant la société à capital public comme étant l'une des deux catégories d'entreprise publique en droit camerounais, le législateur, en reprenant dans sa quasi-majorité celui de 1999, dispose qu'il s'agit d'une : « *personne morale de droit privé, dotée de l'autonomie financière et d'un capital d'actions, (...) créée en vue de l'exécution, dans l'intérêt général, des activités présentant un caractère industriel et commercial et financier* »²⁹.

De ces énoncés, l'on observe que l'apparent paradoxe entre service public et rentabilité économique, qui révèle la distanciation entre intérêt privé et intérêt général, a cédé la place à un maillage des deux dynamiques. L'entreprise

²⁵ A titre illustratif, le Conseil d'Etat français a qualifié les règles de la concurrence de « but d'intérêt général » (C.E., 10 février 2002, Somatour, *CMP 2002*, n°148,) et avait jugé que « l'existence d'une situation de concurrence effective sur le marché était « d'intérêt public » (C.E, 21 février 2005, *Fédération nationale UFC que Choisir*, n°277442).

²⁶ Le Professeur Didier TRUCHET, critiquant déjà ce penchant administrativiste du service public, faisait valoir que « *le nécessaire renouveau du service public suppose que l'on en refonde la légitimité. Cette dernière ne peut plus résider dans la seule invocation de l'intérêt général; il faut encore démontrer que le service public satisfait cet intérêt général mieux que l'initiative privée, à conditions économiques comparables* » TRUCHET (D.), « Unité et diversité des « grands principes » du service public, A.J.D.A., 1997, n°H.S., p. 38 ; LINOTTE (D.), ROMI (R.), *Services publics et droit public économique*, 4^e ed., Ed. Litec, Paris, 2001, 464 p. Mallavaux (L.), *La définition de l'équilibre économique des concessions de service public*, Thèse de Doctorat en droit public, Université Jean Moulin (Lyon 3), 2017, 643p.

²⁷ Selon Gilles GUGLIELMI et Geneviève KOUBI, « *la notion d'intérêt général est nécessairement évolutive. Elle varie dans le temps, en fonction du développement économique...* », GUGLIELMI (G. J.), KOUBI (G.) *Droit du service public*, Montchrestien, Paris, 2000, p.90. ; lire également MOMO (C.), « L'intérêt général dans les Etats d'Afrique subsaharienne Francophone », *Afrilex*, Novembre 2023, pp.1-25.

²⁸ Lire en ce sens YINDJO TOUKAM (C.), « La contribution des entreprises publiques au financement du budget de l'Etat en droit public financier camerounais », *RAFiP*, n°9, premier semestre 2021, pp. 526-552.

²⁹ Art.3 de la loi n° 2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques ; Art.2al.6 loi n° 99/016 du 22 décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic.

publique, interface de cette économicité de l'intérêt général, se trouve revêtu d'une double finalité : assurer une rentabilité de « l'argent public » et satisfaire des missions de service public, du «deux en un ». Autrement dit, l'entreprise publique dans ses missions, propose des « *activités qui sont pour partie d'intérêt général et pour partie économiques, industrielles et/ou commerciales* »³⁰. Cette dualité fonctionnelle, ingénieuse et idyllique, tant elle permet à l'État de « chasser deux lièvres » à la fois, questionne tout de même. En effet, les entreprises publiques camerounaises se sont distinguées par une incapacité à pouvoir faire du profit. Le concert doctrinal s'est toujours accordé pour déceler les errements financiers et managériaux de ces structures³¹, devenues des dangers pour le budget de l'État³², d'où la succession de réformes initiées³³.

Si la doctrine justifie ces contreperformances par un échec de leur structure managériale, la présente étude se propose, modestement, d'apporter un point de vue nouveau : celui d'une finalité sociale exorbitante, dominante et paralysante pour l'entreprise publique. Outre l'intérêt financier qu'elle doit rechercher, l'entreprise publique doit également satisfaire un intérêt général particulièrement prégnant, ce qui la place dans un dilemme, servir deux maîtres à la fois. L'interpénétration réelle et profonde qui structure les rapports entre la raison du profit et la raison collective constitue un handicap pour ces entités. L'intérêt général embarrasse et débarrasse l'intérêt privé de l'entreprise publique, celui du profit. Ces prolégomènes incitent à questionner *comment est-ce que la finalité d'intérêt général constitue un dilemme pour l'entreprise publique*.

³⁰ VEZINAT (N.), « L'entreprise publique : un statut fragilisé ou protecteur ? Missions de service public et rapport à l'État de l'entreprise La Poste », *Droit et société*, 2019/3, N° 103, p.671.

³¹ MODI KOKO BEBEY (H.D.), «La gouvernance des entreprises publiques camerounaises : un échec réversible», in MEBU NCHIMI (J. C.) (dir.), *Le droit au pluriel, Mélanges en hommage au Doyen Stanislas MELONÉ*, Yaoundé, PUA, 2018, pp.325-339; GUESSELE ISSEME (Lionel Pierre), « La question de l'apurement des dettes entre l'Etat et les entreprises publiques en droit camerounais », *RAFiP*, n°9, premier semestre 2019, pp. 48-81 ; NGUIHE KANTE (P.), « Les contraintes de la privatisation des entreprises; NYEBE TSANGA (D.),« Entreprises publiques, établissements publics et finances publiques au Cameroun », *Revue de la Recherche Juridique et Politique*, n°1, septembre-octobre 2022, p.36 et s.

³² NTOLO NZEKO (A.D.), « Les risques budgétaires liés aux entreprises publiques en droit camerounais », *RAFIP*, n°15, 1^{er} semestre 2024, pp.488-529 ; HELIS (J. L.), EL RAYESS (M.), GHONDA MAKIADI (E.), SUC (G.) ET ROUSSELOT (E.), *Cameroun. Renforcer la surveillance, la gouvernance et la maîtrise des risques budgétaires dans la gestion des entreprises publiques*, Rapport technique, Mai 2021 ; 66p.

³³ BIAKAN (J.), «Les innovations fondamentales de l'ordonnance du 17 août 1995 portant statut des entreprises du secteur public et parapublic au Cameroun », *RJPIC*, mai-août 1996, pp. 191-198. ; MOMO (CL), «La réforme de l'entreprise publique au Cameroun », *Juridis Périodique*, n° 74, avril-mai-juin, 2008, pp.21-39 ; ONDOUA BIWOLE (V.), TCHEUWA (J-C.) (dir.), *Lois sur les établissements et entreprises publiques au Cameroun : innovations et reculades*, ed. Afrédit, Yaoundé, 2018, 196p.

L'analyse démontrera que l'intérêt général absorbe l'entreprise publique, qui se retrouve dans son étau. Cet argumentaire se vérifie à partir de la démonstration d'un intérêt général imposé (I) et opposé (II) à l'entreprise publique.

I : L'intérêt général imposé à l'entreprise publique

L'entreprise publique est la déclinaison du service public industriel et commercial. Celui-ci tient son existence de la reconnaissance de la « *plage d'interpénétration des activités industrielles et commerciales et des services publics* »³⁴. L'entreprise publique, en tant que SPIC a pour objet matériel initial, la gestion d'un service public, fut-il dans un but marchand. En tant que gestionnaire d'un service public, elle demeure soumise à la satisfaction des besoins de la collectivité. L'intérêt général est de ce fait intégré dans l'entreprise publique, car il demeure prescrit à celle-ci (A). Cette prescription trouve sa base explicative dans des éléments de justifications (B).

A : La prescription de l'intérêt général

Outre le besoin de rentabilité auxquelles elles sont astreintes, les entreprises publiques sont assujetties à la satisfaction de l'intérêt général. Selon Marie-Louise Pelletier, « *la principale justification de l'intervention de l'Etat dans l'économie par le biais de l'entreprise publique demeure généralement l'accomplissement d'activités de service public* »³⁵. D'un point de vue textuel, cette soumission à l'intérêt général n'est pas toujours dictée « *expressis verbis* ». Toutefois, « *il se dégage de façon très compréhensible de l'objet de chaque entreprise* »³⁶. En parcourant l'objet social desdites entreprises, l'on perçoit clairement que l'intérêt général est fonction (1) et idéologie (2) de l'entreprise publique.

1. L'intérêt général, finalité de l'entreprise publique

La création de l'entreprise publique n'est pas *ex nihilo*. Elle est la résultante d'un besoin social défini par l'Etat ou exprimé par les citoyens. L'existence de telles entités réside « *dans la demande sociale dont les personnes publiques dans un Etat démocratique sont les interprètes officiels* »³⁷. Les personnes publiques ayant une vocation permanente de service public, celles-ci se reposent sur les entreprises pour l'accomplir. Ce sont des « *contraintes*

³⁴ MESCHERIAKOFF (A.S), *Droit des services publics*, op.cit., p.90.

³⁵ PELLETIER (M-L.), *L'entreprise publique de service public. Déclin et mutation*, l'Harmattan, Paris, 2009, p.21.

³⁶ NDONG NTAH (M. H.), *Systèmes d'évaluation de la performance des entreprises du secteur public et parapublic: essai d'adaptation au Cameroun*, p.64.

³⁷ MESCHERIAKOFF (A.S), *Droit des services publics*, op.cit., p.105.

d'objectifs »³⁸ de service public qui sont assignés à ces entités. Ces objectifs d'intérêt général sont prescrits dans leurs missions fonctionnelles.

Ces missions d'intérêt général sont premièrement perceptibles dans l'objet social des entreprises publiques. Cet objet social est décliné dans les statuts de l'entreprise, créés et approuvés par l'Etat, lorsque le capital social est entièrement détenu par lui³⁹. En parcourant les statuts des entreprises intervenant dans des secteurs à forte incidence sociale, il est loisible de repérer la prescription de l'intérêt général. Dans le domaine du service public de l'eau, « *bien du patrimoine commun de la nation dont l'Etat assure la protection et la gestion et en facilite l'accès* »⁴⁰, la Cameroon Water Utilities Corporation « CAMWATER », entreprise à capital public a pour objet « *la gestion des biens et droits affectés au service public de l'eau potable, ainsi que l'exploitation du service public de production, de transport et de distribution de l'eau potable en milieu urbain et péri urbain* »⁴¹.

Les missions d'étude, de construction, de production, d'exploitation, d'entretien, de sensibilisation des ouvrages et infrastructures nécessaire à la distribution de l'eau potable sont clairement exprimées dans l'objet social de cette entreprise publique. Les réflexions quotidiennes affublent très souvent l'eau d'une fonction vitale, voire divine, du fait de son apport existentiel et substantiel pour la vie. Pour reprendre une célèbre formule, « *l'eau c'est la vie elle-même* »⁴². Le service public de l'eau, érigé en patrimoine commun, doit être délivré de manière à satisfaire chaque membre de la collectivité et c'est à la Camwater, entreprise publique créée pour la cause d'y veiller.

Le service public de l'électricité constitue également un domaine à forte connotation sociale. Ce service public a pour objet « *de garantir l'approvisionnement en électricité sur l'ensemble du territoire national, dans le respect de l'intérêt général* »⁴³. Organisé par l'Etat, celui-ci a fait le choix de créer diverses entreprises publiques intervenant dans la gestion de ce secteur sensible. Dans ce sillage, la société nationale de transport de l'électricité (SONATREL) a pour mission « *le transport de l'énergie électrique, la gestion du réseau public de transport ainsi que la planification, le développement et la*

³⁸ LEMAIRE (A.L.), « Les avantages concurrentiels des personnes publiques », *RJEP*, 2004, p. 409.

³⁹ Art.28 de la loi n°2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques.

⁴⁰ Art.2 de la loi n°98-005 du 14 avril 1998 portant régime de l'eau.

⁴¹ Art.3 al.1 du Décret n°2018/144 du 20 février 2018 portant réorganisation de la Cameroon Water Utilities Corporation.

⁴² SAINT-EXUPÉRY (A), *Terre des hommes*, Album de la Pléiade, Gallimard, 1994, p.336.

⁴³ Art.3 al.2 de la loi n° 2011/022 du 14 décembre 2011 régissant le secteur de l'électricité au Cameroun.

construction du réseau public de transport »⁴⁴. Cette activité de transport de l'électricité a une finalité d'intérêt général, car d'un point de vue législatif, ces activités constituent le service public de l'électricité⁴⁵. En tant qu'instrument de cohésion sociale, de développement industriel et territorial, de défense et de sécurité, le service public de l'électricité doit être satisfait de manière continue et permanente. C'est à ce titre que la société Electricity Development Corporation (EDC) est chargée de « *suppléer, à titre transitoire, à la défaillance de tout opérateur ou tout exploitant dans le secteur de l'électricité, en vue d'assurer la continuité du service public* »⁴⁶.

Le secteur des communications électroniques constitue également un domaine d'interface entre l'entreprise publique et l'intérêt général. Ici, c'est la Cameroon Telecommunications « CAMTEL », société à capital public qui est concernée. De la lecture de ses missions tels que définies dans son objet social, elle est chargée de « *fournir tout service public de communications électroniques au niveau national et international* »⁴⁷. Le rôle joué par cette entreprise publique en matière de service public est d'autant plus substantiel, car elle se déploie dans un domaine où il est prescrit une obligation de service minimum⁴⁸ et institué un droit au service universel. Le service universel se définissant comme un « *ensemble minimal des services définis de bonne qualité qui est accessible à l'ensemble de la population dans les conditions tarifaires abordables indépendamment de la localisation géographique* »⁴⁹. Par le service universel, l'ambition recherchée est de garantir à tout usager et ce de manière ininterrompue, égalitaire, et qualitative, la possibilité de pouvoir accéder à des services de base de communications électroniques pour assurer des exigences diverses.

L'observation qui découle de ces développements est que les entreprises publiques sont créées par l'Etat dans un but de satisfaction d'un besoin ou d'une demande sociale. La société moderne et la transformation des habitudes sociales, industrielles et même familiales accroissent les besoins sociaux auxquels doit

⁴⁴ Art.5 al.1 du décret n°2020/233 du 23 avril 2020 portant réorganisation et fonctionnement de la société nationale de transport de l'électricité.

⁴⁵ Art.3al1 la loi n° 2011/022 du 14 décembre 2011 régissant le secteur de l'électricité au Cameroun.

⁴⁶ Art.5al.1-a du décret n°2020/244 du 04 mai 2020 portant réorganisation et fonctionnement de la Société Electricity Development Corporation.

⁴⁷ Art. 3 al.2 du décret n° 2019/263 du 28 mai 2019 portant réorganisation de la Société Cameroon télécommunications.

⁴⁸ Voir Loi n°2001/0130 du 23 Juillet 2001 instituant le service minimum dans le secteur des télécommunications.

⁴⁹ Art. 5 al.56 de la Loi n°2010/013 du 21 décembre 2010 régissant les communications électroniques au Cameroun, modifiée et complétée par la loi n°2015/006 du 20 avril 2015.

répondre l'Etat. Pour ne pas perdre le pied et marquer un retard contestable, ce dernier se repose sur des entreprises publiques à qui il confie ces missions de satisfactions des attentes collectives. Il tisse alors un lien étroit entre l'entreprise publique et l'intérêt général. Par cela, l'Etat montre qu'il « *n'abdique jamais complètement ses responsabilités. Il conserve toujours son rôle essentiel de protecteur de l'intérêt général* »⁵⁰. L'entreprise publique camerounaise se présente en conséquence comme un « sujet » de l'intérêt général, car celui-ci constitue son objet. L'exigence de service public lui est prégnante, envahissante, dominante. Elle existe pour servir la collectivité, contrairement à l'entreprise privée qui ne répond qu'à la seule loi du profit. Bernard CHENOT fait clairement ressortir cet assujettissement de l'entreprise publique lorsqu'il écrit que « *l'intérêt de entreprise publique ne peut pas être isolé de celui de la collectivité encore moins opposer. Elle n'a pas été créée pour vivre sa vie mais pour servir* »⁵¹.

Ce constat donne l'occasion de révéler les contradictions de l'entreprise publique. Celle-ci est créée dans le dessein de poursuivre la réalisation des missions d'intérêt général, tout en mimant et appliquant les règles de fonctionnement de l'entreprise privée, qui n'a pour règle d'or que celle du profit. Cette mission du « deux en un » assignée à de telles entités, se révèle dans l'environnement camerounais, complexe pour ces dernières. Comment l'entreprise publique qui peine à assurer une rentabilité financière, pourrait-elle réussir le pari de l'intérêt général ? Conçues pour être des instruments de profit, celles-ci sont chargées de servir un intérêt social. Transmutées en leviers idéologiques de l'Etat, elles doivent réaliser la vision de cette dernière.

2. L'intérêt général, idéologie de l'entreprise publique

Le service public, dans sa conception originelle a toujours été marqué d'une forte empreinte idéologique, notamment sur le rôle de l'Etat. Ce sont d'ailleurs ces « *missions de service public qui empêchent de rompre le lien avec l'État* »⁵². Par essence, « *les causes politiques sont fréquemment renforcées par des préoccupations idéologiques selon lesquelles tout abandon d'un service public est analysée comme un recul de l'Etat* »⁵³. En conséquence, il existe un substrat idéologique manifeste entre l'entreprise publique et l'État, celui-ci influençant et se reposant sur celui-là pour relayer son « idéal » et concrétiser sa vision. De ce fait, « *l'entreprise publique constitue un fait essentiel dans les pays en voie de*

⁵⁰ PARENTEAU (R.), « A la recherche d'un critère de partage entre le privé et le public », *Politiques et management public*, vol.7, n° 1, 1989, p.25.

⁵¹ CHENOT (B.), « Les paradoxes de l'entreprise publique », *Revue française de science politique*, 5^e année, n°4, 1955, p.733.

⁵² VEZINAT (N.), « L'entreprise publique : un statut fragilisé ou protecteur ? Missions de service public et rapport à l'État de l'entreprise La Poste », *op.cit.*, p.678.

⁵³ MESCHERIAKOFF (A.S), *Droit des services publics*, *op.cit.*, p.105.

développement car elles y représentent un atout primordial du décollage économique »⁵⁴. C'est ce qui justifie la prépondérance des entreprises du secteur public dans un État comme le Cameroun. Le flux considérable des entreprises publiques dans ce pays tient également au fait qu'elles doivent impulser l'idéologie de l'État, du moins sa politique générale. Dès lors, l'intérêt général, même sans être consigné dans l'objet sociétal de l'entreprise publique, constitue un impératif à poursuivre et à accomplir.

Historiquement, l'objectif de développement économique a toujours constitué le primat-latent de la création et de l'extension fulgurante de l'entreprise publique. La doctrine le fait opportunément savoir quand elle écrit que : « *les entreprises publiques sont avant tout les instruments d'exécution des politiques nationales des États qui les contrôlent* »⁵⁵. Au postulat répandu selon lequel les entreprises publiques furent créées « *pour contribuer au financement du budget de l'Etat* »⁵⁶, une autre position soutient la thèse selon laquelle « *la rentabilité économique et financière ne semble pas avoir été la principale préoccupation des pouvoirs publics lors de la création de ces organisations* »⁵⁷. Dans un contexte postindépendance marqué le désengagement de certains investisseurs privés peu confiants en l'avenir, et en l'absence d'entrepreneurs, l'État camerounais, au nom de l'idéologie de la « *construction nationale* »⁵⁸, va se reposer sur les entreprises publiques pour assurer les missions collectives de développement.

La création desdites entreprises est à l'origine fondée sur « *la volonté d'assurer à des pouvoirs politiques fragiles les bases d'une certaine indépendance économique* »⁵⁹; Toute chose qui tend à faire d'elles « *l'instrument privilégié de la politique de développement économique et social*

⁵⁴ LINOTTE (D.), ROMI (R.), *Services publics et droit public économique*, 4^e ed., Ed. Litec, Paris, 2001, p.186.

⁵⁵ ANASTASSOPOULOS (J-P.), BLANC (G.), « Entreprises publiques et développement », *Politiques et management public*, vol. 1, n° 1, 1983, p.49.

⁵⁶ GUÉSSÉLÉ ISSÉMÉ (L.P.), « La question de l'apurement de dettes entre l'état et les entreprises publiques en droit camerounais », *RAFIP*, n°9, Premier semestre 2021, p.49.

⁵⁷ ASSIGA ATEBA (E.M.), « Les entreprises publiques au Cameroun : bilan économique et renouveau du débat », *op.cit.*, p.64.

⁵⁸ « La notion de construction nationale doit être définie par rapport à ses objectifs. Elle apparaît alors comme la mobilisation de l'ensemble du potentiel (humain et économique) national en vue de la réalisation, d'une part, de l'unité nationale, d'autre part, du développement national (...) ». ONDOA (M.), *Le droit de la responsabilité publique dans les États en développement : Contribution à l'étude de l'originalité des droits Africains postcoloniaux*, L'Harmattan, Paris, 2010, p. 80.

⁵⁹ GAUTRON (J-C.), ZUBER (B.), « Les entreprises publiques et semi-publiques du Sénégal », in LAVROFF (D.G.) (dir.), *Les entreprises publiques en Afrique noire, Sénégal, Mali, Madagascar*, éditions A. Pedone, Paris, 1978, p. 4.

»⁶⁰. «*Enjeu essentiel pour chaque pays africain* »⁶¹, l'objectif de développement fut transcrite *in texto*. En effet, l'article 1^{er} de la loi n° 68-LF-9 du 11 juin 1968 sur les sociétés de développement disposait que sur le plan de leurs missions, ces sociétés «*concourent, sous le contrôle de l'autorité publique, à l'exécution des plans de développement économique et social* ».

Cet objectif de développement n'a guère perdu de sa vitalité. Dans sa vision d'émergence, l'État du Cameroun ambitionne de se reposer sur les entreprises publiques pour porter son industrialisation.

Dans sa stratégie de développement de la filière textile-confection, «*important enjeu pour l'économie nationale sur le triple plan industriel, socioéconomique et de l'aménagement du territoire* », l'État compte s'appuyer sur les entreprises publiques du secteur, la SODECOTON et la CICAM, par un rapprochement des deux entités, avec pour but de constituer un pôle industriel intégré autour duquel sera structurée la filière coton-textile⁶². À l'évidence, les entreprises doivent dans leurs finalités «*constituer le fer de lance d'une grande politique industrielle* »⁶³. Les positions monopolistiques qui sont les leurs doivent être mises au service d'un idéal lisible : mobiliser les biens et ressources qui du fait de leur valeur, doivent contribuer à la satisfaction de l'intérêt général. Cette orientation des finalités des entreprises publiques incite à les appréhender comme un instrument de «*gouvernement à distance* »⁶⁴.

Dans la même dynamique idéologique, les entreprises publiques doivent jouer un rôle clé dans la politique de logement de l'État, en permettant l'accroissement substantiel de l'offre publique de logement, pour réduire le déficit estimé à plus d'un million de logements. Sur ce point encore, des sociétés publiques sont mises à contribution, au premier rang desquelles la Mission d'Aménagement et d'Équipement des Terrains Urbains et Ruraux (MAETUR). De la lettre de son objet social, il en ressort que cette société à capital public a pour objet «*de réaliser ou de faire réaliser sous sa responsabilité, des opérations d'aménagement et d'équipement de terrains, de*

⁶⁰ GAUDUSSON (J. de), « L'État et les entreprises publiques en Afrique noire », *Revue française d'administration publique*, n°32, 1984, p.26.

⁶¹ *Ibid*, p.25

⁶² Ministère de l'économie, de la planification et de l'aménagement du territoire, Stratégie Nationale de développement 2020-2030. Pour la transformation structurelle et le développement inclusif, p.51.

⁶³ GREFFE (X.), « Les entreprises publiques dans la politique de l'Etat », *Revue économique*, vol. 34, n°3, 1983, p.496

⁶⁴ CRESPIY (C.), SIMOULIN (V.), « Le gouvernement à crédit. Tâtonnements des gouvernants, aveuglement des gouvernés ? » cités par VEZINAT (N.), « L'entreprise publique : un statut fragilisé ou protecteur ? Missions de service public et rapport à l'État de l'entreprise La Poste », *op.cit.*, p.676.

restructuration et de rénovation des quartiers, en vue de la promotion immobilière et de l'habitat »⁶⁵.

Enfin, la possibilité pour les collectivités territoriales décentralisées de créer des entreprises publiques locales⁶⁶ offre également à ces dernières un rôle substantiel dans le développement local, à l'aune de la fièvre décentralisatrice qui embrase le Cameroun. L'animation de ce développement local se décline à travers la contribution de celles-ci à l'aménagement du territoire, lequel permettra de garantir un accès plus direct aux besoins des populations. Dans un contexte où trois régions (Nord-ouest, Sud-Ouest et Extrême-Nord) sont déclarées « zones économiquement sinistrées », et en tenant compte de l'enclavement d'autres régions, « *la présence des services publics sur l'ensemble du territoire est le meilleur moyen d'éviter la désertification de régions entières* »⁶⁷.

Le constat est patent et obsédant. Les entreprises publiques se plient aux contraintes de service public, avec lesquelles elles font corps. Ce faisant, elles poursuivent « *simultanément des objectifs strictement économiques ou marchands et des objectifs à caractère social ou collectif, sans qu'il soit réellement possible de les dissocier* »⁶⁸. Cette impossible dissociation trouve pourtant une base justificative.

B : La justification de l'intérêt général

On le sait, l'intérêt général occupe une place prépondérante et omniprésente dans la vie de l'entreprise publique. Minimale, parce que le secteur public dont font partie lesdites entreprises constitue un « *élément décisif du développement économique* »⁶⁹. Maximale, parce que l'intérêt général est marqué dans leur objet social. La forte présence de cette exigence d'intérêt général qui contraste avec les linéaments de l'idée d'entreprise, s'explique par le fait que ces entités sont financées par l'argent public (A). La vie de l'entreprise publique étant conditionnée par les ressources publiques, l'intérêt général doit être inscrit au fronton de cette dernière, l'État veillant à sa réalisation (B).

⁶⁵ Art.2 du décret n°2019/208 du 25 Avril 2019 portant transformation, en société à capital public, de la Mission d'Aménagement et d'Équipement des Terrains Urbains et Ruraux.

⁶⁶ Art.52 et 53 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des Collectivités territoriales décentralisées.

⁶⁷ HURSTEL (D.), « Intérêt général et gestion privée : partenaires incompatibles ? », *Politiques et management public*, vol. 13, n° 2, 1995, 50^e numéro, p.133.

⁶⁸ C. MOMO, « La réforme de l'entreprise publique au Cameroun », *op.cit.*, p.74

⁶⁹ G. TIMSIT, « Les relations entre l'État et les entreprises publiques », *Revue administrative*, n°211 (Janvier-Février 1983), p.12

1 : L'entreprise publique financée par l'argent public

L'argent public, contrairement à celui privé qui est attaché à l'accumulation, existe pour avoir un but fonctionnel, une fin essentielle, une mission substantielle, la redistribution collective. Tenant compte de cette lapalissade, « *l'État peut-il utiliser de l'argent public pour exercer des activités entrepreneuriales, c'est-à-dire privées ?* »⁷⁰. La question, pourtant étrange, trouve à l'aune du rayonnement de l'État actionnaire, une réponse affirmative expurgée d'une quelconque forme d'équivoque, n'en déplaise aux ultra-libéraux. L'entreprise publique constitue l'expression même de cette utilisation du patrimoine public en faveur des activités industrielles et commerciales. Mais au-delà, en faveur de l'intérêt général économique.

L'entreprise publique, dont la fécondation et l'enfantement sont le fait d'une collectivité territoriale décentralisée ou de l'État, doit sa vie à la volonté de ces personnes publiques.

Essentiellement rattachées à l'État dans le contexte camerounais, ces entreprises vivent des ressources financières publiques originellement investies par celui-ci au moment de leurs créations, mais aussi durant leurs fonctionnements. Nonobstant les ressources qu'elles doivent tirer de leurs activités industrielles et commerciales pour concrétiser leur autonomie financière, les entreprises publiques au Cameroun sont fortement dépendantes des ressources publiques. Il découle alors une hybridation de leur régime financier⁷¹. Ce « *droit de vie exercé par l'État* »⁷², revêt une forte coloration financière. Cet apport financier étatique est exercé au moyen des subventions qu'il engage au profit desdites entités⁷³. Malgré l'idée d'un « *contenu imprécis* » de la notion de subvention énoncée⁷⁴, celle-ci au sens du législateur Ohada, constitue « *une aide accordée à l'entreprise pour lui permettre de couvrir certaines de ses dépenses* »⁷⁵.

⁷⁰ FRISON-ROCHE (M.-A.), « Argent privé, argent public », *op.cit.*, p.207.

⁷¹ MONGBAT (A.), « Le régime financier des entreprises publiques au Cameroun. Actualité des règles financières applicables au service public marchand », in PEKASSA NDAM (G.M.), MACHIKOU NDZESOP (N.), BIAKAN (J.) et NGANGO YOUNBI (E.M.) (dir.), *Droit et service public. Mélanges en l'honneur du Professeur Étienne Charles LEKENE DONFACK*, Vol. 2, l'harmattan, Paris, 2024, p.720.

⁷² ABANE ENGOLO (P.E.), « *Vers la fin de l'établissement public* », *RADP*, Vol XI, n° 25, Janvier-Juin 2022, p.14.

⁷³ Lire en ce sens, BISSIONGAL (F.), *La subvention de l'Etat aux entreprises du secteur public et parapublic en droit positif camerounais*, Thèse de Doctorat/Ph.D en Droit Public, Université de Yaoundé II-Soa, 2015, 428p.

⁷⁴ MONGBAT (A.), *Finances publiques et finances privées au Cameroun : contribution à l'évolution du système financier public*, Thèse de Doctorat Ph/D en Droit Public, Université de Dschang, Octobre 2017, p.114.

⁷⁵ Chapitre 6 section 10 de l'Acte Uniforme portant organisation et harmonisation de la comptabilité des entreprises.

Autrement dit, il s'agit au sens du Professeur Robert HERTZOG d'« *une aide financière accordée plus ou moins discrétionnairement par un organisme public à une personne morale de droit public ou de droit privé ou à un particulier, sans contrepartie directe, mais souvent à charge pour le bénéficiaire d'en faire un emploi plus ou moins précisément déterminé* »⁷⁶. Les subventions apportées par l'État aux entreprises publiques couvrent un large domaine des activités financière et matérielle de celles-ci. Sont ainsi concernées, les subventions d'investissement, d'exploitation, les fonds de restructuration et de liquidation⁷⁷. À ces subventions, s'ajoutent d'autres mesures telles que des prêts bancaires⁷⁸ consenties par l'État à leur profit, quand ces prêts ne sont pas purement garantis par l'État⁷⁹.

Si les subventions publiques peuvent être allouées aux entreprises privées dans le dessein de stimuler l'économie nationale, ces aides trouvent un écho particulier à l'égard des entreprises publiques. En effet, ces aides publiques, particulièrement importantes par leur volume⁸⁰ et exercées de manière continue, voire annuelle, parce que inscrites dans la loi des finances, ont une incidence directe sur le fonctionnement même des entreprises publiques. Là où ces dernières devraient mobiliser les ressources issues de leurs activités commerciales pour couvrir leurs charges de fonctionnement, elles se tournent vers l'argent public pour sortir de l'asphyxie. L'argent public est dans cette dynamique, sollicité pour payer les salaires du personnel des entités présumées exercer des activités commerciales. Sans être exhaustif, les cas de la PAMOL⁸¹, de l'ANAFOR⁸², et la CDC⁸³ servent de base illustrative.

⁷⁶ HERTZOG (R.), « Subvention », cité par MONGBAT (A.), *Finances publiques et finances privées au Cameroun : contribution à l'évolution du système financier public*, *op.cit.*, p.114.

⁷⁷ MONGBAT (A.), *Finances publiques et finances privées au Cameroun*, *op.cit.*, pp.121-124.

⁷⁸ Dans la perspective de redonner un nouveau souffle à la CAMTEL, un prêt de FCFA 590 milliards été contracté par l'Etat auprès de CHINA EXIMBANK en 2009 et rétrocédé à cette entreprise pour la remise à niveau de ses infrastructures, voir CTR, *Rapport sur la situation des Entreprises Publiques et des Etablissements Publics au 31 décembre 2019*, p.155.

⁷⁹ Voir Arrêté N°00000638/MINFI du 17 Juillet 2023 fixant les conditions d'octroi et les modalités de mise en œuvre de la garantie de l'Etat aux Etablissements publics et aux entreprises publiques et privées, au titre d'emprunts intérieurs pour l'exercice 2023.

⁸⁰ A titre illustratif, sur la sur la période 2017-2020, Camair-Co a bénéficié consécutivement d'une subvention d'exploitation mobilisée par l'Etat de FCFA 27 841 144 484, dont FCFA 5 026 091 378 en 2020, FCFA 9 039 374 272 en 2019, FCFA 4 800 929 808 en 2018 et FCFA 8 974 749 026 en 2017. Voir CTR, *Rapport sur la situation des Entreprises Publiques et des Etablissements Publics au 31 décembre 2020*, p.69.

⁸¹ Selon le Rapport de la CTR pour l'année 2021, 724 020 395 f.CFA ont été débloqués par l'Etat en vue du paiement de la première tranche des arriérés de salaire du personnel de la PAMOL pour la période allant de juillet 2018 en janvier 2019 ; le versement de la somme de 1,5 milliard étant envisagé pour le paiement des arriérés de salaires pour la période février

Le truisme s'énonce et se vérifie aisément, la vie de l'entreprise publique est conditionnée par l'engagement financier de l'État. Si ces subventions sont par principe non remboursables, il n'en demeure pas moins que l'État ne saurait risquer son équilibre budgétaire par l'octroi des subventions sans cesse croissante⁸⁴ dans un but philanthropique. La contrepartie de ces aides est la satisfaction par les entreprises publiques des besoins d'intérêt général, et donc de la réalisation des missions de service public.

L'accomplissement des missions de service public constitue le côté face de l'engagement financier de l'État. Par ce fait, celui-ci engage l'argent public au service direct de l'entreprise publique, mais de manière indirecte pour la cause de l'intérêt général que celle-ci doit servir. On constate alors que dans le secteur public marchand, l'intérêt général demeure totipotent, tant il est prépondérant, permanent, omniprésent. Le critère de l'intérêt général constitue la conditionnalité latente de toute forme d'aide étatique à l'endroit des entreprises publiques.

Idéalement critiquée pour être mis au service de l'intérêt privé, l'orientation finale de l'argent public fait taire ces remontrances et démontre que, même sous emprise privé, il garde sa fonction utilitariste de service public. L'argent public, investit dans le champ de la commercialité, conserve son prestige, celui de la défense et de la valorisation de l'intérêt général. Bien que l'entreprise publique dispose de l'autonomie financière et d'un objet industriel et commercial précis, l'État, *via* les subventions, instrumentalise et oblige cette entité à servir l'intérêt général. Cette finalité, dont la poursuite est ainsi justifiée, est également protégée par la personne publique.

2 : L'entreprise publique encadrée par la personne publique

Les entreprises publiques, malgré la personnalité juridique et l'autonomie dont elles jouissent, ne s'administrent pas librement. Elles sont dans l'état

2019-décembre 2020 ; voir CTR, *Rapport sur la situation des Entreprises Publiques et des Etablissements Publics au 31 décembre 2020*, année 2021, p.31.

⁸² Le même rapport de la CTR précité de 2021 fait savoir que cette entreprise publique, afin d'équilibrer son exploitation et de maîtriser ses charges de fonctionnement, a bénéficié en 2020, d'une subvention d'un montant de 855 000 000 F. CFA en 2020. Les charges de personnel de l'ANAFOR absorbant 63,32% de la subvention de fonctionnement. (Rapport de la CTR pour l'année 2021, p.25).

⁸³ Un appui du Gouvernement à hauteur de FCFA 3 511 040 362 FCFA a été octroyé en faveur de la CDC pour le paiement des salaires dont les charges de personnel de l'entreprise demeurent élevées soit 16 221 600 297 F. CFA et absorbent la totalité de la valeur ajoutée créée par elle. (Rapport de la CTR pour l'année 2021, *op.cit.*, p.23)

⁸⁴ Un auteur fait opportunément savoir que « l'accroissement des subventions versées aux entreprises publiques constitue un facteur limitant la soutenabilité des finances publiques », NTOLO NZEKO (A.D.), « Les risques budgétaires liés aux entreprises publiques en droit camerounais », *op.cit.*, p.513.

étatique qui assure un droit de regard permanent sur leurs fonctionnements. Ce droit de regard, inhérent à sa fonction d'actionnaire, est exercé dans le but de veiller à ce que l'entreprise publique exécute ses missions de service public. De ces entités, aucun dérapage n'est autorisé, exercé, ni toléré en matière d'intérêt général. Dans le déploiement des activités de l'entreprise publique, l'État veille avec acuité sur cet intérêt général. Cette fonction de garant de l'intérêt général dans l'entreprise publique s'exerce premièrement par le pouvoir de tutelle. L'article 3 de la loi de 2017 portant statut général des entreprises publiques, définit la tutelle comme « le pouvoir dont dispose l'Etat ou toute autre personne morale de droit public, pour définir et orienter la politique nationale ou locale dans le secteur ou évolue l'entreprise publique, en vue **de la réalisation des missions d'intérêt public** ». Ce pouvoir de tutelle, mis en œuvre au plan financier et technique par les ministères de tutelle concrétise le « *dirigisme exercé par l'Etat* »⁸⁵.

Dans les faits, ce contrôle de l'intérêt général au sein de l'entreprise est exercé par la tutelle technique de l'entreprise, qui est la plupart du temps le ministère sectoriel dans lequel se déploie l'entreprise. Cette tutelle technique, selon l'article 4 alinéa 2 de la loi de 2017 « *s'assure de la conformité des résolutions des conseils d'administration (...) orientations des politiques sectorielles* ». Si cette tutelle n'a pas vocation à s'ingérer dans la gestion quotidienne desdites entreprises, elle dispose d'un pouvoir de veille « *a priori* », qui lui permet de vérifier avant leur application que les résolutions du conseil d'administration sont en phase avec les orientations et instructions du Gouvernement, dans le domaine concerné.

L'obligation pour le conseil d'administration de transmettre ses résolutions à la tutelle technique offre à celle-ci un pouvoir de veto qui peut « neutraliser » la réalisation de ces dernières, lorsque son contenu est antinomique avec les politiques publiques, et donc de l'intérêt de la collectivité. Elle s'assure par ce pouvoir de contrôle que l'intérêt social de l'entreprise s'arrête là où commence l'intérêt de la collectivité. L'opportunité des résolutions du conseil d'administration décidées en faveur de l'entreprise est appréciée par référence à l'intérêt général, décliné dans les politiques publiques du secteur où évolue l'entité en cause. Ces instructions tutélaires sont supérieures aux résolutions du Conseil d'administration.

Cet intérêt général est également contrôlé par la nomination des acteurs de la gouvernance de l'entreprise. En sa qualité d'actionnaire unique et parfois majoritaire, l'État nomme les membres du conseil d'administration et son président, ainsi que le directeur général des entreprises publiques. Ce pouvoir de nomination, acté par décret du président de la république, est exercé de manière discrétionnaire. Les membres du conseil d'administration, qui sont les

⁸⁵ ABANE ENGOLO (P.E.), « *Vers la fin de l'établissement public* », *op.cit.*, p.17.

représentants des ministères de tutelle, les ministères sectoriels rattachés à l'entreprise, ainsi que la primature et la présidence de la république, sont les porte-paroles des intérêts de l'État. Ils sont la première ligne de défense de l'intérêt général au sein de l'entreprise publique. L'omniprésence d'autant de structures administratives dans l'entreprise publique n'est pas anodine.

En effet, « *la présence de l'administration au sein d'un organisme en charge de l'intérêt général constitue un moyen de contrôler l'affectation effective d'une activité à l'intérêt général* »⁸⁶. *A contrario* des dirigeants des entreprises privées souvent recrutés sur la base de leur profil professionnel en adéquation avec leurs organisations, le choix dans le cas des entreprises publiques est orienté vers des profils ayant le sens de l'Etat et donc de l'intérêt général. Les dirigeants nommés, ainsi que les administrateurs sont très souvent issus de la haute administration publique dans laquelle ils ont fait ou font carrière, au service de l'intérêt général.

Le choix de ces hauts fonctionnaires ou encore des « hauts commis de l'État » en service ou parfois à la retraite⁸⁷, a l'avantage de sélectionner des personnes façonnées dans le moule de l'intérêt général. Des personnes formées ou habituées à administrer la collectivité et qui ont une expérience de haut niveau dans la conduite du service public. Ce ne sont donc pas des technocrates, au sens du management des entreprises, mais des personnes initiées et expertes dans la réalisation des missions d'intérêt général. *In fine*, ce pouvoir de nomination, conséquence immédiate du principe de subordination hiérarchique, permet de choisir parmi la pluralité de fonctionnaires, ceux qui auront la charge de définir, de conduire et de réaliser l'intérêt général au sein de l'entreprise publique, sous le regard incisif et attentif de l'Etat.

Le constat d'une prépondérance de l'intérêt général dans l'entreprise publique camerounaise est patent. Cette présence est exorbitante, tant elle est vivante et vivace. Toutefois, cette présence remarquée peut également être compromettante pour l'entreprise publique.

⁸⁶ BARBIN (E.), *Le régime juridique de l'intérêt général*, Mémoire de Master 2 en Droit public approfondi, parcours Droit public fondamental, Université Jean Moulin Lyon 3, 2012/2013, p.58.

⁸⁷ Analysant les profils des PCA, la Professeure Viviane Ondoua Biwolé relève quatre constats : l'existence des fonctionnaires retraités qui sont des PCA ; les profils variés allant des spécialistes des domaines concernés aux administrateurs civils au profil transversal à ceux n'ayant aucune connexion avec l'expertise technique du secteur en cause ; les PCA qui se recrutent dans toutes les administrations : Présidence de la république, services du Premier Ministre, administrations diverses, secteur public et secteur privé. ONDOUA BIWOLE (V.), « Distanciation ente nature conceptuelle et pratiques dans les organisations publiques », in ONDOUA BIWOLE (V.), TCHEUWA (J-C.) (dir.), *Lois sur les établissements et entreprises publiques au Cameroun innovations et reculades*, op.cit., p.28.

II : L'intérêt général opposé à l'entreprise publique

L'entreprise publique fonctionne suivant le modèle capitalistique, dont la caractéristique est le profit, lequel doit provenir des activités marchandes qu'elle mène. Ces activités économiques, industrielle ou commerciale, constituent des « *actes d'échanges susceptibles de dégager un bénéfice venant à accroître un patrimoine (...)* »⁸⁸. L'entreprise publique vit pour dégager de la rentabilité, sa santé s'appréciant à partir de sa performance financière.

Le critère financier détermine la vie de l'entreprise, fut-elle publique. Cette importance tient au fait qu'en droit camerounais, la rémunération des dirigeants des entreprises publiques est conditionnée par leurs chiffres d'affaires⁸⁹. De cet énoncé, il ressort clairement que les entreprises publiques doivent être rentables. Pourtant, l'intérêt financier de ces entités est obéré par les missions d'intérêt général qu'elles doivent satisfaire (A). L'irréductible exorbitance de cet intérêt général, protégé par les prérogatives de puissance publique, tend également à brouiller le régime de ces entités marchandes (B).

A : L'intérêt général, paralysateur de l'intérêt financier

L'entreprise publique dans ses rapports avec l'État doit d'une part exécuter ses obligations de rentabilité, en assurant un retour sur investissement de cet actionnaire d'un genre nouveau. D'autre part, il doit subir les contraintes d'intérêt général imposées par ce dernier. En effet, pour ne pas se départir de ses obligations de service public, l'État mobilise sa posture d'actionnaire pour que celles-ci soient réalisées par l'entreprise publique. Dans ce sillage, il impose à l'entreprise publique une politique tarifaire orientée vers le social (1) ainsi qu'une politique de gestion de la ressource humaine marquée par des contraintes d'intérêt général (2), ce qui ne manque pas de dépeindre sur l'objectif de profit.

1 : La politique tarifaire pénalisante de l'entreprise publique

« *Le profit est-il compatible avec l'intérêt général ?* »⁹⁰. Les ardents défenseurs du modèle de l'État actionnaire répondraient par l'affirmative, au motif que ce profit sert au financement des missions de service public. La vocation originelle de l'entreprise publique étant « *le reversement des*

⁸⁸MESCHERIAKOFF (A.S.), « L'autonomie des entreprises publiques. Eléments pour une théorie », *RDP*, novembre-décembre 1985, p.1593.

⁸⁹ Voir décret n°2019/321 du 19 juin 2019 fixant les catégories d'entreprises publiques, la rémunération, les indemnités et les avantages de leurs dirigeants ; Arrêté n° 00000001/MINFI du 03 Janvier 2023 portant classification par catégories des entreprises publiques au Cameroun.

⁹⁰ HADRIEN (C.), ANTOINE (D.) et SCOTT (V.-Th.), « Concilier le profit et l'intérêt général : l'État actionnaire dans les dynamiques historiques du capitalisme », *Revue de la régulation* [En ligne], 1er semestre 2021, mis en ligne le 09 juillet 2021, consulté le 02 août 2024.

dividendes pour financer le budget de l'Etat » a-t-on pu lire⁹¹. Cette grille d'analyse ne manque pas de pertinence, tant elle est évidente. Toutefois, pour que ce profit serve cet intérêt général, il doit déjà être réalisé, ce qui semble être la chose la moins partagée au sein de l'entreprise publique camerounaise, qui voit ses objectifs de rentabilité s'éroder, au contact des sujétions d'intérêt général.

Par essence, il est admis que « *la place du profit parmi les objectifs de politiques publiques structure l'activité des entreprises publiques et les différencie des administrations de l'État* »⁹². Pourtant, l'actionnariat étatique au Cameroun semble prioriser, au sein de ces entités économiques, l'intérêt général au détriment de l'intérêt financier. Cette réduction de l'intérêt financier des entreprises publiques est opérée au moyen de l'homologation des prix.

L'État mobilise ces entités pour impulser sa politique dans divers secteurs de la vie économique et sociale du pays. Selon la professeure Sophie NICINSKI, « *l'État se sert des entreprises publiques comme fer de lance, comme vitrines sociales, comme moyen de projections de l'indépendance nationale* »⁹³. Dans ce sillage, il se repose sur l'entreprise publique pour soutenir le marché en déterminant, voire en plafonnant les prix pratiqués par cette dernière, dans les domaines parfois très concurrentiels où elle intervient. Là où les prix devraient être appliqués suivant le principe de la libre détermination en fonction de l'offre et de la demande du marché, l'État fait le choix d'imposer aux entreprises publiques une homologation permanente des prix en les limitant, ceci même dans un contexte marqué par une conjoncture favorable ou qui impose la hausse. Cette politique tarifaire appliquée pour satisfaire des objectifs d'intérêt général nuit pourtant à la rentabilité des entreprises publiques. Pendant que ses concurrents du secteur privé réalisent des bénéfices considérables en appliquant les prix du marché, ces entreprises perdent en rentabilité et donc en profit. Ces objectifs d'intérêt général concurrencent et influencent négativement l'intérêt financier de l'entreprise.

L'entreprise publique intervient dans le marché, mais n'applique pas le prix du marché, car subissant les contraintes sociales qui lui sont imposées. Pourtant, « *le marché est un espace au sein duquel des entités concurrentes satisfont des besoins (de travaux, de services, de fourniture) selon une logique de compétition économique qui repose notamment sur la qualité et le prix de leurs offres* »⁹⁴. L'analyse des prix appliqués par certaines entreprises publiques dans des

⁹¹ Ministère des Finances, Débat d'orientation budgétaire, Document de programmation économique et budgétaire à moyen terme 2021-2023, p. 71

⁹² *Ibidem*.

⁹³ NICINSKI (S.), *Droit public des affaires*, op.cit., p.402.

⁹⁴ DE FONTELLE (L.), *Les personnes publiques, prestataires de service marchand*, op.cit., p.258.

secteurs très concurrentiels permettent d'illustrer ce conflit entre intérêt général et intérêt financier.

Face au résultat financier de 2020 cinq fois moins performant que celui obtenu en 2019, le directeur général de la société immobilière du Cameroun (SIC) expliquait ce manque à gagner de 60 milliards de Fcfa par une « pratique des loyers modestes » car, disait-il : « les loyers de la SIC loués à 50.000 F cfa par mois sont pour le standing équivalent loués par les privés à 200. 000fcfa ». La raison de ces prix en deçà de ceux appliqués dans le marché trouve sa justification dans l'homologation par l'État des prix des loyers actuels qui datent de 1994. Selon les données de l'ancienne CTR, *«cette situation de déséquilibre structurel d'exploitation compromet toute initiative de développement de l'entreprise et constitue un risque budgétaire pour l'État, si le relèvement des niveaux des loyers SIC à un niveau acceptable, lui permettant, d'assurer le financement de son développement et de ses engagements, n'est pas fait »*⁹⁵.

Les entreprises publiques du secteur de l'agriculture subissent également ces politiques tarifaires. Pour le cas de la Cameroon development corporation « CDC », le prix de vente de l'huile de palme à 450 FCFA le litre fixé par l'État, auquel s'ajoutent l'ouverture et l'entretien des routes, la construction et l'exploitation des écoles et hôpitaux, l'électrification, l'encadrement technique des exploitants privés, toutes des missions à finalité d'intérêt général, représentent pour cette entreprise, un coût moyen annuel d'environ 5 milliards de FCFA⁹⁶.

Le même constat est dressé pour le cas de l'entreprise SEMRY, qui présente des résultats financiers en baisse. Selon les éclairages de l'ancienne CTR, *« cette situation s'explique par un déficit financier structurel, conséquence de la fixation par voie administrative du prix de la redevance (50% du coût de mise en valeur des parcelles), qui ne permet pas la couverture totale des charges d'exploitation. Celle-ci est également liée à l'exercice des autres missions de service public, dont le coût ne peut être supporté uniquement par les ressources générées par la SEMRY »*⁹⁷.

Le constat est le même dans les secteurs de la communication avec la SOPECAM et même de la poste avec la CAMPOST, les missions de service public constituant une gêne pour la rentabilité de ces entreprises publiques⁹⁸. Ce tableau, loin d'être exhaustif, peint l'influence néfaste des contraintes d'intérêt général sur la performance financière de ces entités. On le perçoit, l'intérêt financier de l'entreprise publique est difficilement réalisable dans un

⁹⁵ Rapport de la CTR pour l'année 2021, *op.cit.*, p.177.

⁹⁶ *Ibid*, p.23

⁹⁷ Rapport de la CTR pour l'année 2018, p.34.

⁹⁸ Rapport de la CTR pour l'année 2019, p.143 et 151.

environnement marqué par la primauté des considérations sociales qui s'imposent à l'entreprise publique. L'entreprise se trouve dans un dilemme : servir l'intérêt général économique au détriment de son intérêt financier. En fait, l'intérêt propre de l'entreprise, se trouve délaissé et sacrifié à l'autel de l'intérêt général économique, imposé par l'Etat actionnaire. En d'autres termes, l'Etat dépose l'intérêt social de l'entreprise pour poser l'intérêt général. En somme, on constate un intérêt social de l'entreprise qui s'efface et plie devant la raison d'Etat, celle du primat du service public.

Ce constat impose de redéfinir les critères d'appréciation de la performance de l'entreprise publique. Le critère financier devant être dépassé. Les différents développements ci-dessus permettent de se rendre compte que si l'entreprise publique est arrimée au modèle privé, leurs intérêts diffèrent dans leurs finalités. Tout porte à croire que les considérations économiques et financières sont mises en filigrane au profit de celles de l'intérêt général au sein des entreprises publiques. (Mal) heureusement, *« quel que soit le mode de gestion des entreprises nationales, l'idée de service public est leur règle dominante. Elle prime l'intérêt financier de l'affaire, l'intérêt social de son personnel »*⁹⁹. Ce primat de l'intérêt général impose de substituer à la performance financière de l'entreprise publique, la performance sociale dans les éléments de son évaluation.

De l'entreprise publique, les citoyens, les clients et l'Etat espèrent une prestation de qualité, mais à un prix hors marché, c'est-à-dire un prix social. À l'égard de l'entreprise publique, il est attendu une performance sociale, qui s'appréciera par sa capacité à implémenter efficacement les politiques sociales de l'Etat, et à répondre qualitativement aux besoins de la collectivité, au risque de mettre en péril son équilibre, voire sa survie. Quoiqu'il lui en coûte, elle doit être au service de la raison d'Etat et satisfaire les missions de service public qui lui sont dévolues. C'est à ce prix qu'elles légitimeront leur existence. C'est l'intérêt général à tout prix. Elles deviennent par ce fait *« un élément du système politico-administratif et des structures sociales »*¹⁰⁰. Autrement dit, tout se passe comme si *« c'est l'intérêt de la collectivité tout entière qui donne un sens économique à l'entreprise publique et non pas le propre intérêt financier de celle-ci »*¹⁰¹.

En conséquence, vouloir évaluer les performances de ces entités à partir des critères de rentabilité, constitue une aporie, car il est attendu d'elle une performance sociale. De l'entreprise publique, on attend d'elle qu'elle satisfasse l'intérêt de la collectivité. C'est donc à partir de sa capacité à pouvoir tenir ce

⁹⁹ CHENOT (B.), « Les paradoxes de l'entreprise publique », *op.cit.*, p.733.

¹⁰⁰ GAUDUSSON (J. de), « L'Etat et les entreprises publiques en Afrique noire », *op.cit.*, p.622.

¹⁰¹ CHENOT (B.), « Les paradoxes de l'entreprise publique », *op.cit.*, p.733.

cap qu'elle devrait être appréciée, si du moins l'objectif de servir l'intérêt général demeure. Le critère financier ne doit plus être le seul référent d'évaluation de la performance de l'entreprise, puisqu'elle ne recherche pas que le profit. A ce critère, il doit être pris en compte le critère social, qui doit permettre d'apprécier l'investissement de l'entreprise dans le champ du service public et donc du social. Le choix doit en conséquence être vite fait entre l'intérêt financier proclamé et l'intérêt général imposé, les deux pouvant difficilement former un maillage homogène.

2 : La politique humaine asphyxiante de l'entreprise publique

L'un des linéaments de l'environnement socio-économique camerounais est celui d'une persistance d'un taux de chômage élevé. L'État, qui devient débordé parce que ne pouvant recruter tout le monde dans les effectifs de la fonction publique, s'appuie sur les entreprises publiques, pour qu'elles absorbent une partie de ces diplômés, demandeurs d'emploi. Ici encore, les entreprises publiques sont mises à contribution pour servir l'intérêt général, celui de la politique d'emploi en l'occurrence. De ce fait, ces entités constituent un « *moyen d'assurer une base sociale au pouvoir, une institution de nature à résorber, au moins apparemment, le chômage..* »¹⁰².

Les entreprises publiques doivent recruter et contribuer à résorber la question nationale du chômage. Dans la période antérieure à la crise, la CDC employait plus de dix-huit mille (18 000) personnes et constituait le deuxième employeur après l'Etat. En dépit de la crise socio-sécuritaire qui a plombé ses activités, et malgré l'accumulation des arriérés de salaires qui rendent la situation sociale difficile, force est de constater que « *des instructions ont été données par les pouvoirs publics de ne pas procéder à des licenciements* »¹⁰³. Quelle étrangeté ! Malgré une qualité de service et une rentabilité à la traine, l'entreprise publique de téléphonie mobile CAMTEL, comptabilise par exemple un effectif de « 3.630 » employés, là où ses concurrents du secteur MTN et Orange comptabilisent pour chacune d'elle, près de 700 employés¹⁰⁴, sans que cela ne fasse frémir l'État, son unique actionnaire.

Nonobstant des situations marquées par des contreperformances financières, les entreprises publiques se sont constituées une ressource humaine manifestement pléthorique, ce qui alourdit leurs charges salariales et donc limitent leur rentabilité, ceci sous le regard silencieux, passif et complice de son actionnaire étatique. Le rapport de l'ex CTR de 2020 renseigne même que « *les charges de personnel absorbent de manière globale plus de 60% de la valeur*

¹⁰² GAUDUSSON (J. de), « L'État et les entreprises publiques en Afrique noire », *op.cit.*, p.36.

¹⁰³ Rapport de la CTR pour l'année 2018, p.46

¹⁰⁴ www.ecomatin.net, consulté le 03 aout 2024 à 02h55.

*ajoutée et dans certains cas la valeur ajoutée est totalement absorbée par les charges de personnel »¹⁰⁵. Ces effectifs, qui obèrent manifestement la valeur ajoutée de ces entités trouvent pourtant tout leur sens dans la politique d'emploi de l'État. Celle-ci est prescrite de manière silencieuse aux entreprises publiques, qui par principe, doivent recruter de manière rationnelle suivant leurs homologues du secteur privé. On aurait cru cette pesanteur réglée avec l'introduction dans la réforme de 2017, du « *personnel saisonnier, occasionnel et temporaire* »¹⁰⁶, en vue de permettre une flexibilité dans la gestion de la ressource humaine, il n'en est rien.*

Cette dernière demeure toujours obèse, rigide, et influant négativement sur le fonctionnement des entreprises publiques. Au nom de l'intérêt général, notamment la lutte contre le chômage, l'État observe, tolère, et se plaint à financer lui-même le paiement des salaires de ces personnels d'entités économique, au lieu de prescrire une diminution des effectifs ou le recours aux agents saisonniers. Toute chose qui contraste avec l'exigence de soutenabilité budgétaire de la masse salariale, que doit veiller le Conseil d'administration dans le processus de recrutement, comme le prescrit l'article 24 alinéa 3 du décret n°2019 du 19 juin 2019 précisant les modalités d'applications de certaines dispositions des lois de 2017 portant statut général des établissements et entreprises publics.

En outre, le recrutement des personnels des entreprises publiques est influencé par des règles propres à l'administration publique. C'est le cas avec l'exigence de l'équilibre régional, règle substantielle régissant les concours d'entrée à la fonction publique. Concrètement, l'article 25 du décret n°2019 du 19 juin 2019 dispose que « *le Directeur Général doit observer, autant que faire se peut, les principes d'équilibre régional dans les recrutements* ». Ce principe d'équilibre régional pourtant critiqué de toutes parts, vise à assurer à chaque membre de la collective, indépendamment de sa région, la possibilité de pouvoir prendre part à la chose publique.

Cette conception socio-politique de l'emploi a été transposée dans l'entreprise publique qui, au lieu de s'embarrasser premièrement des meilleures compétences susceptibles de lui garantir une plus-value comme ses concurrentes du secteur privé le font, doit au nom de l'intérêt général, tenir compte des différentes sensibilités sociologiques dans le recrutement de son personnel. Toujours au nom de l'intérêt général et de l'inclusion sociale, l'alinéa 2 de l'article précitée renchérit que « *lors des recrutements, un accent particulier doit être mis sur la prise en compte des approches 'genre', 'vulnérable' et/ou 'handicap'* ».

¹⁰⁵ Rapport de la CTR pour l'année 2020, *op.cit.*, p.232.

¹⁰⁶ Art.25 al.1 de la loi n° 2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques.

B : L'intérêt général, brouilleur du régime juridique de l'entreprise publique

L'entreprise publique, de par la commercialité à laquelle elle se livre est une entreprise ordinaire. De celle-ci, elle emprunte ses formes, les recettes de ses performances, ses méthodes de management. Ceci est d'autant plus justifié par son assujettissement voulu aux règles Ohada, normes par excellence régissant les entreprises et sociétés commerciales¹⁰⁷. La soumission des entreprises publiques à ces règles de droit privé, et donc au cadre normatif de droit commun, traduit le régime juridique clair et évident de ces unités économiques à l'actionnaire spécial, l'État. Ce régime de droit privé, pour emprunter la formule du Professeur Nicole Decoopman, conduit à la « *privatisation des entreprises publiques* »¹⁰⁸. La clarté présumée du régime des entreprises publiques se trouve toutefois brouillée, du fait des implications de l'intérêt général. Ce brouillage s'observe aisément à partir de la contradiction de la nature contractuelle de ces entités (1) et de la confusion du régime incriminant des fautes pénales en lien avec les entreprises publiques (2).

1 : La confusion du domaine contractuel des entreprises publiques

Pendant longtemps, les entreprises publiques ont été soumises au régime des marchés publics¹⁰⁹, ce qui semblait assez curieux pour de telles entités, tant il est admis que « *la gestion des sociétés commerciales s'accommode mal de lourdeurs administratives ou procédurales qui peuvent constituer de véritables freins à la performance de l'entreprise* »¹¹⁰. Par ailleurs, la soustraction des dirigeants des entreprises publiques, au profit de l'autorité des marchés publics, amputait les pouvoirs importants de ces dirigeants sociaux, en contradiction avec la lettre et l'esprit des articles 121 et 122 de l'AUDSCGIE. Pour surmonter ces écueils, le législateur de 2017 a clairement autonomisé les entreprises publiques et responsabilisé leurs dirigeants sociaux dans leur domaine contractuel.

L'article 119 alinéa 1 de ladite loi dispose en ce sens que : « *les entreprises publiques ne sont pas assujetties aux dispositions du code des marchés publics (...)* ». Dorénavant, elles sont régies dans le cadre contractuel par un texte propre, le décret n°2018□355 du 12 juin 2018 fixant les règles communes

¹⁰⁷ Art.10 de la loi de 2017 portant statut général des entreprises publiques. Lire également BOUKARI (S.), *L'Application des textes de l'OHADA aux entreprises publiques : l'exemple de L'AUSC et GIE*, Dissertation to obtain the degree of Doctor at Maastricht University, 2015, 269p.

¹⁰⁸ DECOOPMAN (N.), « Entreprises privées, entreprises publiques » in CURAPP, La société civile, PUF, Paris, 1986, p.195.

¹⁰⁹ Art.4 al.3 de la loi n° 99/016 du 22 décembre 1999 précitée.

¹¹⁰ MODI KOKO BEBEY (H.D.), « La gouvernance des entreprises publiques camerounaises : un échec réversible », *op.cit.*, p.329.

applicables aux marchés des entreprises publiques¹¹¹. En considération de la nouvelle réglementation, le conseil d'administration et le directeur général de l'entreprise publique sont dorénavant les acteurs décisionnels des marchés passés par lesdites entreprises¹¹². Cette innovation dissimule pourtant la réalité : celle d'un régime des marchés brouillé, car influencé par le code des marchés publics, à la solde des missions de service publics.

L'expression « marché » en lieu et place de « contrat » utilisée par la nouvelle législation laisse songeur, car celle-ci véhicule de manière subliminale l'idée de marché public. La locution « marché » renvoyant en filigrane à l'expression de marché public qui elle-même, traduit la finalité de l'intérêt général et des prérogatives exorbitantes qui caractérisent le contrat administratif.

Cet intérêt général est clairement perceptible dans certaines formes de marchés que peuvent passer les entreprises publiques. On relève dans ce sens les marchés réservés et spéciaux¹¹³, tous deux repris dans la législation des marchés publics. Les marchés réservés recèlent en eux l'ambition de la préférence nationale et la portée sociale que doivent exécuter les entreprises publiques, au nom des considérations d'intérêt général. Cet intérêt général à protéger est encore plus prégnant quand il s'agit des marchés spéciaux. Ceux-ci portent sur des marchés relatifs à la défense nationale, à la sécurité et aux intérêts stratégiques de l'État et qui échappent pour tout ou partie aux procédures d'appel d'offres ou de gré à gré. L'entreprise publique devant veiller à la confidentialité desdits marchés, au nom de la défense et de la sécurité, et donc de l'intérêt général.

À la lecture du décret de 2018, il est loisible de constater une forte empreinte des règles de marchés publics dans la rédaction des dispositions y relatives. Quand elles n'influencent pas, elles caractérisent clairement la nouvelle législation de « marché public ». À l'article 3 du décret de 2018 relatif aux marchés des entreprises publiques, on peut y lire que « *le présent décret s'applique à tout **marché public** financé ou cofinancé (...)* ». On aurait pu penser que cette disposition constituait un cas isolé, une « erreur légistique », mais que non. L'expression « marché public » est de nouveau mobilisée pour qualifier les commissions de marchés au sein des entreprises. L'article 32 alinéa 2 du décret dispose que « *les marchés visés à l'alinéa 1 ci-dessus (...) échappent de ce fait*

¹¹¹ Décret n°2018-355 du 12 juin 2018 fixant les règles communes applicables aux marchés des entreprises publiques.

¹¹² NGAMBEKET (E. T.), « Les dirigeants dans les marchés des entreprises publiques », *RADP*, vol X, n° 23, Spécial 2021, pp.519-554 ; DICKA (J.E.), « Les incidences de la nouvelle réglementation des marchés d'entreprises publiques sur le système camerounais de contractualisation des marchés publics », *Revue africaine de droit public*, 2020, 8 (18), pp.247-264.

¹¹³ Art. 30 et 32 du décret n° 2018-355 du 12 juin 2018 fixant les règles communes applicables aux marchés des entreprises publiques.

à l'examen de **toute commission des marchés publics prévue par le présent décret** ». Le doute est alors dissipé, tant la lapalissade s'affirme clairement !

La rédaction de ces dispositions, similaires à celle du code des marchés publics pose la question de la nature des contrats des entreprises publiques. S'agit-il des contrats de droit privé ou des marchés publics comme le laissent croire ces dispositions précitées ? Admettre cette dernière hypothèse relèverait d'un exercice intellectuel questionnable, tant le marché public est un engagement contractuel par lequel un tiers s'engage envers l'Etat, une collectivité territoriale décentralisée ou un établissement public. Aussi, l'on ne devrait pas éluder *« l'incompatibilité du code des marchés publics avec la gestion courante d'une société commerciale »*¹¹⁴. Comment donc les marchés des entreprises publiques soumises au régime de droit privé, seraient-ils des marchés publics et soumis à des commissions de passations de marchés publics, alors qu'elles ne sont pas des personnes publiques ?

À cette rédaction problématique de l'article 3, de nombreuses dispositions du décret de 2018 jettent la suspicion sur le caractère privé des contrats de travaux, de fournitures et de services passés par les entreprises publiques pour leur profit. L'influence du code des marchés publics dans les dispositions communes applicables aux marchés des entreprises publiques, prégnante et observable, interroge. De plus, *« l'avis d'appel d'offres, doit faire l'objet d'une large diffusion par insertion dans le journal des marchés publics édité par l'organisme chargé de la régulation des marchés publics »*¹¹⁵. Lequel organisme, l'ARMP en l'occurrence, dont les attributions traditionnelles sont limitées dans le champ des marchés publics, est chargée de réguler les marchés des entreprises publiques et faire auditer lesdits marchés par un auditeur indépendant recruté par ses soins¹¹⁶.

Par ailleurs, le décret n°2018□355 du 12 juin 2018 fixant les règles communes applicables aux marchés des entreprises publiques révèle que *« le contrôle externe des marchés passés par les entreprises publiques est exercé par le Ministère en charge des marchés publics »*¹¹⁷. Tout aussi surprenant, cette admission des cahiers de clauses administratives dans la procédure d'exécution des marchés desdites entités¹¹⁸, quand on sait que ces *« cahiers de clauses*

¹¹⁴ MODI KOKO BEBEY (H.D.), «La gouvernance des entreprises publiques camerounaises : un échec réversible», *op.cit.*, p.329.

¹¹⁵ Art.40 al.1 du décret n°2018□355 du 12 juin 2018 fixant les règles communes applicables aux marchés des entreprises publiques.

¹¹⁶ Art.20 al 1 et art.22 du décret n°2018□355 du 12 juin 2018 fixant les règles communes applicables aux marchés des entreprises publiques.

¹¹⁷ Art.19 al.1 du décret n°2018□355 du 12 juin 2018 précité.

¹¹⁸ Art. 83 du décret relatif aux marchés des entreprises publiques d« toutes les autres règles applicables à l'exécution des marchés des entreprises publiques sont celles prévues dans les Cahiers de clauses administratives en vigueur et les textes subséquents ».

administratives sont empreints d'exorbitance »¹¹⁹, laquelle est l'identité des personnes publiques. Enfin, comment appréhender que la Commission interne de passation des marchés, désignée par le Conseil d'Administration et à qui elle doit rendre compte, doive requérir l'avis de l'organisme chargé de la régulation, pour qu'elle se prononce, préalablement à tout rejet d'une offre anormalement basse ?¹²⁰.

Ces différentes observations traduisent le brouillard autour de la nature contractuelle des entreprises publiques, dont l'emprise du droit privé aurait dû relever du truisme. Ce régime contractuel se présente comme un objet juridique non identifiable, tant il est difficilement déterminable et rattachable. L'on a d'une part un régime de droit privé et autonome qui veut s'affirmer, d'autre part un régime de droit public qui résiste. Si une partie de la doctrine a pu émettre l'hypothèse d'un contrat biface, « *se présentant à la fois et en même temps comme des contrats privés et publics* »¹²¹, une autre soutient que « *ces contrats signés par l'entreprise publique, sans être des contrats administratifs, sont marqués par le sceau du droit administratif* »¹²².

En fin de compte, l'on ne peut que le constater, l'intérêt général contractuel, protégé par « *l'exorbitance du droit des contrats administratifs* »¹²³ est omniprésent, de manière latente et visible au sein des marchés des entreprises publiques. Cette présence oblige ces dernières à se soumettre à des marchés à finalité sociale et sécuritaire, mais aussi à « subir » les rigidités portées par le code des marchés publics. Ce brouillard juridique appliqué dans le droit de la commande des entreprises publiques, rend de ce fait confus l'autonomisation des contrats de ces dernières.

2 : L'absorption du régime incriminant des dirigeants de l'entreprise publique

En charge de la gestion de l'entreprise publique, bien public, les dirigeants sociaux de celle-ci sont astreints à la reddition des comptes. Celle-ci, s'organise

¹¹⁹ MOMO (Cl.), KEMDJO TAGNE (F.H.), « La nouvelle réforme des marchés publics au Cameroun (2018) : Entre innovations et incohérences », *Annales africaines nouvelle série, Revue de la faculté des sciences juridiques et politiques de l'Université CHEIKH ANTA DIOP de Dakar*, Vol.2, décembre 2019, n°11, p. 225.

¹²⁰ Art.55 al.4 du décret n°2018□355 du 12 juin 2018 précité.

¹²¹ MOMO (Cl.), KEMDJO TAGNE (F.H.), « La nouvelle réforme des marchés publics au Cameroun (2018) : Entre innovations et incohérences », *op.cit.*, p.225.

¹²² BOUKARI (S.), *L'Application des textes de l'OHADA aux entreprises publiques : l'exemple de L'AUSC et GIE*, *op.cit.*, p.117.

¹²³ CANEDO (M.), « L'exorbitance du droit des contrats administratifs », in MELLERAY (F.) (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, L.G.D.J, Paris, 2004, pp. 125-177.

tantôt d'un point de vue administratif, tantôt d'un point de vue juridictionnel¹²⁴. Spécifiquement au plan juridictionnel, le juge pénal est un acteur majeur de la mise en œuvre de la responsabilité desdits dirigeants. Il en est ainsi parce que son action a pour finalité de priver la liberté d'aller et de venir de ces derniers. Tenant compte de cette dissuasion, ceux-ci sont tenus face à la « chose publique », de bien se tenir et d'agir en *bonus pater familias*. La liberté d'action impliquant la responsabilité, les dirigeants de ces entités doivent agir de manière à veiller à l'intérêt supérieur de l'entreprise et donc de l'actionnaire étatique en l'occurrence.

« L'infraction d'atteinte au patrimoine des entreprises publiques et parapubliques dans l'espace ohada »¹²⁵ révèle une réalité : la publicisation et l'absorption du régime de l'incrimination. Alors que l'on se serait attendu à ce que la faute du dirigeant social de l'entreprise publique soit conforme au régime commun des sociétés, en retenant l'infraction d'abus de biens sociaux, dont la nature est l'usage des biens et crédits contraire à l'intérêt social, le législateur national, a fait le choix d'éclipser l'option communautaire pour faire prédominer celle nationale. En conséquence, la faute du dirigeant de l'entreprise publique est qualifiée de détournement des deniers publics¹²⁶.

Le choix de qualifier la faute des dirigeants des entreprises publiques de détournement des deniers publics par la loi de 2017 ou encore d'atteinte à la fortune publique par le décret de 2018 est une position assumée. En effet, il est une réponse à aux malversations financières orchestrées par de nombreux dirigeants sociaux de ces entités, qui par leurs actes, ont privilégié leur intérêt privé au détriment de l'intérêt de la société, et donc de celui de l'État actionnaire, qui en fin de compte est celui de la collectivité dans son ensemble. Son admission se justifie par le fait que « la nature même des biens des entreprises publiques et parapubliques constitue à suffisance un justificatif pour que soit appliquée au dirigeant social coupable d'une telle infraction la qualification de détournement des biens publics »¹²⁷.

¹²⁴ CHUITON TENE (F.R.), « La reddition des comptes des dirigeants des entreprises publiques au Cameroun », *RAFIP*, n°15, 1^{er} semestre 2024, pp.561-587.

¹²⁵ KENGUEP (E.), FOKOU (E.), « L'infraction d'atteinte au patrimoine des entreprises publiques et parapubliques », *Revue ERSUMA*, n°6, Janvier 2016, pp.157-173.

¹²⁶ Le détournement de fonds s'appréhende au sens de l'article 184 du code pénal comme le fait pour toute personne, d'obtenir ou de retenir par quelque moyen que ce soit, et ce frauduleusement, quelque bien que ce soit, mobilier ou immobilier, appartenant, destiné ou confié à l'Etat, à une coopérative, collectivité ou établissement public, ou soumis à une tutelle administrative de l'État ou dont l'État détient directement ou indirectement la majorité du capital.

¹²⁷ KENGUEP (E.), FOKOU (E.), « L'infraction d'atteinte au patrimoine des entreprises publiques et parapubliques », *op.cit.*, p.162.

La particularité de cette infraction réside dans le resserrement de sa sanction. Contrairement à l'infraction d'abus des biens sociaux qui ne constitue qu'un « simple » délit, ouvrant la voie à des sanctions allégées¹²⁸, le détournement des biens, infraction criminelle, fait l'objet d'une répression particulièrement ardue, conduisant à un emprisonnement à vie¹²⁹. L'option de recourir à l'infraction de détournement des deniers publics dans l'incrimination de la faute des dirigeants sociaux, exprime le choix de colorer les entreprises publiques du régime de l'exorbitance et de maintenir celles-ci sous le giron permanent de la puissance publique. La publicisation de l'incrimination, véhicule une finalité, protéger l'argent public et donc l'intérêt général. C'est à l'observation, un droit pénal au service des finances publiques¹³⁰. La sauvegarde de cet intérêt général, y compris au sein de l'entreprise publique entraîne une altération du régime d'incrimination propre au droit commun des sociétés. Inéluctablement, elle rappelle que le droit des entreprises publiques est un droit dominé par l'impératif de l'intérêt général et les moyens de puissance déployés pour assurer sa prévalence. L'entreprise publique entretient avec l'intérêt général un lien inextricable dont elle se séparerait difficilement.

CONCLUSION

L'entreprise publique est dans l'étau de l'intérêt général, car absorbée et influencée par celui-ci. Ce dilemme se vérifie par la complexité des missions d'intérêt général qu'elle doit satisfaire et concomitamment à l'exigence de rentabilité à laquelle elle doit parvenir. Malgré la beauté de cet idéal qui permet de faire du « deux en un », l'objectif d'intérêt général assigné à ces entités, semble relever de l'impossible, tant sa présence exorbitante s'oppose à toute velléité de profit, et donc à l'intérêt propre de ces entités économiques. L'analyse permet de se dire que la performance financière est éclipsée au profit de la performance sociale de l'entreprise, qui est appréciée par sa capacité à pouvoir assurer l'intérêt général.

Dans cet imbroglio, deux possibilités se présentent à l'État actionnaire : d'une part transformer les entreprises publiques directement rattachées au

¹²⁸ Selon l'article 9 de la loi n° 2003/008 du 10 juillet 2003 portant répression des infractions contenues dans certains Actes Uniformes OHADA, encourt une peine d'emprisonnement de 1 à 5 ans ainsi qu'une amende de 2 000 000 à 20 000 000 de F CFA tout dirigeant qui se rend coupable du délit d'abus des biens et du crédit de la société.

¹²⁹ Aux termes de l'alinéa 1 a de l'article 184 al.1 du code pénal, lorsque la valeur des biens détournés excède 500 000 F CFA, le criminel encourt ipso facto une peine d'emprisonnement à vie. Il en est de même lorsque cette valeur est supérieure à 100 000 F CFA et inférieure ou égale à 500 000 F CFA en conséquence de quoi le criminel encourt cette fois un emprisonnement de 15 à 20 ans.

¹³⁰ Lire en ce sens ANAZETPOUO (Z.), MONGBAT (A.), « Le droit pénal des finances publiques au Cameroun », *RAFIP*, n°12, second semestre 2022, pp.40-71.

service public en établissement public pour les décharger de ce « fardeau » de l'intérêt général. D'autre part, limiter sa présence actionnariale pour la réorienter plus substantiellement dans des entreprises à fort impact commercial ou stratégique, pour y appliquer *stricto sensu* la logique lucrative. L'État, malgré sa bonne volonté ne peut être totipotent. Il faudra alors trancher soit en faveur de l'un, soit en faveur de l'autre. Mais de toute évidence, si le choix de maintenir « l'entreprise » demeure, l'intérêt financier devra prévaloir sur l'intérêt général, penser le choix inverse serait maintenir cette entité originellement industrielle et commerciale, dans l'illusion de la rentabilité financière.