

Synthèse ouvrage sur les lois

Un regard critique sur la réforme des sociétés d'Etat

Edité par les Editions Afrédit en 2018 du livre «*Lois sur les établissements et les entreprises publics au Cameroun. Innovations et reculades*» est un ouvrage collectif codirigé par les Professeurs Viviane ONDOUA BIWOLE et Jean-Claude TCHEUWA. Il pose un regard critique sur les lois de juillet 2017 portant statut des établissements et entreprises publics au Cameroun.

Le chapitre préliminaire analyse la capacité des lois de 2017 à contribuer à une meilleure performance¹ des entreprises et établissements publics à travers une analyse de nature conceptuelle. Cette étude révèle que les lois consacrent la séparation des fonctions de direction et de contrôle avec un accent particulier sur la discipline des dirigeants. Cette option présente deux limites : tous les acteurs stratégiques tirent leur légitimité de la même autorité (le Président de la République) ; les tutelles et les membres du Conseil d'Administration exercent une délégation, voire une représentation, et n'assument donc pas le risque résiduel en ce sens que leur patrimoine n'est pas impacté par la performance de l'entreprise publique. Dans ce contexte, l'approche cognitive en remplacement de la perspective disciplinaire est convoquée à travers deux recommandations : la rationalisation du processus de nomination des directeurs généraux, l'élaboration et le respect du profil des administrateurs d'une part et la sanction de tous les acteurs stratégiques selon les performances de l'entreprise, d'autre part.

Dans la partie relative aux innovations, trois analyses décryptent les lois selon des critères différents.

Le premier est l'analyse selon l'exégèse et la dogmatique juridique auxquelles l'analyse économique du droit est adjointe. Il en ressort que les lois du 12 juillet 2017 et du 22 décembre 1999 présentent des structures différentes. Du point de vue de la consistance, la loi du 22 décembre 1999 compte 114 articles, les lois de 2017 en comptent 196, soit 82 nouvelles dispositions en valeur absolue. Elles rendent compte des avancées normatives de ces lois.

Le deuxième critère retenu est l'examen de la plus-value des lois de 2017 au regard des enjeux de la décentralisation. Il focalise spécifiquement sur la nature juridique du CEFAM, FEICOM et BUNEC. L'analyse révèle que le principal surplus des lois de 2017 est la spécification des formes d'établissements et sociétés publics que peuvent désormais créer et gérer les CTD au même titre que l'État. Par conséquent, il est nécessaire de repositionner le CEFAM et le FEICOM, comme étant respectivement un établissement public à caractère

¹ C'est l'objectif du législateur contenu dans l'exposé des motifs présentés à l'Assemblée Nationale qui relève que le projet de loi a par conséquent pour objectif de mieux encadrer le mode de gestion des établissements publics en apportant des précisions sur le rôle des tutelles technique et financière, les mécanismes de contrôle, ainsi que les attributions des Directeurs Généraux. Projet de loi n°1008/PJL/AN portant statut général des établissements publics, Assemblée Nationale, 9^{ème} législature, année législative 2017, 2^{ème} session (juin 2017).

scientifique et professionnel (pour le CEFAM revu), et un établissement public à caractère spécial (pour le FEICOM reconfiguré).

La troisième analyse propose une critique des lois du point de vue de la gestion des ressources humaines. Elle révèle des innovations, des reculades et des problématiques de gestion de ressources humaines oubliées. Au rang des innovations, l'on note : le respect de la durée des mandats avec une fin de plein droit pour les membres du Conseil d'Administration et les Directeurs Généraux, la désignation par voie d'élection du représentant du personnel au Conseil d'Administration (alors que la loi de 1999 était muette sur son mode de désignation), la possibilité désormais accordée aux ministres d'être PCA, permettant à l'État de faire des économies substantielles (si un texte réglementaire est pris pour empêcher le cumul des avantages), la flexibilité accordée aux entreprises et établissements publics de disposer des personnels saisonniers, des temporaires et d'avoir la pleine maîtrise de leur masse salariale, le positionnement stratégique de la gestion des ressources humaines. Comme reculades l'on relève désormais l'exclusion des Conseils d'administration des représentants des bénéficiaires et des clients ainsi que la possibilité (puisque cette incompatibilité n'est pas mentionnée) pour les ministres, d'être en même temps tutelles et PCA, induisant ainsi des conflits de compétences évidents. En ce qui concerne les oublis, les lois n'évoquent pas les exigences de la gestion de la diversité (équilibre régional, genre et handicap). Elles restent également silencieuses sur le profil et les responsabilités civiles et pénales des administrateurs alors que leurs pouvoirs se sont accrus.

L'ouvrage aborde, dans une deuxième partie, les enjeux et défis des lois 2017. Trois contributions s'y réfèrent.

La première analyse les rôles et responsabilités des acteurs stratégiques. Pour les établissements publics, ces acteurs sont : les tutelles techniques et financières, le Conseil d'administration et la Direction générale. Pour les entreprises publiques, il s'agit en plus de l'Assemblée Générale et du commissariat aux Comptes. L'une des innovations se réfère aux précisions relatives aux rôles des tutelles et le renforcement du rôle du Conseil d'Administration. Le contraste flagrant qui transparaît est que c'est le Conseil d'Administration qui joue les principaux rôles d'orienteur, de censeur et le Directeur Général répond des résultats devant les tiers et les juridictions.

La deuxième contribution de cette partie examine les mécanismes de gouvernance des lois de 2017 et leur capacité à mieux garantir la performance et la sécurité des informations financières. Il en ressort que ces lois garantissent l'équilibre des pouvoirs mais n'abordent pas de façon significative les mécanismes de contrôle en termes de procédures, de normes et d'évaluation. Quelques contradictions sont également relevées. Certaines missions de l'Assemblée Générale présentent des contradictions avec le droit OHADA notamment en ce qui concerne la nomination des administrateurs. À cet égard, le droit OHADA prévoit que ces derniers soient nommés par l'Assemblée Générale, prérogative réservée au Président de la République dans la loi. Concernant les sociétés d'économie mixte, l'article 76 est ambigu, car à la lecture de la loi, il ressort des points divergents avec le droit OHADA, notamment la nomination des administrateurs. Par ailleurs, au terme de l'article 51, les modalités de désignation du PCA ne sont pas précisées, ce qui peut entraîner des conflits d'intérêts.

La troisième contribution s'intéresse à la portée des mesures transitoires des lois de 2017. L'analyse révèle des cas d'insécurité juridique des sujets de droit. La question est moins l'existence des mesures transitoires que leur effectivité, leur applicabilité et leur efficacité.

Le chapitre conclusif enfin, dévoile l'influence de la démocratisation (pluralisation du champ politique) et de la cosmopolitisation (consécutive à la mondialisation), deux phénomènes qui induisent un étirement des relations et des cadres de l'action collective. Cette situation engendre des jeux de pouvoirs où l'État s'arrime à des normes qu'il prétend produire formellement, mais maintient des réserves et des niches de pouvoir parallèles qui pourraient contrarier l'horizon de performance formellement énoncé comme boussole de l'action publique. Bien que les délais de conformation ne soient pas échus (ils n'en sont pas éloignés) l'absence des textes d'application répond de cette préoccupation. Le contenu des lois de 2017 laisse alors croire que l'action de l'État consisterait à *légiférer sans gouverner*.

Cet argument autorise à identifier les textes à prendre pour assurer l'effectivité des lois de 2017. Il s'agit entre autres : d'un décret du Président de la République ou du Premier Ministre Chef du Gouvernement, portant gouvernance et organisation du contrôle économique, budgétaire et financier de l'État sur les établissements publics ; un décret du Président de la République ou du Premier Ministre Chef du Gouvernement, portant statut des mandataires publics dans les établissements publics ; un décret du Président de la République ou du Premier Ministre Chef du Gouvernement, portant gouvernance et régime des opérations sur le capital des entreprises publiques. De toutes façons, l'avènement de ces textes particuliers *éventuels, élaborés en tant que de besoin*, participerait à conforter l'efficacité de ces deux (02) lois. Au-delà de ces exigences, le mutisme des lois du 12 juillet 2017 sur le sort qu'elles réservent à la durée des mandats en cours, se contentant d'abroger toutes les dispositions de la loi du 22 décembre 1999², confirme que si aucun texte n'est pris avant le 12 juillet 2018, les durées des mandats en cours ne seront pas comptées. C'est le principe de la non rétroactivité de la loi qui sera appliquée ; ce qui est contraire à l'esprit et à la lettre des lois qui indiquent que les mandats des DG et DGA ne *peuvent* dépasser 9 ans.

² Articles 69 de la loi n°010/2017 du 12 juillet 2017 et article 125 de la loi n°011/2017 du 12 juillet 2017.