

Violation de la durée des mandats des Dirigeants des entités publiques camerounaises : Au-delà du juridisme

« L'obéissance à un homme dont l'autorité n'est pas illuminée de légitimité, c'est un cauchemar ! ».

Simone Weil, philosophe française du 20^{ème} siècle.

La question de la violation des mandats des dirigeants des entités publiques au Cameroun est en débat de manière récurrente. Mon avis sur le sujet reste le même depuis la promulgation des lois en 2017¹ : il y a violation des mandats. Les experts du droit nous ont souvent servi le défaut de légistique ou l'inconstitutionnalité des lois de 2017 pour expliquer la controverse autour de la « violation » de la durée des mandats des dirigeants des entités publiques au Cameroun depuis 2017. En ce qui concerne le défaut légistique, certains justifient la polémique par l'absence des dispositions indiquant si la loi est rétroactive ou pas. Les tenants de la violation des mandats leur opposent un rejet au nom de la formulation de l'article 36 alinéa 3 de la loi 010/2017 et l'article 70 alinéa 3 du 011/2017 qui stipulent que « ***Dans tous les cas, les mandats cumulés du Directeur Général et de son Adjoint ne peut excéder 09 ans*** ». Pour les adeptes de l'anti-constitutionnalité des lois de 2017, l'argument avancé est que le pouvoir constitutionnel du Chef de l'Etat ne peut pas être limité par une disposition de la loi ; La constitution lui confère le pouvoir de nommer en toute discrétion aux emplois civils et militaires. Les opposants à cette thèse brandissent la cohérence dans la hiérarchie des normes et reconnaissent que l'alignement des dispositions entre la constitution, les lois et les décrets est une réalité juridique et ne constitue point une violation implicite.

Le prétexte de l'analyse d'aujourd'hui est la saisine du Conseil Constitutionnel par Denis Emilien Atangana, Président du Front des Démocrates Camerounais (FDC), au sujet de 18 Directeurs Généraux dont le mandat cumulé oscille entre 10, 15, 19, 28 et 31 ans. Le Conseil constitutionnel a reçu la demande (récépissé) et lui a notifié le 7 septembre prochain comme date d'audience. Bien que cette démarche pose le problème de recevabilité tenant à la qualité du Requéran², elle a le mérite de ressusciter le débat.

Pour moi, la controverse juridique évoquée depuis la promulgation des lois de 2017 est un « argument-prétexte » pour au moins une raison : la loi de 99 qui a été remplacée par celles

¹ Le Cameroun s'est engagée à moderniser le secteur des entités publiques en promulguant un ensemble de textes dont les principalement les lois 010/2017, 011/2017 du 12 juillet 2017 et les décrets 320/321 et 322 du 19 juin 2019.

² La loi est claire sur les personnes ayant qualité pour saisir le CC. Les partis politiques ne peuvent le faire que dans le cadre du contentieux d'une élection à laquelle ils sont acteurs. Ce qui n'est pas le cas ici. Mais en matière de contrôle de constitutionnalité des lois et de régulation des Institutions, ni les associations, ni les partis politiques n'ont qualité. Cette saisine est réservée au PR, au PAN, au P/SÉNAT, à 1/3 des Députés, à 1/3 des Sénateurs et aux présidents des exécutifs régionaux pour en cas de conflit entre les régions.

de 2017 n'a pas échappé à la violation de la limitation des mandats. La liste de 28 DG cités par le Président du FDC laisse observer que 50% de DG étaient déjà en dépassement de mandat en 2017. Certains PCA qui avaient le statut de ministre l'étaient aussi en violation des dispositions de la loi de 99 sur les incompatibilités. La violation de la délimitation des mandats ne saurait alors être attribuée à la seule cause légistique³ ou à une quelconque contradiction juridique. Il convient de questionner l'environnement anthropologique pour mieux analyser les violations en débat. Et donc, aborder la question du seul point de vue juridique serait une approche partielle voire impertinente. Vous l'avez compris, mon intention n'est pas de nourrir la polémique juridique mais de comprendre le phénomène récurrent de la violation des mandats à travers une approche sociologique. Il s'agit alors d'aborder la question du point de vue des conséquences (légitimité des dirigeants) et des causes (qui justifient la résistance de ce phénomène).

1. Violation des mandats et légitimité des dirigeants

La notion de légitimité convoque les concepts d'autorité et de pouvoir. Ce dernier est défini comme l'aptitude à forcer l'obéissance alors que l'autorité est l'aptitude à faire respecter les règles acceptées de tous. Pour agir, les dirigeants ont besoin d'autorité nécessaire. Au moins 05 arguments fragilisent cette autorité en contexte de violation de la durée des mandats.

- (1) Weber définit trois types d'autorité : traditionnelle, fondée sur le respect des coutumes ; charismatique lié à la personnalité, aux valeurs et au leadership d'un individu et l'autorité rationnelle légale, fondée sur le respect des règles. Dans le cas qui nous concerne, on aurait pu évoquer l'autorité rationnelle légale comme référence. Les dirigeants n'auraient pas d'autorité car mis en situation de violation de la règle.
- (2) Nous appuyant sur les travaux de Powell et DiMaggio (1991), la survie des organisations est assurée par la congruence des décisions des dirigeants avec l'environnement institutionnel dans lequel ils évoluent. Pour ces auteurs, la légitimité est le fait d'être en conformité avec les valeurs dominantes et les constructions sociales. La question que l'on se pose serait alors de savoir si les valeurs dominantes de notre environnement rejettent ou acceptent le fait d'être en dépassement de mandat. Car en effet, il ne s'agit pas d'imposer la norme convenable à une minorité (ou à une majorité démocratique qui imposerait une violation) mais de se soumettre aux conventions. Les lois de 2017 concernent-elles ces conventions ? Nous pensons que « oui » car, retenues comme normes par le législateur qui légifère au nom du peuple. Ces lois sont promulguées par le Président de la République qui agit au nom du peuple et des pouvoirs qui lui sont conférés.
- (3) A travers cette réalité, les lois de 2017 représentent les conventions socialement acceptées et dominantes. Suchman (1985) reconnaissant que la légitimité renvoie à la

³ Si le principal problème est celui de la légistique, les professionnels du droit peuvent résoudre ce problème à la demande du PRC. La société camerounaise mérite de disposer de normes consensuelles sans équivoques.

perception de ce que les actions posées sont désirables, convenables et adéquates par rapport à un système de normes convenues retient trois types de légitimités : pragmatique (satisfaction des attentes des parties prenantes), cognitive (respect des normes), morales (conforme aux valeurs socialement acceptées). Au regard de ce qui précède, les dirigeants dont les mandats sont au-delà de 9 ans seraient illégitimes.

- (4) Par ailleurs, d'autres valeurs endogènes peuvent fonder la légitimité : le charisme, le leadership du dirigeant et ses compétences. Malheureusement dans le cas des entreprises camerounaises, il est admis que plusieurs présentent des contreperformances depuis plus de 10 ans. Ce qui fragilise la légitimité des dirigeants des entreprises indexées.
- (5) Le comportement opportuniste des agents conduit également à la violation des mandats à travers les stratégies d'enracinement déployées. La théorie de l'enracinement de Shleifer et Vishny (1989) nous apprend que l'une des stratégies des dirigeants consisterait à rendre leur remplacement coûteux. Il s'agit alors d'un comportement opportuniste. Dans notre environnement, ces stratégies prennent plusieurs formes : implication dans le parti politique au pouvoir, usage des réseaux pour éviter de présenter le dossier aboutissant à son remplacement, demande de prolongation d'activité. Cette ambition accentue l'importance des relations sociales et des réseaux formels ou informels de relations et d'influences⁴ qui permettent à des dirigeants, capables de construire des alliances et de développer des axes de solidarité, de durer dans leurs fonctions alors même qu'ils ne possèdent pas le niveau de compétences requis ou ne dispose plus de légitimité. Granovetter (1985) nous le démontre bien dans sa théorie de l'encastrement.

Tout ce qui précède révèle que la légitimité du dirigeant se mesure par l'obéissance, le soutien, l'adhésion et la confiance que lui accordent les parties prenantes internes et externes. La violation des textes, la récurrence des récriminations de certains acteurs de la société (journalistes, hommes politique, organisation de la société civile, partenaires au développement et partenaires financiers⁵) fragilisent la légitimité des dirigeants indexés.

La question de la légitimité des dirigeants camerounais est importante au moins pour deux raisons, une objective et une subjective. La raison objective reconnaît que la légitimité impacte positivement la performance de l'entreprise et en retour la bonne performance de l'entreprise renforce la légitimité du dirigeant. La raison subjective nous invite à questionner les phénomènes d'enracinement des dirigeants.

Concernant le lien entre performance et légitimité, la contreperformance chronique de certaines entreprises pourrait se justifier, entre autres, par la faible légitimité de ses

⁴ Avec des phénomènes de favoritisme qui en découlent.

⁵ Voir dernier rapport du FMI sur les entreprises sur « Cameroun, renforcer la surveillance, la gouvernance et la maîtrise des risques budgétaires dans la gestion des entreprises publiques », Rapport technique, Mai 2021.

dirigeants. En effet, la légitimité du dirigeant peut, sans nul doute, être considérée comme un facteur de performances pour au moins 06 raisons :

- elle contribue à renforcer la mobilisation des salariés et leur adhésion aux objectifs de l'entreprise à travers le renforcement de la confiance ;
- Elle impacte positivement sur la réputation de l'entreprise ;
- Les buts fixés par les dirigeants légitimes ont plus de chance d'être suivis ;
- Elle s'appuie sur des qualités humaines et sur des conventions sociales ;
- Confère un pouvoir de négociation accru avec les parties prenantes internes et externes ;
- Elle évite des coûts cachés générés par l'absentéisme, le taux de rotation du personnel ou bien encore la non qualité, équivalent à des coûts de non performance ;

2. Les causes profondes de la violation des mandats

Pour comprendre les conséquences d'un phénomène et prétendre l'éradiquer, il convient de s'intéresser à ses causes profondes. Si un phénomène résiste autant c'est sans doute parce que les causes profondes sont peu ou mal connues. Une analyse exploratoire auprès de dirigeants sur les causes probables de leur enracinement et par conséquent de la violation des dispositions réglementaires révèle que la principale cause réside dans l'absence de plan de carrière des acteurs sociaux des entités publiques. En effet, Tous ceux rencontrés (22 au total) reconnaissent qu'il n'y a pas de visibilité de carrière à la fin de leur mandat : « rien n'est prévu pour la mobilité des mandataires sociaux ». Le problème se pose davantage pour les DG et DGA, les tutelles, PCA et membres du Conseil d'administration ayant un avis différent sur la question et justifiant cet avis sur un cumul de fonction qui ne les empêche pas d'évoluer normalement dans leur carrière. Ce qui n'est pas le cas des DG mis en détachement complet et dont les textes ne prévoient pas de perspectives dans le secteur des entités public après cette fonction. Une question aide à illustrer cet argument : que sont devenus les anciens DG, DGA ou PCA ? Trois cas de figure s'observent :

- Le dirigeant est encore en activité à la fin de son mandat : va-t-il rentrer dans son administration d'origine ou avoir une promotion ? y a-t-il des dispositions de performance ou d'obéissance qui conditionnent une mobilité particulière ? La réponse est non ;
- Le dirigeant en retraite dans le cadre de son corps d'origine : pour lui l'avenir réside soit dans une autre promotion du président de la République (qui le maintiendrait en activité), soit obtenir une prolongation d'activité, l'entretien du réseau relationnel pour se maintenir en poste ou alors le départ à la retraite ;
- Le Dirigeant, notamment le PCA qui cumule avec les fonctions de ministres ou tout autre fonction : utiliser les réseaux relationnels pour se maintenir en fonction, perdre ce poste et ne conserver que celui de ministre.

Quelle que soit la position du dirigeant, la question est laissée à la discrétion du Chef de l'État qui nomme aux emplois civils et militaires. Aucun analyste sérieux n'est alors surpris par les comportements d'enracinement entretenus par les jeux d'acteurs. Se souvenant de Crozier et Friedberg (1977), on reconnaît alors que logiquement l'acteur (ici le mandataire social) va user de toute son intelligence pour exploiter les zones d'incertitudes. Les raisons de légistiques évoquées, celles de la discrétion du Chef de l'Etat et de ses hautes instructions sont autant d'outils utilisés pour entretenir les failles du système et profiter des avantages qu'il peut offrir.

Que l'on se comprenne donc bien, la faute n'est pas à l'acteur, ce d'autant que les lois de 2017 mobilisent toute la chaîne dans le processus de nomination (la tutelle qui saisit la Présidence 6 mois avant la fin du mandat du PCA, ce dernier qui saisit la tutelle 6 mois avant la fin du mandat des DG et DGA ou des membres du Conseil d'administration). Que faire quand les mandats de la tutelle, du PCA et du DG sont tous échus ? Est-il possible de briser la chaîne de solidarité alors qu'ils peuvent s'accrocher sur les arguments des failles de la loi ou de la discrétion du Chef de l'Etat ? D'ailleurs est-il inopportun de rappeler que malgré les exigences de la loi qui commande que les tutelles adressent au Président de la République un rapport de performance des entités publiques, aucune tutelle ne l'a fait depuis 2017 ?

Nous restons convaincus que deux causes principales peuvent justifier la question de la violation des mandats :

Cause 1 : *L'absence de visibilité de carrière des mandataires sociaux. Parce qu'aucune disposition ne prévoit leur déploiement après leur mandat, les dirigeants développeront toutes formes de stratégies pour se maintenir au poste. Il convient alors d'être sensibilisé sur les orientations du législateur à ce sujet. Considèrent-ils le passage à la tête des entités publiques comme une étape de la carrière après laquelle il leur est demandé de retrouver votre corps d'origine ? Quelles sont les perspectives envisagées par le législateur à ce sujet ? Que prévoit-il comme mobilité en cas de performance des dirigeants ? Au moins deux faits sont constants : pour rester en poste il faut être du parti au pouvoir (seul un mandataire social est de l'opposition) et bénéficier de la confiance du Chef de l'Etat. En l'absence de toute précision objective, le mandataire social toutes les stratégies possibles pour organiser son enracinement. Certains réussiront et d'autres pas. Au moins chacun sera tenté d'essayer. Le marché des dirigeants publics est donc à structurer.*

Cause 2 : *Le faible attachement à l'État de droit et la faible implication des institutions juridictionnelles chargées de faire respecter la loi. Deux acceptions peuvent être retenues pour définir l'État de droit. La première se réfère à un État dont la puissance est soumise au droit et dont les divers organes ne peuvent agir qu'en vertu d'une habilitation juridique. La deuxième fait référence à la revendication d'une meilleure protection face à l'interventionnisme étatique et à l'abus possible des majorités démocratiques. Dans ce contexte, un accent est mis sur la séparation des pouvoirs, la qualité de l'encadrement juridique et du contrôle (contrôle des actes administratifs, contrôle de constitutionnalité,*

etc.). La faiblesse de l'État de droit est donc analysée à travers cette triple contrainte. Cette dernière conception pourrait justifier le conflit (divergence) entre les décideurs politiques et les acteurs qui revendiquent le respect de la loi et rejette la dictature de la majorité ou celle des réseaux.

Les solutions envisageables consistent à éradiquer les principales causes relevées ci-dessus. Il s'agit de :

- Organiser le marché des dirigeants : prévoir la mobilité de carrière des mandataires sociaux et les perspectives au sein ou en dehors de leurs responsabilités dans les entités publiques. La seule discrétion du Président ne saurait être suffisante pour éradiquer ce phénomène. On doit pouvoir répondre aux questions basiques en gestion des ressources humaines : comment fabrique-t-on les dirigeants, quelles sont les mobilités possibles des mandataires sociaux ? Quels sont les ingrédients de la « confiance du Chef de l'Etat » dans le renouvellement des mandats dans d'autres entités publiques ?
- Respecter scrupuleusement les lois qu'on s'est fixé : améliorer l'attachement à l'état de droit des décideurs publics. A défaut, accentuer l'émergence des contre-pouvoirs qui feraient pression pour le respect des lois.
- Corriger, s'ils existent, les problèmes de légistique que posent les textes actuels qui pourraient éviter la controverse actuelle.