

Grève des enseignants et déséquilibre dans les recrutements

Recrutements peu alignés aux priorités de la SND30

La grève des enseignants offre le prétexte de la présente analyse qui questionne le déséquilibre criard observé dans les recrutements.

Les enseignants sont sans conteste la plus grande force numérique des agents publics du Cameroun. En effet, les secteurs de l'éducation (45,8%), de la défense et de la sécurité (25,8%) représentent à eux seuls 71,6% de l'effectif total de la fonction publique soit 2 secteurs sur 11. Par ailleurs, il apparaît que les recrutements concernent plus les cadres que les agents, ce qui induit une pyramide de grades inversés peu propice à l'efficacité de l'administration publique. De même, il n'échappe à personne que les secteurs privilégiés dans le recrutement ne sont pas arrimés aux priorités de la SND30 qui affichent la transformation structurelle comme pilier central.

La transformation structurelle au cœur de cette stratégie semble convoquer des priorités infrastructurelles bien loin (2% de l'effectif global de la fonction publique) des compétences reflétées par les recrutements massifs actuels. Cette réalité est l'évidence d'une rupture entre les ambitions de développement du Cameroun et la stratégie des ressources humaines devant accompagner la mise en œuvre de la SND30. On en conclut que le Cameroun ne se donne pas les compétences humaines requises pour la mise en œuvre de ses réformes.

Cette réalité intervient dans un environnement éducatif marqué par la massification des diplômés incitant à un relèvement du niveau académique du recrutement dans la fonction publique.

Fort de ce qui précède, la présente réflexion suggère de rationaliser les recrutements avec plus d'agents et moins de cadres, plus de recrutements dans les secteurs prioritaires de la SND30 et le relèvement du niveau académique dans les différents grades.

Table des matières

Introduction.....	3
I. Réalités de la pyramide inversée.....	3
I.1 Constats de la pyramide inversée	3
I.2 Principales causes de la pyramide inversée	5
II. Conséquences néfastes du déséquilibre des recrutements dans la fonction publique.....	6
II.1 Inefficacité de l'administration publique induite par les recrutements désorganisés	6
II.2 Hypothèque de l'émergence et la nécessité de relever le niveau académique des différents grades	7
Conclusion et recommandations.....	8

Introduction

La grève des enseignants suscite une curiosité analytique en rapport avec la gestion des ressources humaines de l'État. Les revendications exprimées sont à notre sens « *la partie visible de l'iceberg* », les conséquences ou les symptômes d'un malaise qui mérite une bonne exploration. C'est l'objet de la présente réflexion.

Les enseignants sont sans conteste la plus grande force numérique des agents publics. En mai 2021, le secteur de l'éducation représente 45,8% des effectifs de l'administration suivi de la défense et sécurité (25,8%), de l'administration générale et financière (9,5%). Les autres secteurs représentent moins de 5%¹.

Au-delà de ce déséquilibre important traduisant par ailleurs un faible arrimage aux ambitions de transformation structurelle de la stratégie de développement du Cameroun pour la période allant de 2020 à 2030 (SND30), l'objectif de la présente réflexion est de présenter l'incidence des recrutements « désorganisés » sur la qualité des services publics. Il apparaît en effet, que les recrutements sont plus importants dans les secteurs de l'éducation et de la défense mais également plus importants dans les catégories les plus élevées (catégorie A pour les fonctionnaires, 10 à 12 pour les contractuels). Il est alors question d'analyser les conséquences de cette forme inversée de la pyramide des grades². Les développements qui suivent présentent les réalités de la pyramide de grades inversés (I) et les conséquences de cette réalité (II).

I. Réalités de la pyramide inversée

L'analyse de la pyramide des grades apprécie la proportion des différents grades de la fonction publique camerounaise et les causes probables de ce dysfonctionnement.

I.1 Constats de la pyramide inversée

Les fonctionnaires de catégorie A sont plus nombreux représentant 32,5% de l'ensemble des agents publics dont 2/3 sont les enseignants du secondaire. La 2ème place est occupée par les militaires et gendarmes avec 18,5%, suivis des contractuels de catégorie 7 à 9 avec un poids de 16,1%. Depuis bientôt 15 ans (de 2006 à 2021) la pyramide des grades dans la fonction publique révèle une configuration inversée : il y a plus de cadres que d'agents. Pour emprunter à la métaphore militaire « *il y a plus de généraux que de soldats* ». Le tableau ci-dessous rappelle la structure des personnels de l'État en mai 2021.

¹ Pour les détails de cette répartition voir <https://vivianeondouabiwole.com/2022/04/04/greve-des-enseignants-et-maitrise-de-la-masse-salariale-du-cameroun-un-plan-durgence-de-la-gestion-des-ressources-huaines-de-letat-simpose/>

² La pyramide des grades est souvent utilisée comme référence pour anticiper sur la performance d'une organisation

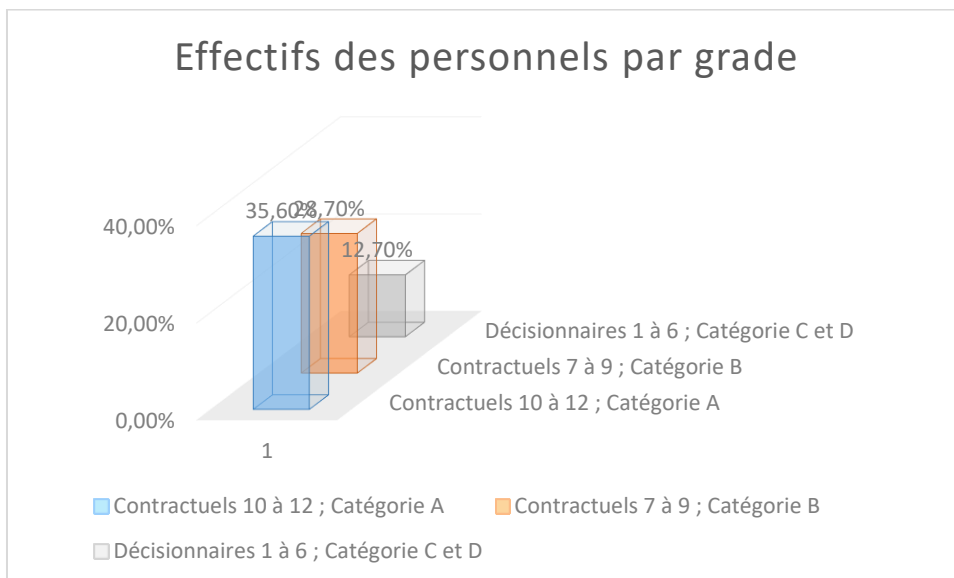
Tableau 4 : Effectifs par grade dans l'administration camerounaise

Catégories et grades	% de personnels de l'État	% des personnels agrégés
Contractuels 10 à 12	3,1%	35,6%
Catégorie A	32,5%	
Contractuels 7 à 9	16,1%	28,7%
Catégorie B	12,6%	
Décisionnaires 1 à 6	3%	12,7%
Catégorie C et D	9,7%	
Autres catégories de personnels ³	4,5%	23%
Militaires et gendarmes	18,5%	

Source MINFI, loi des finances 2022, P. 5

L'analyse de ces données représentée dans la figure ci-dessous révèle que les cadres ont moins d'agents à encadrer car ils sont plus nombreux; ce qui est contraire au principe d'encadrement managérial efficace.

Figure 3 : Effectifs des personnels par grade



Cette pyramide est en partie désorganisée du fait du recrutement massif des enseignants. Toutefois, il ne saurait en être la seule cause, la désertion des agents publics et leur mobilité au sein des différents corps de l'administration impactent sur la pyramide des grades.

³ Il s'agit des chefs traditionnels, les élèves fonctionnaires et les personnels à solde globale.

1.2 Principales causes de la pyramide inversée

Les deux principales raisons de la pyramide inversée sont les recrutements anarchiques et la désertion des agents publics.

En ce qui concerne les recrutements massifs dans certains corps de métier, il convient d'indexer l'absence d'outils objectifs permettant de rationaliser les recrutements. Une bonne définition des profils de postes et un alignement de ceux-ci aux objectifs stratégiques (SND30) sont des exigences élémentaires de bonne gouvernance administrative. Il est difficile de comprendre le recrutement massif des enseignants par rapport aux autres corps de métiers.

Les décisions de réduction des effectifs dans certains secteurs peuvent en effet être questionnées. C'est le cas du corps des travailleurs sociaux. La dernière promotion formée à l'ENAAS date de 2009. Depuis lors, cette école est fermée. L'Institut national du travail social (INTS) créée par décret en 2006 en remplacement de l'ENAAS n'a jamais été opérationnel. De 2009 à 2016 aucun recrutement n'a été effectué dans ce corps. C'est en 2016 que le Chef du Gouvernement a autorisé le recrutement de 150 administrateurs du service social ; tous en catégorie A.

A l'inverse, la forte désertion dans le secteur de la santé est en cause. Une étude menée par l'OMS en 2002, révèle qu'en 10 ans, le Cameroun a perdu 173 médecins, 50 dentistes, 155 infirmiers spécialistes en pédiatrie, soins intensifs et anesthésie, 50 accoucheuses et 9 pharmaciens. En outre, pour 70 médecins formés chaque année à la Faculté de Médecine et des Sciences biomédicales (Université de Yaoundé I), 20 à 25 d'entre eux sortent du pays. De même, pour un total 2100 infirmiers camerounais sortis des écoles de formation, 980 quittent le territoire national⁴. Dans un rapport de la direction du développement des ressources humaines de l'Etat du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative de 2020, il est mentionné que plusieurs compétences sanitaires admises en stage à l'étranger ne sont plus retournés au pays. Plus précisément, sur un chiffre de 1277 personnels de santé (médecins, infirmiers) admis en stage entre 2010 et 2018, seuls 208 médecins et 556 infirmiers sont rentrés au pays. L'on note donc un taux de retour de 60 %, soient 40% d'abandon. Plus récemment, dans un nième communiqué du Ministre de la Santé Publique paru dans Cameroon-Tribune du 17/03/2022 (page 31), certains cadres de la santé, absents depuis plusieurs mois de leurs postes de travail (hôpital public) sont invités à les regagner impérativement⁵. Il semble alors se poser un réel problème de fidélisation des personnels de la santé et par extension des personnels d'autres corps de métiers.

Ces deux réalités expliquent la structure inversée actuelle de la pyramide des grades qui n'est pas propice à la prestation de services de première ligne. Le recours aux contractuels souvent considéré comme un palliatif n'est pas favorable à la performance. En effet, la différence avec les fonctionnaires est que les contractuels sont recrutés sur étude de dossiers. Ils ne sont pas issus d'une école de formation qui les moule à un métier. Bien plus, ils ne bénéficient pas

⁴ Rapport final de la réunion annuelle des services centraux et extérieurs du Ministère de la santé publique du Cameroun (décembre 2006).

⁵ Données collectées par Monsieur Zanga Marius, responsable au MINFOPRA.

automatiquement d'une formation d'intégration à la fonction publique ; très peu d'administrations disposent d'un processus formel et bien structuré d'enrôlement des nouvelles recrues.

Par ailleurs, il n'échappe à personne la forte mobilité des agents publics dans différents corps de métiers et dans différents ministères. C'est l'occasion de suggérer une étude sur la compréhension de ces mobilités. Un cadre de la santé interviewé sur le sujet a formulé les propositions ci-après :

- Adapter la mobilité (déploiements et redéploiements) des personnels aux réels besoins de chaque localité (sur le terrain). Et associer les collectivités territoriales décentralisées (CTD) à la gestion des RH (décentralisation inévitable pour une meilleure efficacité).
- Concevoir un véritable plan de gestion de carrières des personnels avec des critères connus de tous (spécialité, ancienneté, formations complémentaires/supplémentaires, performance....) afin de créer une saine émulation chez les personnels qui souhaitent faire carrière dans la fonction publique (que ce soit au niveau opérationnel ou au niveau central).
- Systématiser la prise en charge salariale des personnels dès leur recrutement et démanteler les réseaux de corruption qui entretiennent les goulots d'étranglement dans le suivi administratif des dossiers de prise en charge salariale, dans l'optique de prélever un pourcentage sur le salaire dû aux personnels.

Bien qu'il n'existe pas de modèle parfait de structure pour la fonction publique, il est préférable d'avoir davantage de fonctionnaires de niveau intermédiaire pour fournir un travail technique efficace et faciliter la prise de décision dans le cadre la mise en œuvre des politiques publiques.

II. Conséquences néfastes du déséquilibre des recrutements dans la fonction publique

Les conséquences du déséquilibre des recrutements dans la fonction publique sont au moins de deux ordres : l'inefficacité de l'administration et l'hypothèque de l'émergence projetée à l'horizon 2035.

II.1 Inefficacité de l'administration publique induite par les recrutements désorganisés

L'inefficacité s'apprécie tenant compte des trois pouvoirs de l'administration publique : le pouvoir de mise en forme (décision politique, établissement des normes et règlements); le pouvoir de mise en œuvre (effectivité des politiques publiques, planification, mise en œuvre et évaluation) et le pouvoir d'intermédiation (interface entre différents acteurs concernés par une politique publique).

La qualité des ressources humaines déterminent l'efficacité de ces trois responsabilités. Il est alors risqué de disposer des ressources humaines au « guichet » ou au niveau intermédiaires inaptes à la fonction parce que pas formés en amont (contractuels) ou peu encadrés en aval. Malheureusement, dans la pratique, la fonction publique camerounaise semble combler le manque d'expertise technique et professionnelle en embauchant un grand nombre de contractuels surtout des enseignants et concentrés dans la catégorie 8, qui équivaut au grade B1 ou B2 dans la loi statutaire.

De fait, la pyramide inversée questionne la capacité du ministère de la fonction publique et de la réforme administrative (MINFOPRA) à assurer une gestion prévisionnelle efficace. Et pourtant, il dispose depuis juin 2010 d'un cadre de référence de la gestion prévisionnelle des ressources humaines de l'État. Il prévoit le respect des exigences macroéconomiques, l'évaluation des besoins en personnels, la consolidation des besoins quantitatifs, le recrutement et l'affectation des ressources humaines aux différentes administrations. Il repose sur 03 contraintes majeures notamment la gestion des effectifs ; le taux de croissance et le taux de départ à la retraite. Le premier souligne le fait que l'effectif des personnels de l'État ne doit pas excéder 1%⁶ de la population du Cameroun. Le second met en lumière le lien étroit entre la population active et le taux de croissance des personnels de l'État. En effet, les effectifs de l'État ne doivent pas être supérieurs au taux de croissance de la population active du Cameroun. La dernière contrainte souligne l'impact du départ à la retraite. En considérant le taux de départ à la retraite dont la moyenne est estimée à 3% l'an, l'accroissement des effectifs globaux ne doit pas dépasser 6 % l'an.

L'application de ce processus ne semble pas efficace au regard de la faible maîtrise des effectifs, de la masse salariale et de la pyramide de grades inversés. Pour preuve, entre janvier 2011 et juin 2021, l'augmentation des effectifs est de plus de 227 274; ce qui a conduit à une progression de 68, 1% de l'effectif global des agents publics de l'État sur cette période. (Projet loi des finances 2022, P.6). Bien plus les arguments numériques ci-dessus ignorent la préoccupation des compétences. Il convient pourtant d'arrimer le recrutements des agents publics aux préoccupations de la SND30. Ceci ne peut se faire en marge d'une analyse des besoins en compétences.

II.2 Hypothèque de l'émergence et la nécessité de relever le niveau académique des différents grades

En ce qui concerne l'hypothèque de l'émergence, la disproportion observée entre les secteurs de l'administration publique ne semble pas à la faveur des principaux piliers de la SND30. Celle-ci repose sur quatre piliers qui sont : (i) la transformation structurelle de l'économie ; (ii) le développement du capital humain et du bien-être ; (iii) la promotion de l'emploi et de

⁶ Cet objectif est discutable. Ce taux de 1% de la population garde le Cameroun et d'autres pays d'Afrique Centrale et de l'Ouest dans une sous administration chronique. Actuellement le taux est de 1,41% au Cameroun largement inférieur aux 3 à 8% des pays émergents. Si le Cameroun souhaite être émergent à l'horizon 2035, il gagnerait également à se donner des indicateurs RH visant à disposer d'au moins 4% et au plus 8% d'agents publics (agents publics/effectif de la population).

l'insertion économique ; et (iv) la gouvernance, la décentralisation et la gestion stratégique de l'État.

Il apparaît que ces priorités ne sont pas cohérentes avec la répartition des effectifs dans les différents secteurs. La **transformation structurelle** au cœur de cette stratégie semble convoquer des priorités infrastructurelles bien loin (2%) des compétences reflétées par les recrutements massifs actuels. Cette réalité est l'évidence d'une rupture entre les ambitions de développement du Cameroun et la stratégie des ressources humaines, devant accompagner la mise en œuvre de cette stratégie. Le Cameroun ne se donne pas les compétences humaines requises pour la mise en œuvre de ses réformes. On comprend alors que les secteurs stratégiques soient peu régulés et inefficaces du fait du manque de ressources humaines aptes à accompagner les transformations attendues.

En pareille circonstance, l'effet d'entraînement efficace sur le secteur privé à travers la mise en œuvre des politiques publiques reste un mirage. Il y a urgence dans la demeure « ressource humaine ». Il est peut être tard mais indispensable de repenser la cartographie des ressources humaines de l'État et l'arrimer aux ambitions de développement retenues dans la SND30.

Ce constat intervient dans un environnement camerounais marqué également par la massification des diplômés tous niveaux confondus. D'ailleurs, l'une des réformes prévues dans la SND30 est « **La poursuite des concertations pour le renforcement de l'universalisation de l'enseignement fondamental** ». Le Gouvernement a poursuivi les concertations avec les différents acteurs du système éducatif en vue d'asseoir les modalités de l'extension de l'universalisation de l'enseignement fondamental. La volonté est d'assurer à terme un cycle d'enseignement continu et sans interruption de huit années englobant tout le cycle primaire et les deux premières années du secondaire, dans la logique d'un socle minimum commun de compétences et de connaissances » (DOB 2021, P.35). La densification des enseignements supérieurs génère des diplômés de niveau master en quantité importante.

Dans ce contexte, on peut envisager de relever le niveau de recrutement aux cycles C et D : au lieu du CEPE et du BEPC, on pourrait retenir respectivement le BEPC et le probatoire ; le cadre pouvant être recruté avec le diplôme de master et non de licence comme c'est le cas aujourd'hui et les agents de maîtrise avec la licence.

Conclusion et recommandations

La grève des enseignants offre le prétexte de la présente réflexion sur le déséquilibre criard observé dans le recrutement de la fonction publique. L'analyse de ce déséquilibre est à l'avantage des enseignants (45,8%), de la défense et sécurité (25,8%) qui à eux seuls (2 secteurs sur 11) représentent 71,6% des effectifs de la fonction publique. Cette réalité n'est pas sans conséquence sur l'efficacité de l'administration. Elle révèle également le faible arrimage aux priorités de la SND30 et l'existence d'une pyramide de grades inversée.

Le constat de la pyramide inversée est la preuve que le processus de recrutement dans la fonction publique est inefficace. Plus spécifiquement, la fonction stratégique des ressources humaines est faiblement exécutée notamment en ce qui concerne la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). Ce qui n'est pas sans conséquence sur l'efficacité de l'administration publique et qui est préjudiciable à l'ambition d'émergence à l'horizon 2035.

La présente réflexion suggère de rationaliser les recrutements : plus d'agents et moins de cadres, le recrutement devrait plus concerner les grades inférieurs (C et D ; 2 à 6) et moins de cadres de A, B ou 11 et 12. Cette recommandation vise à corriger la pyramide de grades inversée. Cette correction doit également tenir compte de l'arrimage indispensable des compétences (secteurs de l'administration) avec les priorités de la SND30 et du relèvement du niveau académique dans les différents grades.