

COMPTE RENDU D'EXPERTISE

MANDAT : CREATION DU CABINET DE PCA

Pr Viviane Ondoua Biwolé

Expert en question de gouvernance

Tel : 00 237 6 99 90 87 28

Mail : ond_viviane1@yahoo.fr

Yaoundé le 22 octobre 2018

Propos liminaires

En date du 11 octobre 2018 le PCA d'une société de la place a soumis à notre attention un dossier relatif à l'examen de la proposition de création d'un cabinet du PCA dans cette société. Les documents remis pour analyse sont de cinq ordres : la lettre du Directeur Général adressée au PCA en date du 10 octobre 2018 et qui propose l'examen de la création du cabinet du PCA au prochain Conseil d'Administration, indiquant au passage sa position et celle du ministère de tutelle qui s'opposent à cette option ; une décision portant mise à disposition de certains personnels au Cabinet du PCA; un ensemble de documents relatifs à l'organisation du Cabinet du PCA ; des lettres adressées aux membres du Conseil, au Directeur Général et des documents relatifs à l'organisation. Seules les trois premières catégories de documents présentent un intérêt pour la présente analyse.

Il ressort de la séance de travail avec monsieur le Président du Conseil d'Administration que le mandat confié à l'experte est d'analyser la faisabilité de la mise en place d'un cabinet du PCA. Cette préoccupation émerge des récentes responsabilités qui découlent de la réforme des marchés publics faisant du Conseil l'autorité des marchés. Cette fonction vient s'ajouter à celles de contrôle et de pilotage déjà consacrées dans la loi de 99 abrogée par la loi n°2017/010 du 12 juillet 2017. C'est donc dans ce contexte d'accroissement des activités du Conseil et de la récurrence de certains actes à poser dans le processus de la commande publique que le besoin de disposer d'un personnel dédié et compétent se justifie. L'évidence voudrait en effet que face à cet accroissement de responsabilités, le Conseil d'Administration dispose de ressources humaines dédiées à cette tâche. Or les ressources humaines du CA sont principalement les membres du CA qui sont par ailleurs de hauts responsables d'autres administrations assumant d'importantes responsabilités quotidiennes.

Cet accroissement de responsabilités induit une augmentation d'activités au sein du Conseil d'Administration. Celui-ci va donc connaître un changement de degré et non de nature. Le Conseil d'administration a des pouvoirs pour définir, orienter la politique générale et, fixes les différentes rémunérations, procéder aux nominations, révoquer les cadres et évaluer la gestion de l'entreprise (article 57 de la loi N°2017/011 du 12 juillet 2017). Sa nature ne change pas, il reste l'organe de contrôle et de pilotage et ne s'implique pas dans la gestion quotidienne de l'entreprise. Ses activités vont s'accroître du fait de sa fonction supplémentaire d'autorité des marchés consacrée par le décret N°2018/355 du 12 juin 2018 portant Règles communes applicables aux marchés des entreprises publiques

A l'évidence une réorganisation du Conseil est nécessaire mais dans les limites des encadrements en vigueur. Le présent compte rendu d'expertise rappelle dans une première partie les principes réglementaires et principalement la nature du conseil d'Administration, ses responsabilités et ses fonctions. La deuxième partie formule les recommandations d'organisation du Conseil d'Administration.

I. Nature du Conseil d'Administration

La loi n°2017/010 du 12 juillet 2017 consacre la séparation entre la direction (DG) et le contrôle (CA et tutelles). La tutelle technique assure l'alignement aux orientations de politiques publiques du ministère concerné; la tutelle financière garantit la régularité et la soutenabilité financière des opérations. Le CA concourt au suivi de la performance de l'entreprise à travers la validation des plans d'opération avant exécution ; au suivi et au contrôle a posteriori. L'entreprise (DG) reçoit donc délégation d'agir dans l'intérêt de l'Etat et les organes de contrôle (Tutelles, CA) garantissent cet objectif. Cette responsabilité classique du CA a été renforcée. C'est désormais l'autorité des marchés publics. Dans ce cadre, il assume deux types de responsabilités :

Le PCA (intuitu personae)

- Autorise, après avis du conseil d'administration, les procédures exceptionnelles ;
- Signe avec un membre du conseil, les actes de désignation du président et des membres de la commission interne de passation des marchés ;
- Adresse à l'autorité chargée des marchés publics et à l'organisme chargé de la régulation, copie des actes de sanction des procédures irrégulières et de leurs auteurs.
- Octroie des dérogations sur la révision ou l'actualisation des prix des marchés (art. 99 alinéa 13)
- Prend des sanctions (art. 101)

Le Conseil d'Administration

- Émet un avis conforme sur les propositions d'attribution des marchés suivant les seuils qu'il définit ;
- Approuve le plan de passation des marchés proposé par la Direction générale ;
- Fixe les modalités d'organisation et de fonctionnement de la commission interne de passation des marchés;
- Examine et émet son avis sur les demandes des procédures exceptionnelles introduites par le Directeur général ;
- Commet des audits et toute autre investigation;
- Reçoit et se prononce sur le rapport annuel de passation et d'exécution des marchés préparé par le Directeur général ;
- Sanctionne les procédures qui violent la réglementation en vigueur, ainsi que leurs auteurs Examine les rapports de missions de contrôle effectuées par les organes de contrôle et prescrit les mesures qui en découlent ;
- Arbitre les cas de désaccords survenant entre le maître d'ouvrage et la commission interne de passation des marchés ;
- Créé le comité d'arbitrage et d'examen des recours;

- Accorde des autorisations expresses pour la passation d'un marché suivant les procédures adaptées et de gré à gré ;
- Fixe les seuils des bons de commande, des lettres-commande, des avenants, des avances de démarrage, des sous-traitances et sous-commande, et du taux des marchés passés suivant la procédure de gré à gré.

Si le décret sur les marchés publics accroît les responsabilités du Conseil d'Administration, il ne change pas sa nature. Il reste et demeure une instance de contrôle et de pilotage stratégique. Toutefois, ce nouveau contexte modifie considérablement le fonctionnement du Conseil au regard des compétences à mobiliser.

II. Recommandations d'organisation du Conseil d'Administration

Au plan managérial, plusieurs responsabilités sont attribuées au CA relatives aux traitements des dossiers :

- accords pour annulation des marchés art 53;
- validation en régularisation de certains actes du DG, art 31;
- Archivage des documents et transmission aux autres instances;
- sanctionne ou entérine les sanctions du DG relativement aux marchés publics, art 17, entre autres.

Le Conseil devra donc disposer de compétences logistiques et techniques. En ce qui concerne les compétences logistiques, l'on note : le courrier, l'archivage (physique et électronique), le secrétariat. En ce qui concerne les compétences techniques, elles concernent la passation des marchés et la coordination (gouvernance du processus d'orientation et de contrôle des marchés publics).

Le Conseil n'étant pas un organe de gestion, il ne dispose pas de structures permanentes au sens d'une structure organique mentionnée dans l'organigramme de la société. Son mode d'organisation prend la forme de comités ou de commissions qui sont des structures ad-hoc. Le Conseil a donc la latitude de créer autant de comités indispensables à son fonctionnement. Il ressort des responsabilités légales que le conseil:

- crée et organise la structure interne de gestion administrative des marchés publics placé auprès du DG (rang à déterminer au regard de l'importance du poste);
- crée et organise le fonctionnement de la commission interne des marchés
- constate la composition des membres de la commission interne des marchés publics;
- crée et organise le fonctionnement du comité interne d'arbitrage et de recours
- constate la composition des membres du comité d'arbitrage et de recours

- crée et organise le fonctionnement de la commission spéciale de passation des marchés
- constate la composition des membres de la commission spéciale de passation des marchés (en cas de projet à financements conjoints)

Le CA peut par ailleurs disposer de comités spécialisés ou thématiques en fonction des besoins. Pour les besoins de pilotage de la commande publique, il pourrait avoir besoin d'un :

- comité de gouvernance composé d'un président et des membres. Le Président peut être le Président (ou un membre du Conseil d'Administration). Les membres seraient : un cadre administratif, un assistant de direction et un responsable du courrier et de l'archivage. Un local dédié serait indispensable avec un espace réservé aux archives.
- comité d'audit pour préparer les sessions de recours.
- comité d'éthique pour assurer le respect de la réglementation dans le processus de passation de marché (un comité de régulation, de contrôle, c'est le donneur d'alerte !)

En dehors du comité de gouvernance dont les activités sont quasi permanentes, les travaux des autres comités sont ponctuels et exécutés à la diligence du Conseil d'Administration.

Pour conclure, le Conseil d'Administration organise son fonctionnement autour des comités spécialisés. Il existe un comité placé sous son autorité et prévu par la loi : le comité d'arbitrage et de recours. D'autres comités ad-hoc peuvent être créés à sa diligence. Au regard des activités à réaliser, nous avons identifié trois comités ad-hoc : le comité de gouvernance, d'audit et d'éthique. D'autres comités peuvent être créés en cas de besoin.

Trois conséquences découlent de cette conclusion. La première est que le Conseil devra planifier son travail et retenir le nombre de ressources humaines externes à mobiliser et les coûts afférents. Un budget conséquent doit être élaboré et validé en début d'année par le Conseil d'Administration. La deuxième conséquence est que les actes juridiques signés par le DG affectant les personnels de l'entreprise au Conseil d'Administration doivent être rapportés. Il y a une séparation entre les organes de gestion et les organes de contrôle. Le Conseil d'Administration ne dispose pas de personnel permanent, son personnel réalise une activité ponctuelle rétribuée selon la logique de la rémunération des consultants ou d'indemnités de session des comités ou des conseils. Le Conseil peut également allouer des indemnités exceptionnelles à ses membres pour des mandats confiés, autoriser des remboursements des frais de voyage et autres frais engagés dans l'intérêt de l'entreprise (article 59 de la loi 2017/011 du 12 juillet 2017). La troisième conséquence est qu'il n'est pas opportun d'entrevoir la mise en place d'un cabinet du PCA au sens envisagé dans les documents que nous avons examinés.

Par ailleurs, le Conseil d'Administration devra se doter d'un manuel de procédures pour les processus de passation de marché.

Pr Viviane Ondoua Biwolé

Expert en questions de gouvernance