

BE PRESENT : CONFLITS ENTRE MINISTRE, PCA, DG

AU SECOURS JE SUIS NOMMEE: que faire aux premières heures de ma nomination ?

Depuis le début de la réforme, plusieurs conflits entre les organes sociaux (cas de Camair-Co, de l'ART, du Matgenie) révèlent des malentendus dus à l'interprétation des rôles des différents acteurs. Les divergences entretenues par les échanges de courriers entre PCA, DG et Tutelle donnent le prétexte de la présente analyse. Je viens d'être nommé PCA ou DG ou même ministre (de tutelle) ; après les « you you » et le rituel de l'installation : « que faire ? Comment le faire ? Où et avec qui ? Autant de questions qui animent les premiers instants des promus ». Mon ouvrage au secours je suis patron publié aux éditions Clé en 2014 et réédité en 2017 répond à ces questions en proposant quatre étapes : s'approprier l'organigramme, faire le point des résultats attendus et du contexte juridique, prendre les commandes de sa structure, conduire son projet. Dans le contexte actuel, il existe une étape préalable celle de la compréhension de la réforme. Si le conflit est inévitable et nécessaire quand des personnes transigent pour atteindre un but, il devient nocif quand le conflit est non productif et destructeur pour l'organisation. La vertu du conflit doit donc être préservée et c'est le sens des fiches de lecture que je me propose de dévoiler engageant ainsi une conversation scientifique ouverte. Il s'agit d'aborder ici 4 points : comprendre le contexte de la réforme, faire une analyse comparative des lois de 99 et 2017, déduire des textes les rôles des acteurs stratégiques des entités publiques et analyser le cas spécifique de l'ART.

1. Comprendre le contexte de la réforme

Il convient de rappeler les réalités contextuelles et conceptuelles de la réforme.

Contexte empirique

- Contreperformance chronique des entités publiques depuis une dizaine d'années ;
- Fautes de gestion répétitives ;
- Conflits récurrents entre les acteurs des organes sociaux ;
- Restriction des ressources (programme avec le FMI, baisse des cours des matières premières, crises sociales internes, insécurité aux frontières) ;
- Souci de performance et de compétitivité (rappelé dans l'exposé de motifs des lois de 2017 ;
- Choix de la logique marchande (production des bénéfices et/ou réduction des coûts) ;
- Nécessité d'alignement aux politiques publiques ;

Choix conceptuel

- Plus qu'une régulation juridique, il s'agit d'une véritable réforme ;
- Loi de 99 abrogée par celles de 2017 ;
- « Abrogée » : marque le changement d'un état A à un état B ;
- Choix idéologique du mode de gouvernance : discipline du dirigeant.

Il s'agit du choix de la gouvernance actionnariale. L'hypothèse ici est que la création de la richesse est assurée par l'alignement des décisions du dirigeant sur les intérêts du principal actionnaire (l'Etat). C'est aussi l'une des raisons pour lesquelles les encadrements autrefois réservés aux administrations

centrales et aux concours administratifs sont désormais une exigence au sein des entités publiques dont entre autre le respect de l'équilibre régional, de la politique du genre et du handicap (Art.25 al.2 du décret 320/2019 du 19 juin 2019). On devrait donc s'assurer qu'à chaque recrutement on ait au moins 30 femmes, 30 jeunes, que les handicapés ne soient pas lésés et que toutes les régions soient représentées tenant compte, bien sûr, du préalable du respect du profil du poste.

Toutes les dispositions sont alors prises pour discipliner le dirigeant considéré comme un acteur opportuniste par essence. L'accent est mis sur ses incitations (rémunérations au résultat¹) et sur son contrôle. C'est ce qui justifie les encadrements juridiques des rémunérations des dirigeants.

2. Analyse comparative des lois de 1999 et 2017

Appréciations dans les tableaux² ci-après, les changements survenus. Il s'agit de comparer les textes de 99 et ceux de 2017.

¹ Il est prévu pour les administrateurs, une prime de fin de mandat. L'on peut regretter que rien ne soit prévu pour le décès d'un membre du CA en cours de mandat. Il est également surprenant de constater qu'il n'existe pas d'assurance pour les PCA au regard de l'âge de ceux-ci.

² L'analyse est volontairement focalisée sur les établissements publics.

Tableau 1 : Analyse comparative des textes (1)

Lois de 99	Lois de 2017	Commentaires
114 articles (texte unique)	2 textes : 1 sur les établissements publics (70 articles) et les entreprises publiques (126)= 196 articles au total	82 nouvelles dispositions
	Définitions des concepts adaptées à chaque contexte	Ces définitions valorisent l'approche marchande dans les entreprises publiques
Implication du PRC uniquement pour les nominations	Implication de la PRC notamment en ce qui concerne les rapports d'activités des entités publiques en plus de son implication comme autorité décrétole ; implication du SGPR pour les autorisations de sorties des PCA	Une re-centration de certains pouvoirs qui étaient jusque-là décentralisés
Peu de parties prenantes	Plus de parties prenantes : PRC, PM, représentant du personnel désormais élu	La modalité de sa désignation n'était pas précisée dans la loi 99
N'aborde pas la problématique de la décentralisation	Tient compte de la réalité de la décentralisation	
Très peu de précisions sur les outils et les fonctions de gouvernance	Plus de précision sur les outils et fonction de gouvernance	Confirmation de la philosophie logique marchande
Limitation du pouvoir du DG dans le cadre de la gestion des marchés publics au-delà de 50 000 000	L'Art 62 de la loi 2017/010 du 12 juillet 2017 donne plus de pouvoirs au DG : il est désormais l'autorité contractante de TOUS les marchés publics	Responsabilisation du DG qui a le devoir de présenter le plan de passation des marchés publics au CA en début d'année
Les résolutions sont envoyées à la tutelle technique qui dispose de 15 jours pour émettre ses réserves	Les résolutions sont d'application immédiate	

Tableau 2 : Analyse comparative des textes (2)

Lois de 99	Lois de 2017
Précisions des mandats des dirigeants et mandataires sociaux	Ces précisions ont été reconduites avec des précisions quant au régime de la légitimité issue de la durée des mandats
Limitations des champs de compétences du CA et de la DG	Limitations plus affinées avec le renforcement de la discipline du dirigeant dont les actes sont au préalable autorisés avant exécution
Moins de catégories d'entités publiques	Adoption de la notion d'entreprise publique comme catégorie juridique principale avec 09 catégories d'établissements publics et 02 catégories d'entreprises publiques
Souci de renforcer le contrôle de l'Etat ; volonté de clarifier les champs de compétences de chaque organe et celle de limiter les conflits d'intérêt	Souci de renforcer le contrôle de l'Etat ; volonté de clarifier les champs de compétences de chaque organe et celle de limiter les conflits d'intérêt Rôle renforcé de la tutelle à travers le contrôle a priori, à mi-parcours et a postérieur
	Concepts de gouvernance : projet de performance annuel, rapport de performance etc.
	Instauration de trois types de comptabilités : budgétaire, générale et analytique
Qualité des membres du Conseil, en plus des représentants des administrations, on a le représentant des usagers ou des bénéficiaires des services (art, 63 loi de 99)	L'Art 17 al1 précise la qualité des membres du conseil, on peut regretter la disparition du représentant des usagers ou des bénéficiaires des services
	Les établissements publics peuvent être créés par l'Etat ou les CTD

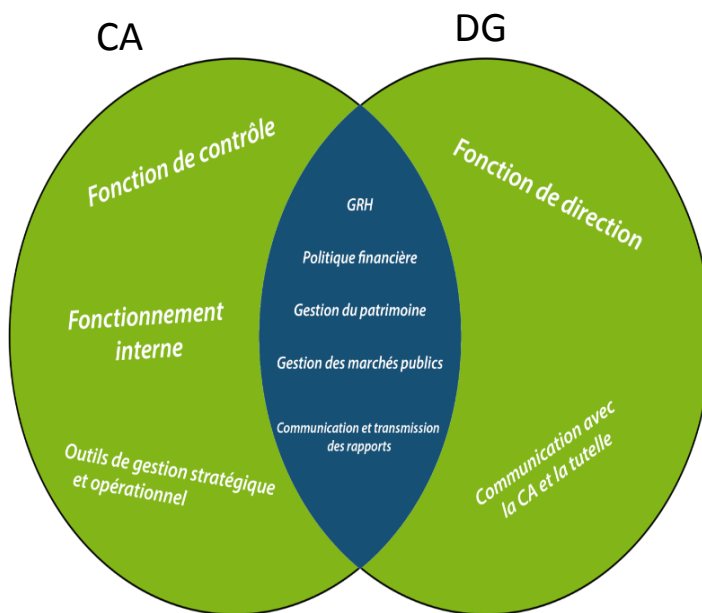
Pour l'analyse complète de la réforme, il faut mobiliser au moins 09 textes fondamentaux : 4 lois, 3 décrets, 1 décision et 1 circulaire

3. Rôles des acteurs stratégiques des entités publiques

Cette réforme induit une organisation complexe au regard du nombre plus important d'acteurs impliqués et des interactions exigées : PRC-PM-MINFI-tutelle technique-Membres du CA-représentant du personnel au CA-rapporteurs (DG et DGA)-MINMAP, ARMP, observateur indépendant-Responsables des finances (agent comptable, contrôleur financier). Qui fait quoi, avec qui et comment ?

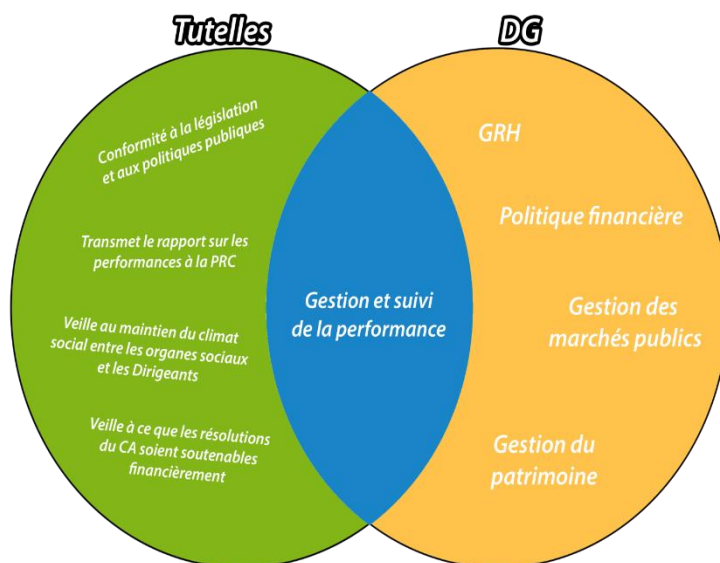
La nouvelle gouvernance des entités publiques requiert une gestion collégiale. Il est prévu, au sein de l'entité, pour toutes les fonctions de l'entreprise que le DG propose (voix consultative) et le Conseil d'Administration valide (voix délibérative), la tutelle assure le suivi actif et permanent de la performance de l'entité (contrôle a priori- à mi-parcours et a posteriori).

Schéma 1 : Collaboration entre CA et DG



Les fonctions de GRH, de politique financière, de gestion du patrimoine, des marchés publics, la communication et la transmission des rapports sont le fruit du travail collégial entre le DG et le CA. Le DG propose et la CA valide. Pour le cas des marchés publics en ce qui concerne les entreprises publiques c'est le CA qui en est l'autorité contractante, le DG l'accompagne à travers la structure de maturation des projets et de la réédition au moment de l'exécution. En ce qui concerne les établissements publics le DG est l'autorité contractante et rend compte au CA. Quoi qu'il en soit la commande publique est une fonction qui impacte sur la performance de l'entreprise et pourrait faire l'objet de contrôle de toutes les parties prenantes.

Schéma 2 : collaboration DG et tutelle technique



La tutelle n'a pas un rôle passif dans la gestion de l'entité publique. Certaines de ces actions sont menées par son représentant (s'assure de la cohérence des décisions avec les orientations des politiques publiques, veille à l'opérationnalisation d'un système du contrôle et de l'audit interne, s'assurer que les opérations à incidence financières sont soutenables financièrement et conformes à la législation et à la réglementation des finances publiques au cours des sessions du CA) et d'autres sont exercées par la personne représentant la tutelle technique (assure le suivi actif de la performance, met en place un cadre de

coordination du suivi des performances de l'établissement, examine a posteriori des comptes de l'établissement public, apprécie la performance globale de l'entité publique, Produit et transmet à la Présidence de la République un rapport annuel de la situation de l'entité un mois après la validation des comptes, signe l'ordre de mission du PCA). Par ailleurs, la circulaire N° 002/PM du 23 février 2018 prévoit que l'ordre de mission d'un administrateur, du DG et du DGA est envoyé à la tutelle technique pour transmission au PM (ou SGPR) pour autorisation préalable

Encadré : Comment s'exerce la relation tutélaire d'une entité publique

Elle s'exerce par son représentant, à travers le suivi direct des mandats des dirigeants et mandataires sociaux, la mise en place d'un comité de coordination de suivi des performances de la structure, à travers les rapports transmis à la PRC et la communication des résultats de l'entreprise au public, la transmission de l'ordre de mission du DG et DGA au PM pour autorisation, signe l'ordre de mission du PCA après autorisation du PM. Si le PCA est un membre du Gouvernement, il lui est appliqué la réglementation de ce statut en matière de déplacement. La tutelle doit veiller à ce que les missions à l'étranger du PCA, DG et du DGA n'excèdent pas 60 jours.

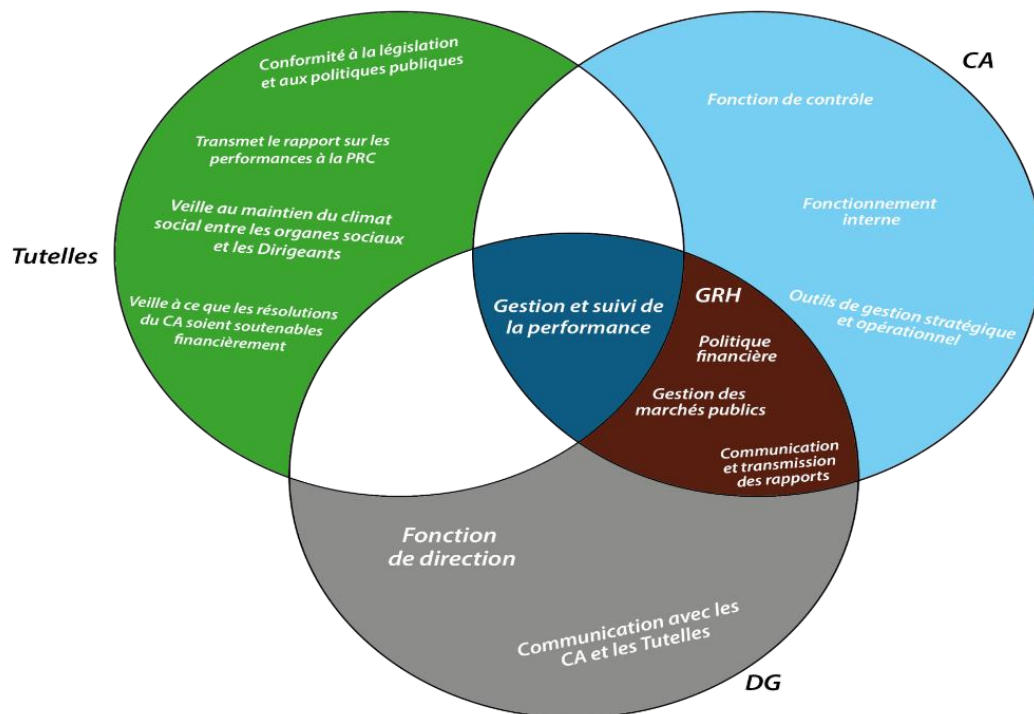
A priori, il n'existe pas de relation hiérarchique entre le CA et la tutelle. Le CA et la tutelle sont deux organes étatiques qui ont le même but : surveiller le DG. Au bénéfice de la tutelle, il s'agit pour le CA de valider tous les documents de performance que le DG transmettra à la tutelle. Le CA a donc pour mandat implicite d'assurer à la tutelle que les décisions sont prises selon les dispositions convenues dans les textes et tous les documents d'orientations stratégiques de l'entité publique. Il lui est par ailleurs exigé d'informer les ministres de tutelle des avantages attribués à ses membres ainsi que la politique globale de rémunération des principaux dirigeants (art 6 du décret 320/2019 du 19 juin 2019)

Le rôle de la tutelle est donc entre autres de s'assurer de l'alignement aux politiques publiques, du respect des lois et règlements dans les résolutions prises (art 3 et 4 décret 320/2019 du 19 juin 2019), d'impliquer le DG et le DGA aux activités de préparation du budget.

Encadré 2 : Qu'attend la tutelle du PCA

Les textes prévoient une relation fonctionnelle entre le PCA et la tutelle. Le PCA transmet à la tutelle technique les ordres de mission d'un administrateur, du DG et du DGA, il informe les ministres de tutelle des avantages attribués à ses membres ainsi que la politique globale de rémunération des principaux dirigeants, il transmet au MINFI des informations relatives à l'affectation du résultat, aux indemnités des administrateurs, aux dirigeants et au personnel. Le PCA saisit, 6 mois avant l'expiration du mandat d'un membre du CA (soit au plus 6 ans), l'administration d'appartenance du concerné avec copies aux deux tutelles (art.22, loi 2017/010 du 12 juillet 2017). Il met à la disposition des tutelles technique et financière les rapports annuels d'activité et de gestion y compris l'analyse des résultats opérationnels et financiers, communique sur les activités d'audit et de contrôle interne (décret 2019/320 du 19 juin 2019). Selon le principe de la relation fonctionnelle, le PCA informe les tutelles des actes de régulation pris notamment le règlement intérieur du CA et la charte de l'administrateur ou tout autre élément indispensable à l'appréciation de la performance de la structure.

Schéma 3 : Collaboration Tutelle-CA-DG



Le CA, la DG et la tutelle cohabitent donc directement en ce qui concerne la gestion et le suivi de la performance. Le CA représente la première étape de contrôle de l'État, la tutelle étant la deuxième étape, le Premier ministre la troisième et la Présidence de la République la quatrième étape. Indirectement, le public agit sur la base de son écho après la publication des résultats (exigences de la loi de 2018 sur le code de transparence et de bonne gouvernance) et à travers le travail parlementaire. L'on ne saurait oublier le travail d'évaluation des comptes de la chambre des comptes et le travail d'audit du Contrôle supérieur de l'État ou de la CONAC et dans une certaine mesure de l'ANIF. L'État dispose donc de plusieurs leviers pour le contrôle du dirigeant.

4. Cas spécifique de l'ART

Concernant le cas querellé des recrutements et la nature des comités mis en place par le CA à l'ART, si la tutelle est saisie des dysfonctionnements réels, elle peut demander l'annulation des résolutions prises. De toute évidence, la tutelle n'a pas à se mêler de la gestion quotidienne de l'entité publique, elle agit à posteriori et peut, si nécessaire, demander l'annulation des actes violant la réglementation en vigueur. De même, en amont, le collège représentant le CA et le PCA doivent veiller au respect de cette réglementation et informer la tutelle d'éventuels « vides juridiques » dont la prise d'un acte ne relevant pas de la compétence du CA est indispensable. En tant qu'acteurs représentant « l'œil, l'oreille et la bouche » de l'actionnaire principal (l'État), la tutelle et le CA doivent travailler à assurer une régulation qui facilite l'atteinte des résultats de l'entreprise. Le CA et la tutelle doivent au stade de la réforme actuel s'assurer que l'ART est arriérée à toutes les dispositions de la loi dont le délai de mitigation est dépassé depuis un an.

Tableau 3 : Les outils d'arrimage à la réglementation à mettre en place dans les entités publiques

Outils/exigences	Référence	Implication	Responsables
Règlement intérieur du CA	Décret 320/2019 du 19 juin 2019	Disposer du RI	CA
Charte de l'administrateur	Décret 320/2019 du 19 juin 2019	Disposer de la Charte	CA
Commission de maturation des projets	Art 29 al. 2 et 4 du décret N° 2018/4992 du 21 juin 2018 fixant les règles régissant le processus de maturation des projets d'investissement public	Créer la commission	CA sur proposition du DG
Audit interne	Décret 320/2019 du 19 juin 2019	Créer une structure ou intégrer cette fonction dans un poste de travail existant	CA
Contrôle de gestion	Loi N° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant : Régime financier de l'État et des autres entités publiques	Créer une structure ou intégrer cette fonction dans un poste de travail existant	CA
Dispositions de transparence (qualité de l'information et diffusion aux parties prenantes)	Loi N° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant : Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun	Outils de communication (journaux d'entreprise, note de conjoncture, site web)	DG après validation du CA
Informe les ministres de tutelle des avantages attribués à ses membres ainsi que la politique globale de rémunération des principaux dirigeants	Décret 320/2019 du 19 juin 2019	un mémo sur la politique salariale globale (à envoyer aux tutelles technique et financière).	CA
Grille salariale du DG, DGA, administrateur	Décret 320/2019 du 19 juin 2019	Prendre une résolution sur la grille salariale	CA
Évaluer le DG et le DGA	Décret 320/2019 du 19 juin 2019	Prendre une résolution relative à la grille d'évaluation du DG et DGA	CA sur proposition du DG et implication de la tutelle
Critères de performance : à définir (la loi est muette à faire urgemment ³)	art 12 de la loi 2017/010 du 12 juillet 2017	Prendre une résolution relative aux critères d'évaluation de la structure	CA sur proposition du DG et implication de la tutelle
Politique de rémunération du personnel : élaborer le régime indemnitaire du personnel tenant compte du nouveau dispositif.	Décret 320/2019 du 19 juin 2019	Faire un mémo à l'intention du CA	DG à soumettre au CA
Critères de performance : à définir la loi est muette ⁴	art 12 de la loi 2017/010 du 12 juillet 2017	Prendre une résolution relative aux critères de performance	CA sur proposition du DG et implication de la tutelle
Élaborer les trois comptabilités	Décret 320/2019 du 19 juin 2019	Mettre en place le dispositif nécessaire pour la production des 3 comptabilités	DG à soumettre pour validation au CA

³ Il incombe donc à la tutelle technique, en collaboration avec le Conseil d'administration et la Direction générale, de convenir des indicateurs de performance à retenir pour chaque entité publique.

⁴ Il incombe donc à la tutelle technique, en collaboration avec le Conseil d'administration et la Direction générale, de convenir des indicateurs de performance à retenir pour chaque entité publique.

Outils/exigences	Référence	Implication	Responsables
Actualiser les outils stratégiques pour arrimer é certaines dispositions réglementaires notamment en ce qui concerne la gestion des ressources humaines	Tous les textes	Actualiser/élaborer le manuel de procédures, statut du personnel, règlement intérieur, charte d'éthique et de valeurs)	DG à soumettre pour validation au CA

Pour conclure sur les préalables de la réforme, l'option retenue par le législateur est la discipline du dirigeant à travers un contrôle serré. Contrairement à la loi de 99 sur le fonctionnement des entités publiques, celles de 2017 renforcent le contrôle à travers l'implication de plusieurs acteurs aussi bien dans certains actes de gestion que de suivi de l'activité. La réforme ainsi engagée consacre une gestion collégiale entre les tutelles, le CA et la direction générale. La tutelle et le CA sont deux niveaux de contrôle du dirigeant dont la relation est plus fonctionnelle que hiérarchique. Le CA a un devoir d'information vis-à-vis de la tutelle et celle-ci a un rôle de surveillance des décisions prises au sein du CA. Ce rôle de surveillance s'exerce à titre principal par le biais de son représentant au CA et accessoirement par ses soins.

L'analyse de cette note présente la faiblesse de ne pas engager la réflexion au plan éthique et moral. Il ne fait pas l'exégèse du droit, mais traduit les exigences du droit en termes d'outils, de relations hiérarchiques et fonctionnelles. Les raisons d'appartenance disciplinaire et le choix de la performance retenue dans la réforme nous commandent en effet de retenir le paradigme managérial.