

## **GREVE DES ENSEIGNANTS ET MAITRISE DE LA MASSE SALARIALE DU CAMEROUN: UN PLAN D'URGENCE DE LA GESTION DES RESSOURCES HUAINES DE L'ETAT S'IMPOSE !**

*La récente grève des enseignants a révélé la force numérique et donc de négociation que représentent les enseignants. Il ne s'agit pas seulement d'un assemblage de supplément d'âmes mais d'une véritable arme de négociation. Bien qu'utile et pertinente cette importance numérique pose néanmoins la question de la maîtrise de l'effectif de la fonction publique et par voie de conséquence de la masse salariale.*

*Il apparaît que de 2006 à 2021 soit 15 ans, la masse salariale a plus que doublé (soit environ 2,5 fois). Et pourtant, le taux d'encadrement administratif global est très bas (agents publics/population globale) soit 344 982 /24 348 251 (1,41%) et inégalement réparti dans différents secteurs. L'éducation représente 45,8%, la défense et sécurité 25,8%, l'administration générale et financière 9,5%. Les autres secteurs représentent moins de 5,1% (santé, 5,1%, secteur rural, 3,1%, infrastructures productives, 3,1%, le développement Social et Emploi, 1,7%).*

*Cette réalité révèle une faible maîtrise de la masse salariale d'une part et questionne la qualité des recrutements d'autre part, au regard des priorités de la stratégie de développement du Cameroun. C'est ce qui peut justifier le retard dans l'exécution des projets structurants, la faible opérationnalisation des décisions stratégiques et la faible intermédiation entre l'État et les acteurs des différents secteurs.*

*La présente réflexion établit une évolution inquiétante de la masse salariale et une répartition disproportionnée des effectifs dans différents secteurs. Elle suggère de mener des réformes structurelles courageuses et de réorganiser les recrutements pour assurer une cohérence avec les ambitions de la stratégie de développement du Cameroun. La question des ressources humaines ne devrait pas seulement être abordée en termes budgétaires, le personnel de l'État n'est pas une charge mais bel et bien une ressource, c'est-à-dire un actif utile à la performance.*

*Plus spécifiquement, il est suggéré de mener une analyse stratégique afin de déterminer la qualité et quantité des ressources humaines de l'État à recruter par secteur pour accompagner efficacement les politiques publiques. La cartographie actuelle des ressources humaines de l'État ne peut pas garantir l'atteinte de l'émergence à l'horizon 2035. Cette réflexion doit combiner à la fois les préoccupations de la décentralisation (avec la fonction publique locale) et la prise en compte du caractère spécial des régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest.*

## Table des matières

Introduction .....	3
I. Evolution inquiétante de la masse salariale de 2006 à 2020.....	3
I.1. Evolution de la masse salariale globale de 2006 à 2020.....	3
I.2. Evolution proportionnelle de la masse salariale et des effectifs par secteur.....	5
II. Répartition disproportionnée des effectifs par secteur .....	7
II.1. Faible taux d'encadrement de certains secteurs jugés prioritaires.....	7
II.2. Incohérence de la répartition des effectifs par secteur par rapport aux priorités de la SND30 .	8
Conclusion et recommandations .....	9

## Introduction

La maîtrise de la masse salariale est connue comme étant l'une des urgences des réformes de la gouvernance administrative depuis la mise en œuvre du DSCE (2010-2020), mais les résultats obtenus se dégradent au fur et à mesure du temps. En effet, la tendance à la dégradation du ratio de soutenabilité de la masse salariale (dépenses salariales / recettes fiscales mobilisées) est observée jusqu'en 2021 soit 41%. Quand on sait que la dette salariale en 2021 s'élève à 368 milliards et que les recrutements massifs sont en cours dans l'enseignement supérieur (2 000 enseignants) et dans d'autres corps de l'administration publique, il y a lieu de tirer la sonnette d'alarme et de suggérer la mise en œuvre des réformes structurelles urgentes. *Plus que par le passé, il est question d'engager des restrictions importantes dans la rémunération discrétionnaire, d'envisager des réformes bénéfiques bien que douloureuses (relecture des statuts particuliers et spéciaux pour une meilleure équité), de relever le niveau académique du recrutement dans la fonction publique (pour améliorer la performance de celle-ci).* Avant de détailler ces propositions de réformes (qui feront l'objet des prochaines publications), il convient de rappeler quelques indicateurs inquiétant de l'évolution de la masse salariale.

L'objectif de maîtriser l'évolution rapide de la masse salariale de l'État exige de faire un état des lieux sans complaisance des indicateurs qui la déterminent. Pour y parvenir, nous avons mené une analyse documentaire et construit des ratios qui permettent de porter un jugement sur l'évolution inquiétante de la masse salariale de 2006 à 2020 (I) et analyser les conséquences de la répartition « extrêmement » disproportionnée et incohérente des effectifs par secteur (II).

## I. Evolution inquiétante de la masse salariale de 2006 à 2020

Il s'agit d'apprécier d'une part l'évolution de la masse salariale globale de 2006 à 2020 ; et la masse salariale par secteur pour la même période, d'autre part.

### I.1. Evolution de la masse salariale globale de 2006 à 2020

La masse salariale est croissante d'année en année. Elle a presque doublé en 10 ans. Elle est passée de 392 622 578 558 en 2006 à 631 833 170 309 en 2011 et 846 296 731 713 en 2015. De 2015 à 2020, elle a connu une augmentation de 1,15% (soit 978,4 milliards en 2020). Ainsi, de 2006 à 2021 soit 14 ans elle a augmenté de près de 2,5%.

Tableau 1 : évolution de la masse salariale globale

	2006	2011	2015	2020
Montants en milliards	392,7	631,9	846,3	978, 4
% d'évolution	1,6%		1,15%	

Source : Extrait du DOB<sup>1</sup>, 2021

<sup>1</sup> Le document du Débat d'Orientation Budgétaire (DOB) est produit par le ministère des finances du Cameroun. Celui de 2021 a servi de base aux réflexions du présent document.

Si on peut se satisfaire de l'effort réalisé pour contenir l'évolution de la masse salariale passant de 1,6% de 2006 à 2011 et de 1,15% de 2015 à 2020, quatre faits inquiètent :

- Les salaires représentent 21,6% du budget de l'État dans la loi de finances 2021. Plus spécifiquement, le ratio de soutenabilité de la masse salariale (dépenses salariales exécutées /recettes fiscales mobilisées) évalué au 31 décembre 2020 est de 41% et de 38,6% en 2021, au-dessus du seuil de 35% fixé par la norme CEMAC dans le cadre de la surveillance multilatérale.
- La tendance haussière de la masse salariale due à l'importance de la dette salariale (368 milliards en 2020<sup>2</sup>), la prise en compte des salaires des chefs traditionnels, le recrutement des enseignants d'universités (2 000), l'harmonisation de l'âge de départ à la retraite des agents publics, ainsi les temporaires contractualisés. Ces opérations vont certainement faire exploser la ligne budgétaire de la masse salariale en 2022<sup>3</sup>.
- Les prévisions de 2022 révèlent que la masse salariale représente le cinquième du budget global de la loi de finance de 2022 et environ 42% pour le ratio de soutenabilité de la masse salariale. En 2022, l'effectif total projeté du personnel actif de la fonction publique est de 378 904, soit une augmentation de 9,3% de l'effectif observé au 30 juin 2021<sup>4</sup> entraînant une hausse de la masse salariale de 5,48%<sup>5</sup>. Ce qui dévoile la difficulté à maîtriser durablement l'évolution de la masse salariale<sup>6</sup>.
- Les prévisions de la masse salariale de 2022 présentent des tendances haussières inquiétantes (entre 2021 et 2022) dans certains ministères : Présidence de la République 80%, MINREX 35%, MINAC 54,9%, MINCOM 44,8%, MINDDEVEL 55,1%. Cette augmentation est essentiellement due aux recrutements, aux prolongations d'activité et à la décision de l'harmonisation de l'âge de départ à la retraite. Observons qu'il ne s'agit pas des secteurs prioritairement concernés par l'ambition de transformation structurelle de la SND30.

Le tableau ci-après présente le taux de croissance de la masse salariale comparé au taux de croissance du budget annuel de 2007 à 2020.

---

<sup>2</sup> Constitués de : la mise à jour des carrières des agents publics en activité, aux rappels dus aux retraités relatifs au retard de mise à jour de carrière au cours de leur période d'activité encore impayés, aux prises en charge financières des personnels nouvellement recrutés, ainsi qu'aux rappels en mémoire dus aux retraités (DOB 2021, P.57).

<sup>3</sup> 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%** l'effectif global des agents publics de l'État sur cette période. Projet loi des finances 2022, P.6.

<sup>4</sup> La norme retenue dans le processus de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences du MINFOPRA proclame une augmentation de plus de 6% par an.

<sup>5</sup> Soit un montant global de 1 064 588 118 924 Fcfa MINFI, projet de loi des finances 2022 (P.6).

<sup>6</sup> La prise en compte des revendications des enseignants va certainement augmenter les prévisions de la masse salariale de 2022.

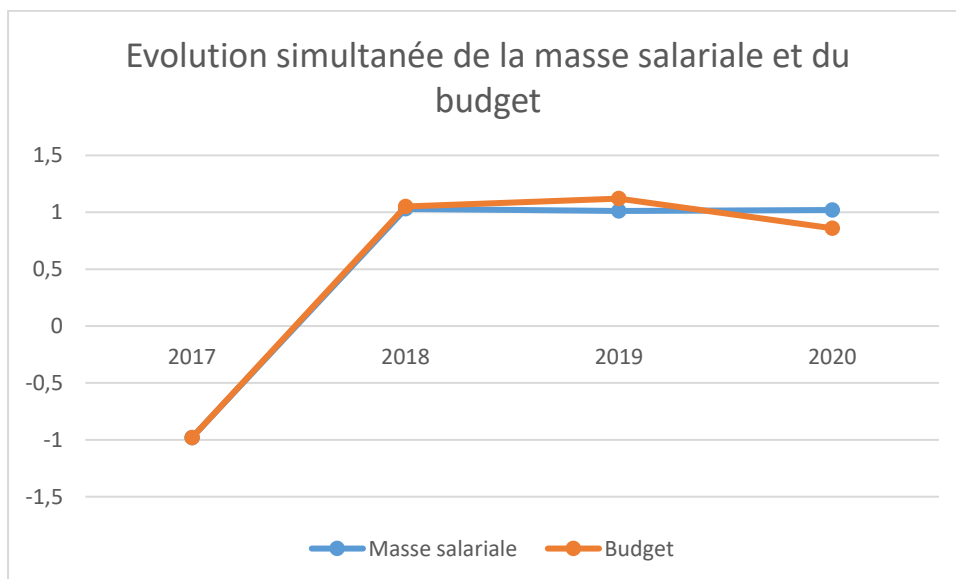
Tableau 2 : Evolution simultanée de la masse salariale et du budget

	2016	2017	2018	2019	2020
Salaires	937,3	924,6	956	966,05	990,3
Evolution		-0,98	1,03	1,01	1,02
Budget	4 451,5	4 363,8	4 614,5	5 189,5	4 501,3
Evolution		-0,98	1,05	1,12	0,86

Extrait du tableau 20 du DOB 2021, P.59

Le graphique ci-après révèle que la masse salariale connaît une évolution très proche de celle du budget. En 2020, son accroissement est supérieur à celui du budget. La pandémie à Covid-19 a eu un effet négatif sur les prévisions budgétaires. Malheureusement, quels que soit les chocs, les salaires sont payés et ne suivent pas l'évolution de la conjoncture. D'où l'intérêt de les maintenir à un niveau soutenable en tout temps.

Figure 1 : Evolution de la masse salariale et du budget



Cette masse salariale présente d'importantes disparités entre les ministères comme l'illustrent les développements ci-après.

## I.2. Evolution proportionnelle de la masse salariale et des effectifs par secteur

Le tableau ci-après indique que les secteurs les plus importants en termes de masse salariale et d'effectifs sont respectivement (% d'effectifs) : l'éducation (45,8%), la défense et sécurité (25,8%), l'administration générale et financière (9,5%). Les autres secteurs représentent moins de 5%.

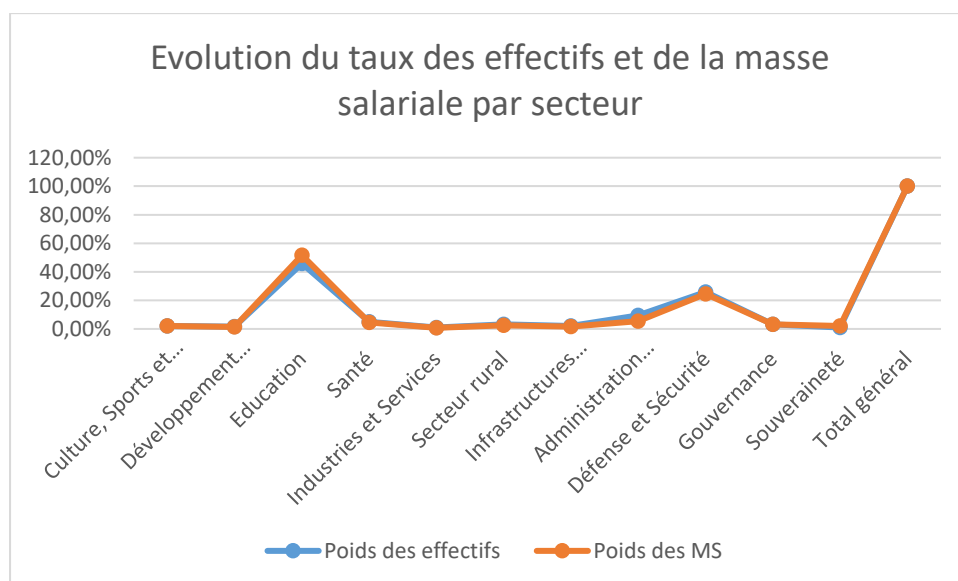
Tableau 3 : Répartition de la masse salariale et des effectifs par secteur

Secteurs	Effectifs en mai 2021	Masse salariale totale (Jan-Mai 2021)	Poids des effectifs	Poids des MS
Culture, Sports et Loisirs	6 733	8 828 486 995	2,0%	2,1%
Développement Social et Emploi	5 746	5 808 798 882	1,7%	1,4%
Education	157 961	212 974 466 659	45,8%	51,6%
Santé	17 447	18 369 510 247	5,1%	4,5%
Industries et Services	3 551	3 410 940 775	1,0%	0,8%
Secteur rural	10 829	10 786 902 440	3,1%	2,6%
Infrastructures Productives	7 016	7 072 525 654	2,0%	1,7%
Administration générale et financière	32 639	22 840 535 448	9,5%	5,5%
Défense et Sécurité	89 022	101 442 533 466	25,8%	24,6%
Gouvernance	10 596	12 719 931 948	3,1%	3,1%
Souveraineté	3 442	8 297 232 126	1,0%	2,0%
<b>Total général</b>	<b>344 982</b>	<b>412 551 864 641</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Source : MINFI/DGB (DOB, 2021 P.57)

Comme pour les salaires, les ministères les plus importants au regard des effectifs sont : l'éducation, la défense et sécurité. La figure ci-après présente pour 2021, l'évolution comparative des effectifs et de la masse salariale (en %).

Figure 2 : Evolution du taux des effectifs et de la masse salariale par secteur



La figure ci-dessus révèle que l'évolution des effectifs est proportionnelle à l'évolution de la masse salariale. Comme le tableau qu'elle précède, cette figure dévoile des informations inquiétantes notamment la répartition disproportionnée des effectifs par secteurs dont l'impact sur l'efficacité n'est pas neutre.

## II. Répartition disproportionnée des effectifs par secteur

La répartition des effectifs par secteur renseigne sur le taux d'encadrement administratif des différents secteurs. *Le taux d'encadrement administratif global est très bas (agents publics/population globale) soit 344 982 /24 348 251<sup>7</sup> représentant 1,41% et inégalement réparti dans différents secteurs. Il apparaît une répartition « extrêmement disproportionnée »* entre les secteurs privilégiant l'éducation, la défense et la sécurité représentant à eux seuls 71% des effectifs de la fonction publique et 76% de la masse salariale totale. Deux secteurs sur 11 représentent plus des  $\frac{3}{4}$  de la masse salariale et à peu près l'équivalent des effectifs. Cette réalité inquiète pour au moins deux raisons : le faible taux d'encadrement administratifs de certains secteurs considérés comme prioritaires (I.2.1) et le faible alignement du taux d'encadrement de certains secteurs aux priorités de la stratégie de développement du Cameroun pour la période de 2020 à 2030 en abrégée SND30 (I.2.2).

### II.1. Faible taux d'encadrement de certains secteurs jugés prioritaires

Le taux d'encadrement administratif représente l'effectif des agents publics par secteur, le taux d'agents publics consacrés au développement et à l'encadrement du secteur.

Le faible taux d'encadrement administratif de la santé (5,1%) du secteur rural (3,1%) et des infrastructures productives (2%) est surprenant au regard des priorités souvent affichées dans les discours politiques. En effet, il est reconnu qu'une population dont la santé n'est pas convenablement prise en charge est exposée à plusieurs risques. De même, le Cameroun est souvent reconnu comme un pays dominé par les activités agricoles, on comprend mal comment ce secteur est sous administré. Dans la même logique, l'expansion des barrages se justifie par l'ambition de développer un secteur infrastructurel et industriel apte à impulser le développement. Ce secteur est malheureusement sous administré.

Cette réalité explique en grande partie les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des réformes dans ces secteurs et les conflits avec les acteurs qui s'y investissent. En effet, les agents publics assument pour le compte de l'administration, trois pouvoirs : le pouvoir de mise en forme ; le pouvoir de mise en œuvre et le pouvoir d'intermédiation.

Le pouvoir de mise en forme fait référence à la question de la décision politique. Les fonctionnaires ne sont pas simplement des exécutants des règles en action ou des textes

---

<sup>7</sup> Effectif global de la population en 2019: <http://www.bucrep.cm/index.php/en/recensements/3eme-rgph/20-3eme-rgph/presentation/57-population-en-chiffre> consulté le 1er avril 2022 à 12h30.

règlementaires décidés par les politiques, ils participent aussi à l'élaboration de ces textes et même des textes de loi. L'administration n'est pas simplement réceptive d'une loi, mais actrice de ce contenu réglementaire. Elle peut être actrice du processus législatif en tant qu'instance qui va interpréter le contenu d'une loi dans un certain sens.

Le pouvoir de mise en œuvre reconnaît une forme d'autonomie de l'administration publique : il y a toujours un espace discrétionnaire de l'administration publique pour mettre en œuvre les règles édictées. Il y a toujours une autonomie, un pouvoir discrétionnaire qui est un pouvoir de mise en œuvre. La mise en œuvre va au-delà de l'application de la règle édictée par le pouvoir politique, elle permet de l'ajuster. Il y a là un pouvoir qui peut avoir une influence très forte sur le contenu de la politique publique. La manière dont les acteurs vont interpréter les lois existantes parfois, même de ne pas les appliquer, laisse un espace d'autonomie qui est quasi inévitable. Au moins deux éléments sont importants à ce sujet : l'asymétrie d'information (une personne sur le terrain a beaucoup plus d'informations pour prendre une décision que son chef ou le gouvernement qui a pris la décision d'édicter la loi. Ils connaissent les circonstances, les problèmes, les relations de forme) ; la qualification et l'expertise (les gens de terrain acquièrent une qualification et une expertise que leur chef ou les décisionnaires politiques n'ont pas nécessairement).

En ce qui concerne le pouvoir d'intermédiation, l'administration publique sert d'interface entre différents acteurs concernés par une politique publique. L'administration publique va être au contact des différents groupes.

La sous administration d'un secteur fragilise de fait l'exercice de ces trois pouvoirs. Ces taux de sous administration sont par ailleurs incohérents par rapport aux priorités de la SND30.

## **II.2. Incohérence de la répartition des effectifs par secteur par rapport aux priorités de la SND30**

Il n'échappe à personne que le Cameroun s'est engagé dans la voie de l'émergence. En 2009<sup>8</sup>, il s'est doté de l'ambition de devenir « *un pays émergent, démocratique et uni dans sa diversité* » à l'horizon 2035. Trois phases meublent cette vision : La première qui couvre la période 2010-2019 est arrivée à son terme au 31 décembre 2019, la deuxième période de 2020 à 2030 est déclinée dans la Stratégie Nationale de Développement (SND30), la troisième phase est plus courte (2030-2035).

La mise en œuvre de la SND30 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 l'insertion économique ; et (iv) la gouvernance, la décentralisation et la gestion stratégique de l'État.

---

<sup>8</sup> Voir le DSCE, Document de stratégie pour la croissance et l'emploi.

Il apparaît que ces priorités ne sont pas cohérentes avec la répartition des effectifs dans les différents secteurs. A titre d'exemple, **la transformation structurelle** qui semble être le pilier principal vise entre autres, le développement des industries et des services ; le développement de la productivité et de la production agricoles ; le développement des infrastructures productives. Cette dernière ambition est accompagnée **par 2% des effectifs** de l'administration publique. De même, en ce qui concerne le pilier développement du **capital humain et du bien-être**, il vise à disposer des ressources humaines en bonne santé, hautement qualifiées. La santé est sous administrée à hauteur de **5,1% de l'effectif global** de l'administration publique. Pour ce qui est de la promotion de **l'emploi et de l'insertion économique** les objectifs sont entre autres la promotion de l'emploi dans les projets d'investissement public ; l'amélioration de la productivité agricole, de l'emploi et des revenus en milieu rural. Et pourtant le secteur rural présente un faible intérêt avec un taux d'encadrement administratif de **3,1%** comme la gouvernance.

Au regard de ce qui précède, il ressort que la répartition des effectifs des agents publics dans différents secteurs n'est pas alignée aux priorités de la SND30; ce qui pose le problème de la qualité des recrutements en lien avec les objectifs de développement et les politiques publiques : quelles ressources humaines pour l'ambition de nos politiques publiques ?

La réponse à cette question doit être convenablement adressée dans le but de réorganiser la répartition des agents publics dans différents secteurs. Elle devra combiner à la fois les préoccupations de la décentralisation (avec la fonction publique locale) et la prise en compte du caractère spécial des régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest.

## **Conclusion et recommandations**

La maîtrise de la masse salariale et des effectifs s'apparente à un défi permanent pour l'administration publique camerounaise, les indicateurs retenus pour l'évaluer sont : le taux d'évolution annuelle des effectifs de la fonction publique; l'évolution du poids relatif de la masse salariale de la fonction publique rapportée à l'ensemble des dépenses budgétaires de l'État.

Au cours de la période quinquennale 2016-2020, la masse salariale a cru dans la même proportion que celle du budget, en 2021, elle est supérieure au taux d'évolution du budget. C'est dire que la soutenabilité budgétaire des dépenses salariales est un enjeu capital dans la viabilité des finances publiques non pas seulement en raison du poids considérable de la masse salariale dans le budget de l'État mais surtout du fait de l'efficacité (et donc de la qualité) des ressources humaines de l'État. En effet, 1,41% de taux d'encadrement administratif n'est pas considérable pour un pays qui se veut émergent. Il pourrait viser un minimum de 3% voire 5 à 8%. C'est davantage la question de la qualité des ressources humaines qu'il faut adresser aussi bien dans

leur repartition cohérente dans différents secteurs que dans leur capacité à assumer leurs trois pouvoirs.

Pour résoudre les problèmes identifiés, l'administration devra mener une réflexion d'égale importance que celle de l'élaboration de la SND30 en ce qui concerne les ressources humaines. Il convient alors de disposer d'une stratégie des ressources humaines aptes à accompagner les ambitions d'émergence. Minimalement, l'administration devrait rationaliser son processus de recrutement et améliorer sa gestion prévisionnelle des emplois et des compétences au niveau central et dans les collectivités territoriales décentralisées. Cette préoccupation exige de tenir compte à la fois de la décentralisation et du caractère spécial des régions du NOSO. Pour relever ce défi en permanence, l'administration devrait urgemment disposer des personnels bien formés dans le domaine de la GRH ou se faire valablement accompagner par des experts du domaine. Nous suggérons la mise en place d'un plan d'urgence chargé de rationaliser la gestion des ressources humaines de l'Etat.