

Leçon à tirer de la grève des enseignants OTS au Cameroun

Plan d'urgence de la gestion des ressources Humaines de l'Etat au Cameroun

L'impératif d'un plan d'urgence de la gestion des ressources humaines de l'Etat (GRHE) se justifie pas les constats inquiétants relativement au ratio de soutenabilité de la masse salariale (41%) largement supérieure à la norme CEMAC de 35%, au faible taux d'encadrement administratif global (1,4%) soit en moyenne 1 agent public pour 100 personnes et la répartition extrêmement disproportionnée des effectifs des secteurs de l'administration dont 2 représentent plus de 71% de l'effectif global (l'éducation et la défense et sécurité). Par ailleurs, la cartographie des ressources humaines n'est pas arrimée aux priorités de la SND30 et présente une configuration pyramidale inversée (il y a plus de cadres que d'agents).

Bien qu'il n'y ait pas de pratiques universelles en matière de gestion des ressources humaines (GRH), les pratiques performantes sont celles qui, adaptées au contexte, permettent de répondre aux défis que l'organisation doit affronter. Dans l'administration publique camerounaise la contreperformance chronique décriée nous autorise la présente réflexion.

Pour avoir un plan d'urgence pertinent, un audit de chacun des 11 secteurs de l'administration publique est indispensable. En guise d'illustration, la présente réflexion expose l'analyse de deux secteurs (éducation et travailleurs sociaux) débouchant sur des décisions plausibles. Deux orientations stratégiques du plan d'urgence sont alors retenues : rationaliser les recrutements dans l'administration publique et améliorer les performances de l'administration publique camerounaise.

Table des matières

Introduction	3
I. Action 1 du plan d'urgence : rationaliser les recrutements dans l'administration publique.....	4
I.1 Corriger la disproportion des effectifs entre les 11 secteurs de l'administration publique.....	4
I.2 Rectifier la pyramide des grades inversée	4
II. Action 2 du plan d'urgence : améliorer la performance des ressources humaines de l'administration publique	5
II.1 Recruter ou licencier ?.....	6
II.2 Conserver ou remplacer les outils dominants de la GRHE ?.....	7

Introduction

Dans un précédent post, j'indiquais avec insistance la nécessité pour l'administration d'engager un plan d'urgence dans le cadre de la Gestion des Ressources Humaines de l'Etat (GRHE). Cette proposition s'appuie sur des constats inquiétants :

- Le ratio de soutenabilité de la masse salariale (dépenses salariales / recettes fiscales mobilisées) est de 41% en 2021 largement au-dessus du taux de 35% exigé par les directives CEMAC. 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.
- Le ratio de soutenabilité de la masse salariale est d'autant plus inquiétant que parallèlement, le taux d'encadrement administratif global est très bas (agents publics/population globale) soit 344 982 / 24 348 251 (1,41%) et dont la répartition n'est pas congruente avec les priorités de développement (contenues dans la SND30).
- Bien que le taux d'encadrement administratif soit bas par rapport à la norme envisageable pour un pays émergent (entre 3 et 8%), il ne peut dépasser le taux d'1,5% au Cameroun au regard de la faible efficacité de l'administration publique. En effet, il existe une corrélation positive entre l'évolution du ratio de soutenabilité et l'efficacité de l'administration publique. Ainsi, pour que le ratio de soutenabilité soit respecté, il faut que les dépenses salariales soient égales à 35% des recettes fiscales. Donc, plus les recettes fiscales sont élevées plus les dépenses salariales peuvent être importantes. On en conclut que l'un des problèmes à résoudre urgemment est donc l'efficacité, voire la rentabilité de l'administration publique.

Cette dernière évidence relance la question de la performance de l'administration publique. Le coût de son inefficacité (lenteurs administratives, corruptions, inertie, incompétence) est très élevé questionne globalement la qualité du recrutement au plan quantitatif et qualitatif. L'inefficacité de l'administration publique camerounaise indique que les trois pouvoirs reconnus aux agents publics sont mal, faiblement ou pas exécutés : la régulation, la planification et la mise en œuvre des politiques publiques, l'intermédiation entre les acteurs des différents secteurs de la société. L'administration publique est alors incapable de garantir l'effet d'entraînement attendu sur l'efficacité du secteur privé. Une administration publique inefficace justifie en grande partie une inefficacité du secteur privé (créateur de richesses, d'emplois et contribuable).

Deux arguments expliquent ces constats : les recrutements peu rationnels au plan qualitatifs et quantitatifs et le faible impact des recrutements sur l'efficacité de l'administration publique. Ce qui justifie, en guise d'orientation au moins deux options à retenir dans le plan d'urgence suggéré : rationaliser les recrutements dans l'administration publique (I) et améliorer la performance des ressources humaines de l'administration publique (II).

I. Action 1 du plan d'urgence : rationaliser les recrutements dans l'administration publique

La rationalisation des recrutements dans l'administration publique sonne comme une évidence au regard des ambitions de transformation structurelle et de gestion inclusive assumées dans la stratégie nationale de développement 2020-2030 (SND30). La rationalité est un concept qui a connu une évolution idéologique dans la littérature. Contestée par les sciences sociales dans sa perspective objective, la rationalité limitée recommandée par Herbert Simon (1956) semble convenir à la présente analyse. Il est alors question de reconnaître la difficulté à disposer de toutes les options objectives pour décider d'une cartographie parfaite des ressources humaines aux plans quantitatifs et qualitatifs. Toutefois, les écarts numériques observés entre différents secteurs et leur correspondance avec les objectifs stratégiques de la SND30 suscitent des interrogations. Deux constats sont faits : la disproportion observée dans la cartographie des effectifs et des grades de l'administration publique camerounaise.

I.1 Corriger la disproportion des effectifs entre les 11 secteurs de l'administration publique

Il apparaît une répartition « **extrêmement disproportionnée** » des ressources humaines entre les secteurs. L'éducation, la défense et la sécurité représentent à eux seuls 71% des effectifs de la fonction publique (sur les 11 qui constituent l'administration publique) et 76% de la masse salariale totale soit plus des $\frac{3}{4}$ de la masse salariale et à peu près l'équivalent des effectifs.

A l'inverse, les effectifs des secteurs considérés comme prioritaires dans la SND30 sont faibles : la santé (5,1%) le secteur rural (3,1%), l'emploi et de l'insertion économique 3,1%, la gouvernance 3,1%, des infrastructures productives (2%), Développement Social et Emploi (1,7%), industries et services (1%).

A l'évidence cette cartographie est déconnectée des ambitions de la SND30 qui focalise sur les enjeux de transformation structurelle. On s'attendrait alors à ce que les secteurs des infrastructures productives, des industries et des services soient plus valorisés sinon autant que ceux de l'éducation, de la défense et la sécurité. Si la question de l'équilibre n'est pas en jeu ici, le fort déséquilibre (2% et 1%) de ces deux secteurs inquiète tout de même. Bien que la transformation structurelle soit le fait du secteur privé, comment un taux d'encadrement administratif aussi bas de ces deux secteurs pourrait assurer une bonne régulation juridique (exhaustive et de qualité), l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques et l'intermédiation entre les différents acteurs impliqués ? Malheureusement, cette disproportion est également observée dans la pyramide des grades des agents publics.

I.2 Rectifier la pyramide des grades inversée

Les fonctionnaires de catégorie A sont plus nombreux représentant 32,5% de l'ensemble des agents publics dont $\frac{2}{3}$ sont les enseignants du secondaire. La 2e 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.

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 ¹	4,5%	
Militaires et gendarmes	18,5%	

Source MINFI, loi des finances 2022, P. 5

Le tableau ci-dessus 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. Cette pyramide est en partie désorganisée du fait du recrutement massif des enseignants et de la désertion de certains agents publics notamment dans le domaine de la santé. Toutefois, ils ne sauraient être la seule cause explicative de la pyramide de grade inversée. 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. Ces constats sont la preuve d'une faible maîtrise des outils de GRH dont l'impact sur la performance de l'administration publique n'est pas neutre.

II. Action 2 du plan d'urgence : améliorer la performance des ressources humaines de l'administration publique

Cette amélioration va dépendre des décisions prises. Face à une disproportion de cartographie des RH et des grades, deux actions peuvent être envisagées : recruter ou licencier. Il s'agit de deux décisions à des polarités qui consistent à augmenter les ressources où il y en a moins et diminuer où il y en a plus.

Si ce raisonnement de bon sens est compréhensible, il est plus complexe dans la réalité de la GRH. En effet, elle ne consiste pas seulement à gérer le personnel mais davantage à optimiser la gestion du personnel pour en tirer un avantage compétitif. Ainsi, toute décision prise dans le cadre de la GRH a une incidence sur la performance. C'est la raison pour laquelle certains principes sont retenus pour assurer une adéquation entre les ambitions d'une organisation et la cartographie de ses ressources humaines. Celles-ci sont considérées comme le corps social qui

¹ Il s'agit des chefs traditionnels, les élèves fonctionnaires et les personnels à solde globale.

accompagne la production. De fait, la cartographie des ressources humaines reflète les priorités en matière de production.

La cartographie des RHE est la conséquence des décisions prise en matière de GRH et des outils dominants utilisés. Dans le cadre de l'élaboration du plan d'urgence de GRH les décisions suivantes doivent être prises: (II.1) recruter ou licencier ? (II.2) conserver ou remplacer les outils dominants de la GRHE au Cameroun?

II.1 Recruter ou licencier ?

Les disproportions présentées dans la partie I du présent texte exigent d'agir urgemment. Faut-il recruter ou licencier ? Il est difficile de répondre à cette question en l'absence d'un audit RH réalisé dans chaque secteur.

Les décisions de réduction des effectifs prises par l'Etat dans certains secteurs peuvent être questionnées. Pour le cas du secteur social par exemple, une étude réalisée en 2018 nous a permis de faire les constats de la caducité des textes réglementaires, la fermeture de l'école de formation des travailleurs sociaux et la baisse drastique des recrutements dans ce secteur.

L'étude recommandait :

- de renforcer le plaidoyer devant conduire à l'ouverture de l'INTS crée en 2006 en remplacement de l'Ecole nationale des assistants des affaires sociales (ENAAAS) qui a livré sa dernière promotion en 1999.
- solliciter le recrutement des agents contractuels pour augmenter les effectifs des affaires sociales.
- actualiser ou initier un nouveau décret qui organise le corps des travailleurs sociaux tenant compte des enjeux actuels de ce secteur. Les décrets de 75 et 78 semblent désuets.
- Actualiser le décret N°2006/302 du 2 septembre 2006, portant création, organisation et fonctionnement de l'Institut National du Travail Social.
- Compléter le décret de 2006 par les textes d'application annoncés.

On pourrait alors comprendre qu'avec taux d'effectif de 1,7% d'agents publics, le secteur du développement Social et de l'Emploi ne puisse pas assurer une bonne régulation, une intermédiation efficace entre les acteurs du secteur et des politiques publiques satisfaisantes.

A l'inverse, bien que les recrutements soient effectifs dans certains secteurs comme celui de la santé, on observe une désertion impressionnante. En effet, les données du recensement général des personnels du secteur de la santé conduit par le Ministère de la Santé Publique (MINSANTE) en 2011 situent le seuil de densité de cadres de santé au Cameroun à 1,07 personnel pour 10 000 habitants alors que la norme OMS prescrit 1 cadre pour 5 000. 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 national². 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 retournées 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 impérativement.

Ainsi, les faibles effectifs n'ont pas les mêmes causes dans différents secteurs. Si pour le secteur social il s'agit d'une décision politique assumée, pour le cas de la santé, la fidélisation est la principale cause du faible effectif. L'Etat a recruté, a financé la formation à l'étranger mais les RH de ce secteur ont déserté le terrain. Si pour le secteur social, il peut être recommandé de recruter, pour le secteur de la santé, un audit RH peut être envisagé pour déterminer les causes profondes de la désertion du personnel soignant.

Fort de ce qui précède, il apparaît que des actions urgentes doivent être prises pour disposer des RHE de qualité. Pour le cas du secteur social, il faut engager des recrutements alors que pour le secteur de la santé, il faut agir sur les éléments de fidélisation. ***Un audit des 11 secteurs permettrait d'identifier les actions pertinentes à retenir*** (recruter, former, assurer la mobilité, gérer avec plus d'équité, une relecture des statuts particuliers, la révision des fiches de postes et l'élaboration des référentiels de compétences dans certains métiers stratégiques etc.)

Un fin de compte, la préoccupation de l'amélioration de la performance des ressources humaines de l'administration publique exige de ne plus les considérer uniquement comme une charge budgétaire mais davantage comme un actif, source de rentabilité. Au-delà des effectifs recrutés chaque année, il convient de s'assurer non seulement de leur pertinence (voir point I ci-dessus) mais également de leur apport au plan qualitatif. Il s'agit alors de s'assurer que les outils de GRH qui garantissent cette exigence sont disponibles dont entre autres : les cadres organiques, les fiches de postes, les référentiels de compétences des différents emplois. Plus simplement il s'agit d'apprécier globalement les pratiques de GRHE. Un audit de chacun des 11 secteurs permettra d'en savoir plus !

Au-delà des audits il convient de questionner l'impact de deux outils dominants dans la GRHE : l'équilibre régional et le pouvoir discrétionnaire dont les effets sur les dysfonctionnements décriés ne sont pas neutres. D'où la question de leur conservation ou suppression.

II.2 Conserver ou remplacer les outils dominants de la GRHE ?

Selon Brewster, Wood et Brookes (2008), il ne semble pas y avoir de consensus sur les pratiques exemplaires dans le domaine des ressources humaines. À l'inverse, les politiques et pratiques de travail adoptées par les organisations peuvent accroître leur avantage concurrentiel avec un

² Rapport final de la réunion annuelle des services centraux et extérieurs du Ministère de la santé publique du Cameroun (décembre 2006).

impact réel sur l'économie du pays. En effet, elles peuvent ou non contribuer au développement d'entreprises plus compétitives.

Cette réalité est particulièrement intéressante pour le Cameroun qui utilise de manière dominante deux outils dans le cadre de la GRHE : « l'équilibre régional » et le « pouvoir discrétionnaire ». La question est alors de savoir comment préserver les exigences de performance tout en utilisant l'outil « équilibre régional » et « le pouvoir discrétionnaire » ? En effet, les actes qui en découlent déteignent sur la qualité des ressources humaines de l'Etat.

L'équilibre régional est un outil de gouvernance publique bien connu dans l'environnement administratif Cameroun depuis les années 1982. Il s'est fait une histoire dans les concours administratifs sanctionnant l'entrée dans la fonction publique. Il est par ailleurs implicitement utilisé dans les nominations. Cette politique des quotas sera baptisée « politique de l'équilibre régional ». D'abord informelle, elle sera institutionnalisée en 1982 par le décret présidentiel n°82/407 du 07 septembre 1982, et par l'arrêté n°010467/MFP/DC du 04 octobre 1982 du ministre de la Fonction publique. Dès lors, l'appartenance à une ethnie ou à un groupe ethno-régional accroît ou diminue les chances d'accès à la fonction publique ou à des strapontins politiques. Ce cadre institutionnel va ouvrir la voie à des ajustements ethniques s'inscrivant dans des stratégies d'anticipation et d'optimisation des usages identitaires de l'ethnie dans des compétitions d'offres et de demandes de positions politiques ou au sein de la fonction publique camerounaise.

Dans son essence pure, l'équilibre est un concept qui vise l'équité et qui est utilisé pour corriger une distorsion ou assurer une stabilité. Il est donc à la fois un « état » et un « processus », un résultat et une modalité retenue pour obtenir ce résultat. Ma proposition est que tous les secteurs ne s'accommodent pas d'un équilibre par la proportionnalité³. Une bonne maîtrise des données et une équité dans l'application du consensus retenu sont le gage d'efficacité. Plus que le principe d'équilibre, il semble que c'est l'application discriminatoire et presque essentiellement politique (au sens de la répartition du pouvoir) qui contribuerait à la faible performance de l'administration publique. La principale préoccupation est alors d'arrimer l'usage de l'équilibre régional aux exigences de la SND30 (à travers un recrutement ciblé) et des nominations qui assurent de combiner à la fois les deux exigences. Il me semble que les politiques pourraient se nourrir des constructions techniques pour légitimer leurs choix et entretenir simultanément un marché politique apaisé, viable et une performance acceptable.

Cette exigence est aussi valable pour l'usage du pouvoir discrétionnaire dont jouissent les décideurs publics. Leurs décisions sont en partie en cause dans les dysfonctionnements relevés. Il faudra donc trouver un savant équilibre entre *la méritocratie académique absolue et la méritocratie académique régionale*. Il s'agit alors de manier avec dextérité « *l'équilibre régional* » « *l'excellence régionale* », « *l'excellence absolue* » tenant compte des *contingences sociopolitiques et des exigences d'efficacité*. Pour notre part, les contingences politiques ne pourront être valorisées que s'il y a un « actif » à partager. Elles sont donc dépendantes des performances et soumises aux exigences d'efficacité. Par conséquent, on ne saurait, au nom de

³ Voir <https://vivianeondouabiwole.com/2020/10/10/note-de-conjoncture-4-de-lequilibre-regional-a-lequilibre-familial-un-glissement-inquietant/>

« l'équilibre régional » ou de l'usage du « pouvoir discrétionnaire » ignorer les principes élémentaires de performance en matière de gestion des ressources humaines de l'Etat.

Pour conclure, bien qu'il n'y ait pas de pratiques universelles en matière de gestion des ressources humaines (GRH), les pratiques performantes sont celles qui, adaptées au contexte, permettent de répondre aux défis que l'administration publique doit affronter. L'administration publique camerounaise devrait à ce titre subir des ajustements conséquents.

Bibliographie

Schiavo-Campo S., De Tommaso G., Mukherjeea. (1997), «*An International Statistical Survey of Government Employment and Wages*», Washington, World Bank Group, Policy research working papers n° 1806, 83 p.

Simon, H. A. (1956). Rational choice and the structure of the environment. *Psychological Review*, 63(2), 129–138.

Singlyf, D. E., Thélot C. (1988), *Gens du privé, gens du public. La grande différence*, Paris, Dunod, 256 p.

Wood, Brewster et Brookes (2008), Similarity, isomorphism or duality? Recent survey evidence on the human resource management policies of multinational corporations. *British Journal of Management*, v. 19, n. 4, p. 320-342.