
Effet de l'action du contrôle supérieur de l'État sur l'offre des services publics au Cameroun
Effect of the Supreme State Audit action on the supply of public services in Cameroon in a context politicization of civil servants

Auteur 1 : BAKITI ba MBOG BINYET Joseph Olivier,

BAKITI ba MBOG BINYET Joseph Olivier

(Docteur/Phd en Sciences de gestion et Maître Assistant CAMES)

Université de Douala/ Faculté des Sciences Économiques et de Gestion Appliquée (FSEGA)/ Cameroun

E-Mail : bakimbog@yahoo.fr

Déclaration de divulgation : L'auteur n'a pas connaissance de quelconque financement qui pourrait affecter l'objectivité de cette étude.

Conflit d'intérêts : L'auteur ne signale aucun conflit d'intérêts.

Pour citer cet article : BAKITI BA MBOG BINYET .J (2021) « Effet de l'action du contrôle supérieur de l'État sur l'offre des services publics au Cameroun », African Scientific Journal « Volume 03, Numéro 8 » pp: 157-186.

Date de soumission : Septembre 2021

Date de publication : Octobre 2021



DOI : 10.5281/zenodo.5727103

Copyright © 2021 – ASJ



Résumé

Cet article ambitionne comprendre à partir d'une analyse des pratiques qui mobilisent les théories néo-institutionnaliste et évolutionniste, « En quoi les routines organisationnelles de contrôle de la gestion des Finances publiques du Contrôle Supérieur de l'État ne contribuent pas significativement à l'amélioration de l'offre des services publics par les structures contrôlées au Cameroun ».

Les résultats montrent que ces routines ont une dimension normative forte. Elles renforcent le comportement procéduralement rationnel du manager, générant un management bureaucratique comme idéal type, source de l'inertie des pouvoirs publics.

Mots clés : Contrôle Supérieur de l'État, Offre, Services publics

Abstract

To reduce deviant behaviour and the misuse of the discretionary power of the public manager, the State control bodies in Cameroon witnessed a reinforcement of their powers, which was intended to help improve the supply of public services in the short term.

From an analysis of the organizational routines of the Supreme State Audit, this article aims to show that by trying to reduce asymmetric information and control the discretionary power of the public manager, these routines rather strengthen its “procedurally rational” behaviour through the process of selective adaptation and encourage bureaucratic management as an ideal type, the very source of inertia levelled at public authorities.

Keys words

Supreme State Audit, Offer, Public Services

Introduction

La structure de contrôle peut être définie comme un ensemble de dispositifs organisationnels et institutionnels qui visent à stimuler les dirigeants à gérer conformément aux intérêts de tous les individus exposés aux risques de l'entreprise, et à garantir la création et la répartition de la valeur (Robert Sangue Fotso, 2015). Leurs rôles restent controversés en dépit de la place qu'elles occupent dans le système de gouvernement des entreprises.

Les théories traditionnelles et les approches économiques ou contingentes des organisations reconnaissent les systèmes de contrôle comme des leviers performants dans la réduction du comportement opportuniste des agents. Elles seraient suffisantes pour expliquer les systèmes de contrôle. Pour Meyer et Rowan (1986) cités par J. W Meyer (1986), les systèmes de contrôle ne reflètent pas les besoins internes de l'organisation. Elles servent à afficher une certaine rationalité pour être légitime dans l'environnement institutionnel.

Les résultats des études psychosociologiques des organisations, montrent que son impact sur le comportement des individus est idiosyncrasique. Il dépendrait de l'organisation dynamique au sein de l'individu, des systèmes psychophysiques qui déterminent son comportement caractéristique et ses pensées et des rapports entre lui et autrui et entre lui et l'organisation (Allport, 1937 cité par M. Hansenne, 2003).

Dans le cadre de l'Administration camerounaise, ces mécanismes sont constitués des structures internes comme les services d'inspections des différentes Administrations, les conseils d'administrations et des structures externes à l'instar du Contrôle supérieur de l'État (CONSUE), la Cours des Comptes, les Commissions parlementaires, la Commission Nationale Anti-corruption (CONAC)...

Au-delà du respect des prescrits légaux, la question de la performance des services publics est posée, et donc nécessairement la question de la responsabilité des mandataires sur la performance (Alain Eraly, Jean Hindriks, 2007), et celui du contrôle de son action. Le choix de l'objet de notre recherche s'est porté sur le CONSUE comme organe de contrôle de la gouvernance des structures publiques de l'État au Cameroun, d'où le sujet : « Effet de l'action du contrôle supérieur de l'État sur l'offre des services publics au Cameroun ».

Le CONSUE a été créé en 1962 d'abord comme simple direction de la Présidence de la République. Il a été par la suite placé sous la tutelle du Ministre d'État, Secrétaire général à la

Présidence de la République¹. Aujourd'hui, il constitue un ministère lié directement à la Présidence de la République². Il est chargé entre autres de l'assainissement des finances publiques ; ce qui devait à terme, contribuer à l'amélioration de la gouvernance des structures contrôlées, par conséquent, à l'offre des services publics.

Quelques résultats positifs que confirment, le recul de l'indice de perception de la corruption de Transparency International, les rapports de la CONAC (2015, 2016 et 2018, 2020) ont été engrangés. Malheureusement, les analyses factuelles, le récent rapport de la Cours des Comptes sur la gestion des fonds destinés à lutter contre la pandémie de Corona virus (Affaire CovidGate) montrent que la situation en termes de qualité de services offerts est loin d'être reluisante.

Selon le Président de la CONAC, en faveur de l'État du Cameroun, 1652 milliards de FCFA de gains financiers cumulés ont été sauvegardés de 2011 à 2017. Ces gains seraient une partie des sommes détournées par les gestionnaires publics. Plusieurs entreprises et entités publiques auditées restent moins performantes et constituent des « gouffres à sous ». L'arrêt de la chambre des comptes du 18 février 2009, faisant suite à son arrêt provisoire du 26 février 2008, confirmant les injonctions en constituant l'agent comptable débiteur envers l'Université de Dschang d'une somme de 640.000 FCFA (C. D. Sietchoua, 2019), l'affaire Beh Mengue contre Agence de Régulation des Télécommunications/État du Cameroun, constituent deux illustrations éclatantes de la persistance des problèmes de gouvernance des structures publiques et parapubliques. Cette situation est aussi décriée par les rapports de la CEMAC (2017) de la Banque mondiale (2018), et des résultats des études de Bayemi et Bakiti ba (2019).

Les bénéfices engrangés sont confisqués par des hauts fonctionnaires véreux et des « hommes d'affaires receleurs » souvent corrompus, laissant aux usagers les seuls sacrifices à consentir, et une pauvreté ambiante.

Sinon, comment expliquer qu'après que le Recteur d'une université soit mis sous mandat de dépôt en mars 2008 pour détournement présumé de deniers publics, sur la base d'un rapport d'audit du CONSUPE, son prédécesseur le soit aussi ? Comment justifier le fait que ce dernier soit innocenté plus tard par le Tribunal Criminel Spécial (TCS) pour une partie des sommes querellées, soit 344 millions de francs CFA des caisses de l'université à titre des cotisations sociales du personnel sans que cet argent n'ait été reversé à la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale ?

¹ Décret n°2005/374 du 11 Octobre 2005 portant organisation des services de la Présidence de la République

² Article 1^{er} du décret N° 2013/287 du 04 septembre 2013

Cet article s'appuie sur une approche « conséquentialiste ou téléologique ». Le but vise à justifier pourquoi l'action du CONSUPE permet une amélioration mitigée et contrastée des services publics offerts par les structures contrôlées. Il nous semble indispensable de noter que ce travail n'a pas pour enjeu de déterminer le lien de cause à effet, encore moins toutes les causes. La problématique s'articule autour de la question : En quoi les routines du contrôle de la gestion des Finances publiques effectué par le CONSUPE ne contribuent pas significativement à l'amélioration de l'offre de services publics des structures contrôlées ?

L'objectif de cet article est de comprendre à l'aide d'une construction mentale cognitive analytique des pratiques, les résultats mitigés de l'action du CONSUPE sur l'offre des services publics au Cameroun.

Les résultats obtenus montrent qu'en voulant réduire les comportements déviants et encadrer le pouvoir discrétionnaire du manager public, les routines organisationnelles de contrôle et de sanction faisant suite au rapport d'audit du CONSUPE, ont renforcé la dimension « ostensible » de la norme sur la gestion des Finances publiques. Cela s'est fait au détriment de la dimension « performative » des structures contrôlées à travers le comportement « procéduralement rationnel » du manager au cours du processus d'adaptation sélectif. Lequel processus a généré un management bureaucratique comme « idéal type », source de l'inertie des pouvoirs publics. Quatre temps meublent cet article. Le premier présente l'approche et les éléments méthodologiques. Le second, l'enjeu de l'action du CONSUPE. Le troisième s'appesantit sur le cadre d'analyse. Enfin, le quatrième sur les conséquences induites des routines organisationnelles du CONSUPE sur l'offre des services publics au Cameroun

1. Approche et éléments méthodologiques de la recherche

La validation des résultats d'une recherche en sciences de gestion est tributaire de sa méthodologie (Gavard-Perret et al., 2008). Les chercheurs en science de gestion visent l'amélioration des performances de l'organisation (Marchesnay, 1991 cité par H. Savall et V. Zardet, 2004). Pour Godelier (1982) et F. Wacheux (1996), elles se distinguent par leur capacité à formuler des problèmes théoriques et pratiques auxquels les praticiens des organisations sont confrontés (H. Savall et V. Zardet, 2004).

Cette recherche vise à comprendre. Il s'agit d'une posture épistémologique constructiviste. Le paradigme méthodologique est interprétatif tel que prôné par Yanow (2006) cité par M-L. Gavard-Perret et al., 2008). C'est une conception qui envisage le facteur humain selon une approche plus conforme à la réalité quotidienne avec ses "affects", son histoire, ses angoisses,

dans des situations face à l'environnement (Zahir Yanat, 2004). La perspective est psychosociologique et inductive.

L'article mobilise les théories néo-institutionnaliste et évolutionniste, conformément aux prescriptions d'acceptabilité sociale, de valeur théorique et d'historicité (Romain Laufer, 2000). La triangulation a été atteinte par l'utilisation d'une diversité des sources d'occurrence, des extraits des décisions de justices et des journaux nationaux, l'extrait de l'intervention d'un manager d'une administration publique camerounaise au cours d'une réunion. Nous avons considéré deux variables interdépendantes susceptibles d'expliquer le style de manager : l'aversion pour le risque du fait de l'incertitude de l'environnement juridique et politique, et le caractère bienveillant ou opportuniste du manager.

Pour éviter le risque d'un raisonnement tautologique qu'induirait la démarche inductive, nous formulons comme suggérée par Henri Savall et Véronique Zardet (2004), en suivant les prescriptions de Kerlinger (2000) (cité par M- L. Gavard-Perret et al., 2008), l'hypothèse centrale suivante : L'action du contrôle supérieur de l'État influence significativement le type de management du dirigeant des structures contrôlées et génère un type bureaucratique comme « idéal type », source d'inertie des pouvoirs publics et de non efficacité des services publics.

2. L'amélioration de l'offre des services publics comme fondement de l'action du CONSUPE

Institution Supérieure de Contrôle des Finances publiques, le CONSUPE est l'auditeur gouvernemental externe, car placé en dehors du gouvernement. Il relève de l'autorité du Président de la République de qui il reçoit les instructions. Il rend compte à travers le Secrétariat Général de la Présidence de la République. Ses agents sont en théorie indépendants vis-à-vis de l'organe audité, mais pas de leur hiérarchie. Réorganisé par décret présidentiel n°2013/287 du 04 septembre 2013, il joue un rôle central dans la protection de la fortune publique.

Il audite les collectivités territoriales décentralisées, les établissements, entreprises publiques et parapubliques, les établissements et associations confessionnels ou laïcs bénéficiant des concours financiers, avais ou garanties de l'État, les autres personnes morales publiques sur le plan administratif, financier et stratégique. Son champ d'action va au-delà de la barrière des structures étatiques ou subventionnées par l'État. Il peut sur instruction du président de la République, effectuer des contrôles spécifiques auprès des organismes privés d'intérêt public présentant un caractère stratégique pour le Cameroun.

Ses missions consistent à l'appréciation de la qualité de la gestion des services et organismes contrôlés. Il constate les irrégularités, les entorses à la réglementation, la mesure et

l'appréciation de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie de la gestion. Il statue aussi sur la sincérité et la fidélité des états financiers produits par la structure auditée. Il prend connaissance de l'organe à auditer, détermine ses besoins en information, recense les actes administratifs de portée générale, les textes, arrêtés, circulaires et autres actes administratifs censés encadrer les comportements des agents et mis au point dans l'organe à audité conformément à la loi. En ce qui concerne la gestion des crédits publics, il détermine les manquements énumérés par la loi du 5 décembre 1974, modifiée par celle du 8 juillet 1978. On distingue les irrégularités mentionnées aux Articles 3, 4 et 5 pour ceux relatifs à la gestion de l'État et des collectivités publiques et celles citées aux articles 6 et 7 à la gestion des entreprises d'État. Est considérée comme irrégularité au sens de la présente loi, toute faute commise préjudiciable à la puissance publique, ne ressortissant pas nécessairement de la compétence des tribunaux répressifs ou de commerce. Le CONSUPE interagit aussi en amont de la gestion des structures auditées en vue du renforcement des capacités des managers et du personnel par des actions de formation continue et de sensibilisation. Il est garant de la norme ; on parlera de qualité totale ou de performance globale (Boiral O., 2001).

3. Les approches néo-institutionnaliste et évolutionniste pour rendre compte de l'action du CONSUPE

Éric Brousseau (1999), posait déjà la question « Néo-institutionnalisme et Évolutionnisme : Quelles Convergences ? ». Pour Alain Alcouffe et Souhaila Kammoun (2000), les limites de l'une semblent trouver les réponses dans l'autre.

L'approche néo-institutionnaliste s'articule autour de la question des institutions (Selznick Philip, 1949; North, D.C, 1986; Celka Arnaud, 2015) d'un point de vue macro et microéconomique. Contrairement à la pensée de la main invisible, elle accorde une place prépondérante aux institutions, à la préservation des routines organisationnelles qui permettent non seulement de montrer combien ce cadre conditionne le comportement des acteurs, mais aussi d'expliquer pourquoi des individus autonomes sont si profondément conditionnés, dans leurs choix par des cadres institutionnels-. Les différentes versions de l'institutionnalisme s'accordent sur le fait que les institutions contribuent à la définition de profondes régularités dans le comportement des individus (Roberto Rizza, 2008). L'approche néo-institutionnelle constitue un "programme de recherche progressif". Ce programme repose sur un noyau dur de concepts s'appliquant à des objets bien identifiés, les modes de gouvernance, l'environnement institutionnel où ils trouvent racine, et l'interaction qui les anime (Claude Menard, 2003).

Si le vocable nouvelle économie institutionnelle a comme auteur Oliver Williamson (1975), l'approche néo-institutionnaliste fut développée originellement par Philip Selznick en 1949 (Roberto Rizza, 2008). Bien que le débat autour de la notion d'institution semble tranché avec la reconnaissance des approches macro et micro économiques, il n'en demeure pas moins que des réticences existent. L'idée est que les structures organisationnelles sont non seulement le produit des actions internes, mais également de contraintes externes, culturelles et symboliques, sous forme de valeurs inculquées (Arnaud Celka, 2015). Après cette phase de diffusion et de légitimation de l'approche néo-institutionnaliste (W. Richard Scott, 1987), on a assisté au débat autour de la question de la différence entre les notions d'institution et d'organe.

Nous considérons les institutions au sens de North (1990, 2005). Ils représentent un ensemble de règles de jeu qui encadrent les relations contractuelles tandis que, les organisations seraient les acteurs du jeu. Les théories néo-institutionnalistes apparaissent être un paradigme explicatif des formes de contrôles censées réduire les effets de l'incomplétude des contrats. Elles ont donc un caractère constitutif et cognitif. Elles jouent un rôle essentiel dans la structuration de la réalité sociale et mentale. Les normes comme vecteur de changement et d'apprentissage sont la résultante d'une vision substantive et restrictive.

Pour Meyer et Rowan cités par Claire Dambrin et al., (2005), les organisations adoptent des structures en réponses aux attentes externes à l'organisation, et l'individu dispose dans ses modèles mentaux des routines qui alimentent l'apprentissage opérationnel. Il s'appuie sur des modes de représentations ou « frameworks ». Plutôt que de réduire l'indétermination concernant la réalité, les organisations peuvent chercher une rationalité applicable qui démontre leur légitimité vis-à-vis de la société prise dans son ensemble. Dans ce cas, celles qui utilisent des ressources « culturellement approuvées » sont légitimées sur le plan externe (Philippe Touron, 2000). Cette recherche de légitimité peut pour Meyer et Rowan (Claire Dambrin et al., 2005), pousser les entreprises à adopter des structures ou des pratiques organisationnelles dans un but « cérémoniel » plus que dans une optique rationnelle d'amélioration de l'efficacité (Claire Dambrin et al., 2005). Le principe de rationalité qui forge la réussite des institutions ne peut donc être absolu comme semblent postuler ses auteurs. Il serait limité au sens d'Herbert Simon dans la théorie de la décision.

La théorie évolutionniste de la firme développée par Winter postule avec l'approche Néo-Institutionnelle, une rationalité limitée qui elle-même serait limitée. Elle soutient que l'organisation recherche la survie en s'appuyant sur des routines organisationnelles et procédures de décisions satisfaisantes. La métaphore biologique, devient alors indispensable

pour la compréhension des mécanismes d'innovation non optimaux, de sélection et de survie de la firme, tout en permettant de définir le système économique sous un nouveau jour (Nathalie Lazaric, 2017).

Toutefois, l'analyse néo institutionnelle se trouve limitée par son trop grand fonctionnalisme qui l'empêche de rendre compte de manière satisfaisante d'un certain nombre de faits stylisés. L'évolutionnisme quant à lui, butte lorsqu'il est appliqué sur l'analyse des dispositifs de coordination et comporterait un défaut d'appréhension des divergences d'intérêts interindividuelles. Il bénéficierait sans doute d'une intégration de l'analyse de l'influence des dispositifs organisationnels sur les comportements (Éric Brousseau, 1999).

Depuis un demi-siècle de réformes administratives, de nombreux travaux de recherches laissent penser que le management public ne peut être défini sans référence aux institutions, structures d'offres en services publics, cadres administratifs et outils de gestion appropriés aux organisations de l'État (Mazouz, Bachir., 2014). S'appuyant sur un tel constat, nous considérons le CONSUPE et les établissements contrôlés comme des organes et les normes de gestion des finances publiques comme des règles formelles, mais également, des contraintes externes, culturelles et symboliques, sous forme de valeurs inculquées qui doivent conduire à une rationalité satisfaisante des entités contrôlées.

4. Les conséquences induites des routines organisationnelles du CONSUPE sur l'offre des services publics au Cameroun

4.1. Les routines organisationnelles du CONSUPE garant du respect d'un contrat incomplet en matière de gestion des Finances publiques

On appelle routines organisationnelles, le savoir-faire, le modèle d'activité répétitif d'une organisation, mais aussi d'un individu. Elles sont le pilier des mémoires individuelles (R.R Nelson. et S.G. Winter, 1982). C'est aussi la mémoire organisationnelle de la firme. Elle possède une collection de « mémoires formelles » à travers des documents, des archives et des artefacts, mais aussi des compétences individuelles largement tacites (Nelson et Winter, 1982 ; Richard Arena et Nathalie Lazarie, 2003).

A priori, elles peuvent être considérées comme contraire au processus d'apprentissage consistant à rechercher de nouvelles façons d'opérer, se centrant sur un changement des pratiques (Gilles Lambert et Noufou Ouédraogo, 2010). Elles s'apparentent aux règles bureaucratiques inflexibles et rigides supposées encadrer, façonner et sanctionner les habitus individuels des gestionnaires publics. Elles concourent au contrôle des gestionnaires des deniers publics selon le mandat par quatre formes de routines organisationnelles :

- Un audit administratif et financier qui porte sur les comptes de l'entité auditée sans déboucher sur une opinion, apanage du commissaire aux comptes qui certifie de la régularité et de la sincérité des comptes. Les agents du CONSUPE peuvent relever des anomalies ou des irrégularités point par point, susceptibles de donner lieu à des sanctions administratives ou judiciaires.

- L'audit de conformité, vise à s'assurer qu'une organisation, un système, une administration fonctionne dans le respect des institutions ; lesquelles ont un caractère coercitif. Lorsque ce n'est pas le cas, si le texte est subjectif, ou encore, s'il s'agit d'une norme internationale n'ayant pas été domestiquée, l'agent contrôlé n'a pas l'obligation de s'y soumettre conformément à la constitution du Cameroun ; ce qui n'est pas interdit est autorisé sauf en matière d'avantage où ce qui n'est pas autorisé est interdit.

- L'audit de performance³ consiste à l'appréciation de la performance au regard des critères d'efficacité, d'efficience et d'économie. L'efficacité renvoie à l'atteinte d'un objectif. L'efficience décrit la capacité à l'atteindre en utilisant au mieux les ressources disponibles alors que, l'économie est le souci qu'à le manager de ne pas gaspiller les ressources mises à sa disposition. Si le manager a la possibilité d'acheter un cahier de composition ou tout autre matériel à 150 FCFA dans une librairie et à 200 FCFA dans une autre, s'il adopte le second choix, il tombe sous le coup de la loi s'il détenait l'information sur les deux possibilités. Sauf autre paramètre objectif, son acte est considéré comme une faute de gestion car, contraire à la rationalisation des choix budgétaires.

- L'audit du système d'information renvoie à l'organisation de la collecte, le traitement, la restitution et l'archivage des données. Le but est d'apprécier leur capacité à générer des données, à les communiquer à qui de droit et les sauvegarder. C'est aussi l'évaluation de leur vulnérabilité.

- L'audit environnemental qui vise à évaluer les conséquences de l'action du manager sur l'environnement au-delà du niveau acceptable. L'auditeur vérifie le respect de la loi cadre et autres textes y relatifs.

- La certification IEITI (Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives) initiée par Tony Blair, premier ministre britannique lors de la conférence de Londres le 17 juin 2003, ratifiée et signée par le Cameroun. Le CONSUPE s'assure du respect des principes de ce cadre de référence. Notamment, que tous les revenus qui découlent des industries extractives soient reversés au budget de l'État ; qu'ils soient exhaustivement retracés, que les informations les

³ Art. 2 Décret n°2005/375 du 11 octobre 2005 portant organisation des services du Contrôle supérieur de l'Etat

concernant soient mises à la disposition du grand public et présentées de façon compréhensive et lisible.

Le CONSUPE contrôle le résultat de l'auditeur interne et des certificateurs afin de fournir un avis favorable selon la perception de la performance publique reconnue comme la résultante d'un pacte institutionnel conclu entre les représentants politiques de l'État tentant d'obtenir l'engagement formel de ses hauts fonctionnaires en faveur de l'amélioration des services aux citoyens, sous contrainte de rareté des ressources et d'imputabilité (Bachir Mazouz et Jean Leclerc, 2008). Les audits sont effectués sur pièces et sur place. Dès lors que la mission du CONSUPE a été régulièrement mandatée, les agents audités sont tenus de se soumettre au contrôle ; tout refus ou toute action visant à le retarder est considérée comme un aveu de carence sur les irrégularités qui pourraient être relevées. Le CONSUPE émet des avis à caractère financier sur les projets de textes législatifs et réglementaires qui lui sont soumis. Il choisit le moment et peut exiger toute la documentation indispensable, ainsi que l'accès à toutes les données informatisées sans limitation de mouvement ou du secret professionnel. Il est propriétaire de tous les pouvoirs d'investigation que lui confère la réglementation et tenu par le secret professionnel. C'est un exécutant aux pouvoirs restreints.

Après la rédaction du rapport d'audit, deux possibilités s'offrent au CONSUPE. Pour le premier cas, c'est le Président de la République qui donne une suite au rapport. Deux possibilités peuvent être utilisées concurremment ou simultanément. Concurremment revient à renvoyer sur instruction, le dossier au CONSUPE. Ce dernier saisit alors le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF). Il peut aussi être sollicité par le Ministre chargé de l'inspection générale de l'État, les Ministres et supérieurs hiérarchiques des agents mis en cause ou chargés de la tutelle des établissements ou organismes victimes des irrégularités constatées. C'est un organe administratif quasi juridictionnel, qui a pour rôle de connaître des irrégularités et fautes de gestion commises par des ordonnateurs de crédits dans l'exercice de leurs fonctions. Il statue sans préjudice des attributions qui pourraient lui être confiées par d'autres textes législatifs ou réglementaires⁴. C'est un organe interministériel composé d'un représentant de la Présidence de la République, un représentant du premier ministre, un représentant du ministre en charge de la justice, un représentant du ministre en charge de l'administration et du territoire, un représentant du ministre assurant la tutelle de l'organisation dans lequel la faute a été commise. Dès qu'il est saisi, le président du conseil désigne un rapporteur et un secrétaire de

⁴Décret N° 2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du CDBF

séance. Le rapporteur, pour procéder à toutes enquêtes et investigations utiles, a le droit de se faire communiquer tous les documents et entendre tout témoin. Les séances du conseil se déroulent à huis clos avec la possibilité pour l'accusé d'être assisté par son avocat. Le conseil ne peut délibérer que si les deux tiers (2/3) des membres sont présents. La décision prise est communiquée par le Président du Conseil et n'est susceptible d'aucun recours gracieux préalable⁵. Trois types de sanctions peuvent être possibles : la mise en débet, la déchéance ou l'amende spéciale. Les formalités procédurales s'inscrivent dans la procédure administrative non contentieuse et dans la procédure administrative contentieuse (Sietchoua Djuitchoko. S., 2019).

La mise en débet est une condamnation qui consiste pour le fautif, à réparer le préjudice subi par l'État. Lors de la présentation du programme économique du gouvernement camerounais pour l'année 2018, le Premier ministre Philémon Yang, déclarait au parlement que la tenue des sessions du CDBF avait abouti à la prise des décisions en débet au bénéfice du Trésor public, à hauteur de 8,365 milliards FCFA (Investir au Cameroun, 2018).

Les déchéances sont constituées par des interdictions momentanées (Steve Thiery Bilounga, 2017) ou définitives d'assumer certaines fonctions publiques. Selon la Loi de décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires de crédits publics et des entreprises d'État, modifiée par celle du 8 juillet 1976, l'amende renvoie au versement d'une somme d'argent pouvant aller de 200 000 à 2 000 000 FCFA.

Ce dernier cas est la procédure en cas de malversations financière ou de fautes de gestion avérées. Des enquêtes supplémentaires peuvent être menées auprès des populations, des agents dits bénéficiaires des financements débloqués par le gestionnaire public. Si les faits mis en causes ont un caractère pénal, l'acte d'accusation peut alors être transmis au Tribunal Criminel Pénal Spécial (TCS). Il s'agit d'un organe juridictionnel chargé de juger les délinquants à cols blancs au Cameroun. Dans ce dernier cas, les décisions prises par le conseil n'ont aucune force sur les décisions que le juge peut prendre par la suite. Elles peuvent faire l'objet d'un recours en annulation ou en reformation.

Le recours en annulation se fait par la saisine du juge administratif. C'est notamment le cas dans l'affaire *Pokem Jean Pierre/Etat du Cameroun* (recours en annulation de la décision n°00031/D/PR/CONSUPE/SPDCBF/SGS du 22 janvier 2014 et de l'arrêté n°0032/A/PR/CONSUPE/SP-CDBF/SGSAS/BS du 22 janvier 2014 et l'affaire *Agent comptable de Dschang/Etat du Cameroun* ; tous déboutés par le tribunal administratif du Centre.

⁵ Article 16 alinéas 1 et 2 du décret n° 2008/028 du 17 Janvier 2008.

En cas de reformation, c'est le conseil qui est habilité. Les deux recours ne sauraient faire l'objet d'un recours gracieux préalable. La grâce ne peut d'être demandée qu'après la procédure administrative. C'est une exclusivité constitutionnelle du Président de la République. Ce dernier, peut directement saisir le juge suivant la gravité et l'opportunité des faits. Si les sommes en cause atteignent 50 millions de FCFA, c'est de la compétence du TCS, soit la compétence rationoe matério. Si elles sont inférieures à 50 millions de FCFA, sont saisis les tribunaux de grande instance du lieu où l'infraction a été commise. Les sanctions peuvent être soit administratives, soit pénales. Ce qui rend hétérogènes l'examen des pratiques et des résultats qui découlent de l'implémentation des réformes administratives de nature néolibérale (Hudon P-A. et Mazouz Bachir, 2014). Lorsque l'audit montre qu'un manager a un comportement qui met en péril la fortune publique, le CONSUPE a le devoir de prendre des mesures conservatoires afin de protéger cette dernière et éviter des dégâts irréparables. Le manager peut être suspendu de ses fonctions. Il peut aussi s'agir de la restriction, l'interdiction de quitter le territoire national ou de la saisine du TCS.

4.2. Les routines organisationnelles du CONSUPE source de renforcement du comportement procéduralement rationnel du manager public

Les habitus organisationnels du CONSUPE en tant que "gènes", s'inspirent de la culture organisationnelle de l'administration publique, assurent la continuité et la permanence des valeurs, coutumes et performances des organisations sous son contrôle. Cet objectif normatif n'est pas évident dans un contexte de politisation du fonctionnaire (Martin P.ZE, 2007).

En cherchant à réduire le comportement opportuniste et encadrer le pouvoir discrétionnaire du manager public, les routines organisationnelles du CONSUPE vont contribuer à la mise en œuvre de la part du manager public d'un certain nombre de stratégies d'enracinement et de dédouanement. Il s'agit pour le manager public de contourner, voire d'anesthésier les routines de contrôle et de suivi du CONSUPE. Lorsqu'on applique les principes positivistes au sens d'Auguste Comte au fonctionnement des organisations (Bartoli, A., 2009), on est amené à considérer que toute décision n'est en fait qu'une adaptation logique et instantanée d'un acteur rationnel à un événement extérieur-. Comme toute institution d'encadrement, les routines d'audit du CONSUPE conditionner les attitudes du manager public à l'adoption du comportement « légal rationnel ». « Vouloir contrôler, c'est « chercher à orienter des actions, des comportements – sinon des savoirs, des buts ou des valeurs » (Bouquin, H., 2009, Masingue A. et al., 2016). Le contrôle assure la préservation de la fortune publique en évitant et en sensibilisant les gestionnaires publics sur les fautes de gestions définies en matière de Finances

publiques. Il y a comme une primauté du contrôle administratif en adossant la performance de la structure contrôlée sur un cadre de référence qui dans le cas de l'Administration publique camerounaise et de la plupart des pays africains n'est autre que la Gestion Axée sur le Résultat. A l'instar des normes ISO, l'institutionnalisation de la gestion par résultats, comme cadre officiel de gestion confirme l'imputabilité des Ministres, responsabilise les hauts fonctionnaires, favorise les engagements de réalisation - à des fins d'amélioration des résultats de l'action publique (Mazouz Bachir et al., 2015). Pour Cochoy et al., « le référentiel normatif introduit un point de vue extérieur, un témoin, qui donne à chacun le sentiment d'agir sous surveillance » (Gilles Lambert et Noufou Ouedraogo N. F., 2009). Les habitus qui sont forgés et confortés chez le manager public devraient avoir une connotation administrative, la notion de contrôle s'appuyant sur l'hypothèse d'une rationalité comportementale dans le sens de la théorie cognitive de Kurt Lewin. Une telle conception est proche de la vision métaphorique de l'organisation en tant que machine. Elle s'apparente aussi à l'organisation standardisée du travail. Le but est d'obtenir un comportement préalablement défini en adéquation avec les objectifs de l'organisation afin d'améliorer sa productivité.

Le CONSUPE joue donc le rôle d'un organisme certificateur. Il déclenche, oriente et maintient le comportement du manager dans un sens prédéfini afin que ce dernier perçoive comme le soutient Gary Becker S. (1968), que le gain qu'il aura en adoptant un comportement et une attitude favorables pour l'organisation soit supérieur à la perte générée par un comportement malveillant de sa part comme c'est le cas en matière de corruption.

En matière de corruption, le bénéfice de l'illégalité pour l'agent est estimée à partir du pot-de-vin, noté b , qu'il reçoit comme bénéfice de l'illégalité. Cependant, ce pot-de-vin est contraint par le système de surveillance que le principal met en place et qui permet que l'illégalité lui soit révélée à une probabilité p . Aussi, l'agent sera puni par le principal, si la corruption de l'agent lui est révélée à la probabilité p . Le cas échéant, l'agent perd donc le salaire, et obtient son salaire externe, w_0 . Si on considère le type d'agent dont la préférence pour l'honnêteté est égale à θ , l'idée selon laquelle il décide d'être corrompu si la valeur de la corruption excède celle de l'honnêteté se résume par l'expression :

$$\theta + w < (1 - p)(w + p) + pw_0 \text{ soit}$$

$$\theta + p(w - w_0) < (1 - p)b \quad (1)$$

Etant donné la densité des types au sein de la population d'agents, cette condition définit la proportion d'agents corrompus γ , comme une fonction des décisions du principal :

$$\gamma = P[\theta < (1 - p)b - p(w - w_0)] = G(\theta^*)$$

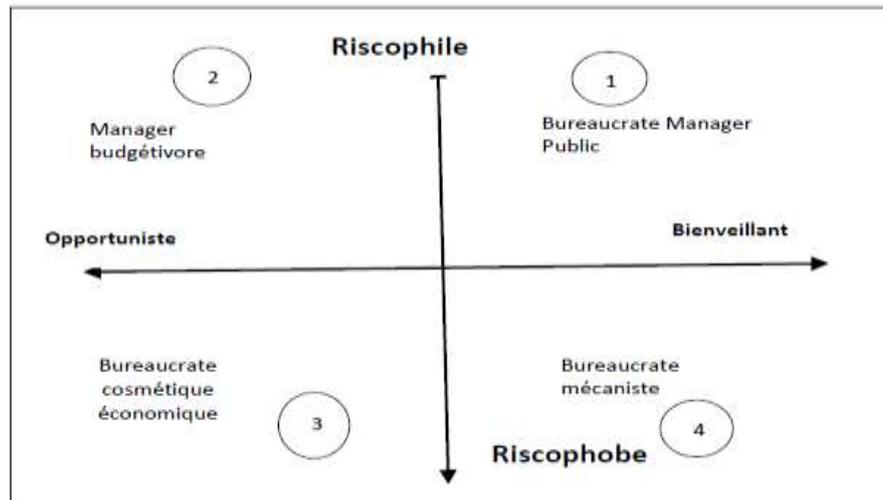
Où $\theta^* = (1 - p)b - p(w - w_0)$ désigne le niveau de préférence pour l'honnêteté à partir duquel les agents renoncent à être corrompus.

Une telle approche est conforme au management bureaucratique. Elle constitue un facteur de motivation extrinsèque pour le manager public d'autant plus que les routines organisationnelles qui régissent les organisations étatiques sont conçues sur un mode d'optimisation procédural. Celles du CONSUPE doivent les analyser d'une axiomatic à priori : celle de la maximisation de l'offre de service telle qu'espérée. Comme un « commissaire-priseur » walrasien, le CONSUPE mandaté par l'Etat, fixe et vérifie le respect en matière de gestion des règles des Finances publiques. Toutefois, les individus ont des buts et agissent en fonction de leur réalisation (Véronique Chanut et al., 2011). On peut donc assister à un déplacement de buts.

La capacité cognitive de ces derniers, leurs stratégies, les interrelations et surtout leur caractère bienveillant ou pas, riscophobe ou riscophile, vont rendre cette représentation « rationnelle » qu'incarnent les principes de Finance publique idiosyncrasique. Tout cela, encadré par les mécanismes de contrôle des dirigeants publics. L'inefficacité de cet encadrement laisse cependant une marge de manœuvre importante au dirigeant, qui jouit d'importants pouvoirs informels fondés entre autres sur le caractère non concurrentiel du marché des biens et services, la quasi inexistence du marché financier, l'ancrage politique du marché des dirigeants publics, le fonctionnariat des membres du conseil d'administration et l'aptitude du dirigeant à développer des mécanismes d'enracinement (Moungou Mbenda, S. P., 2017).

Quatre types de comportements sont susceptibles d'apparaître chez les managers publics et assimilés dans ce contexte de politisation du fonctionnaire camerounais et des suites données aux différents rapports du CONSUPE, surtout lorsqu'on prend en compte le paradoxe de Saint Petersburg. Ce dernier stipule que la fonction d'utilité d'un individu qui a une aversion pour le risque est inférieure à celle d'un individu neutre, qui elle-même est inférieure à celle d'un individu qui préfère le risque.

Figure N°1 : Typologie des managers publics soumis à l'action du CONSUPE



Source : L'auteur

Dans le premier cas, les routines du CONSUPE jouent leur rôle de façon efficiente. Le manager respecte les règles bureaucratiques prédéfinies. On assiste à une préservation des ressources de l'organe contrôlé et une mécanisation des routines organisationnelles. Il y a un processus d'apprentissage et de socialisation à la culture bureaucratique organisationnelle de l'entité publique (Edoror Ubhenin. O., 2019) avec utilisation bienveillante du pouvoir discrétionnaire par le manager. Les habitus du manager public sont conditionnés par des procédures administratives très peu propices à la flexibilité managériale. Lorsque les routines des entités contrôlées sont performantes selon le triptyque Efficacité-Economie-Efficacité, l'utilité prédéfinie bien optimisée, on aboutit à une rationalité, à défaut d'être absolue, satisfaisante de l'offre dans le respect des principes de continuité, d'égalité, de mutabilité ou de d'adaptation et de neutralité du service public (E. Lande et B. Drevet, 2011, J. F. Wandji K., 2019). Il adopte à l'aide de son pouvoir discrétionnaire un comportement substantiellement rationnel à travers un processus d'adaptation sélectif. C'est un comportement qui lui permet d'atteindre les buts donnés à l'intérieur des limites imposées par des conditions et des contraintes données (H. A. Simon, 1976). C'est ce que Neumann et Morgenstern (Bernard Walliser, 2003), surnomment « standard de comportement » des acteurs. Cette forme de rationalité issue de la conception orthodoxe, néoclassique, est régulièrement mise à rude épreuve par les caractéristiques psychosociologiques et situationnels du décideur. Lesquelles ne peuvent à elles seules, influencer sa prise de décision et son comportement. Il croit à la garantie du contradictoire qu'incarnent les formalités procédurales prises en compte lors du contentieux. Toutefois, le

contradictoire n'atteint pas encore dans la procédure, toute l'importance à laquelle on se serait attendu (Sietchoua Djuitchoko. S., 2019). Dans ce domaine de la procédure disciplinaire, le nouveau droit de la fonction publique- souffre de quelques zones d'ombre susceptibles d'ouvrir une brèche à un excès de pouvoir : certaines actions en effet échappent au contradictoire devant l'espace interlocutoire neutre institué (J. F. Wandji K. 2019). L'hypothèse est que le manager public est bienveillant, motivé par le service public appartient ou non aux réseaux influents du pouvoir, ne craint pas la politisation de l'action du CONSUPE encore moins celle de la justice malgré les problèmes de gouvernance qui caractérisent l'Afrique (Edoror Ubhenin. O., 2019) ; c'est le Bureaucrate Manager.

Pour l'honorable et Professeur Charly Gabriel Mbock⁶, « Tout laisse à croire qu'au Cameroun, le CONSUPE, est une façade administrative où se lit une bonne intention d'exemplarité morale et managériale, ne soit déçue en usine infernale de production massive d'accusés dont la particularité est d'être, tous autant qu'ils sont, présumés... coupables ». Dans le cadre d'un dialogue entre un Chef d'Établissement et son personnel enseignant à l'université de Douala, Mr Alain, Chef d'Établissement affirme :

« Il faut qu'on exige qu'on remplisse les cahiers de texte pour qu'on sache à quelle heure on a fait le cours, dans quelle salle et à quelle heure. Quel cours ? Ça peut justifier surtout lorsqu'on a un contrôle à venir. Comme on ne connaît pas le futur, il vaut mieux s'aligner et s'arrêter à quelque chose que tout le monde peut retenir ; voilà ce que je voulais dire. Donc docteur X, chers collègues, entendons-nous sur le calcul de la base, sur la détermination de la base des heures complémentaires. Je dis que légalement de ce que je sais... Je rappelle que les thèses que vous avez évoquées rentrent dans un processus rectoral ; c'est le rectorat qui s'en occupe... » (extrait des propos de Mr Alain, Chef d'un Établissement d'une des universités camerounaises).

Dans le deuxième cas, les managers sont riscophiles, malveillants et/ou pensent jouir d'une immunité du fait d'une puissance politique de réseaux supposées. Ils maximisent leur égoïsme au détriment de la bonne gouvernance. Leur prise de décision intègre les modérateurs situationnels tels que la politisation de l'action du CONSUPE, les modérateurs individuels, organisationnels et sociologiques. Ils arriment leurs comportements non pas à la norme formelle dont est garant le CONSUPE, mais plutôt à la conception informelle de la bonne gouvernance

⁶ Cameroonvoice.comm du 15 avril 2015

de leur réseau politique sans les considérer comme des fautes professionnelles⁷ et extraprofessionnelles⁸. Ils sont souvent qualifiés de « prévaricateurs » de la fortune publique. Ils engrangent des bénéfices personnels, claniques, ou de réseaux en servant ses intérêts ou ceux de son réseau d'influence à qui ils rendraient compte. Toutes ces fautes de gestion sont soit couvertes, soit restent impunies, nonobstant le principe d'opportunité dans la prise de décision des responsables judiciaires. Ce type de manager se retrouve souvent promu malgré les scandales que soulèvent les multiples fautes de gestion dont il se serait rendu coupable relevées par le CONSUPE. De tels managers sont qualifiés de Managers Budgétivores ou Managers Prévaricateurs de la fortune publique. Cette situation justifierait pourquoi certains anciens ministres pris dans le cadre de l'opération épervier⁹ et gardés en vue en prison vont par la suite se retrouver en toute liberté et en plein activités à l'étranger sous prétexte d'une évacuation sanitaire. Il y a corruption et malversation officielle dans la gestion des Finances publiques. Dans ce cas de figure, le principal ne serait pas bienveillant ; ce qui expliquerait en partie le comportement de l'agent. C'est notamment pourquoi le cas de l'affaire Essimi Menye/ Etat du Cameroun qui se retrouve aujourd'hui en toute liberté aux États-Unis, Ambassa Zang/Ministère de la Santé publique et bien d'autres ne soient pas compris par le grand public. On a l'impression qu'il y aurait deux poids et deux mesures dans la gestion de l'opération épervier. Le troisième est celui du manager riscophobe et opportuniste. Il agit comme le second sauf que ne prétend pas avoir une immunité du fait de son appartenance à un clan ou un groupe quelconque de lobbies. Sa prise de décisions est approximative. Il fait un mauvais usage de son pouvoir discrétionnaire. La peur d'être appréhendé ou mis sous mandat de dépôt contribue à des choix égoïstes et opportunistes. Il recherche une performance adaptative, notamment économique pour être en phase avec le principe de rationalisation des choix budgétaires. C'est le cas lorsqu'un chef d'Établissement réduit abusivement les primes de son personnel et augmente le budget des marchés publics pour en bénéficier en tant qu'opérateur économique informel utilisant un ou plusieurs prête-noms. On aboutit à une performance économique dont le but est de camoufler la mauvaise gouvernance. Il s'agit du bureaucrate cosmétique économique. Il donne l'impression de respecter le cadre réglementaire et les routines organisationnelles. Ce type de manager incruste les principes de contrôles du CONSUPE dans

⁷ Art. 93.2, décret n°94/199 du 7 octobre 1994 portant statut général de la fonction publique de l'État, modifié et complété par le décret n°2000/287 du 12 octobre 2000.

⁸ Art.93.3, décret n°94/199. Idem

⁹ Nom de baptême de l'opération judiciaire visant l'assainissement de la gestion des finances publiques au Cameroun dont la mission est celle de traquer les gestionnaires publics délinquants et en délicatesses.

sa prise de décision tout en les contournant de façon astucieuse, sacrifiant le personnel et les usagers à son avantage et/ou à celui de son réseau d'influence.

Le dernier type le manager bien que bienveillant est riscophobe. Il n'a aucune confiance envers les institutions gouvernementales et politiques. Il les perçoit comme inféodées par le jeu politique et les différents réseaux d'influence. Il préfère éviter les fautes de gestion. Il y a une déconstruction progressive du comportement rationnel et « maximisateur » du manager public au profit d'une rationalité limitée ou "bornée" ; ce qui rend toute optimisation impossible. Selon la logique et la psychologie du choix humain, le manager dans cette situation fera le minimum. Il évite l'usage de son pouvoir discrétionnaire dans les cas où le risque encouru en cas de faute de gestion est perçu élevé. On aboutit " à un comportement "procéduralement rationnel limité, résultat d'une délibération appropriée et limitée comme le prouvent les propos de Monsieur Alain, responsable d'une faculté des universités camerounaises:

« Vous savez qu'actuellement, il y a des contrôles. C'est des contrôles malveillants. Moi j'ai de la malchance parce que dans ce pays lorsqu'on ne joue pas le match des autres, lorsqu'on ne fait pas partir d'une certaine équipe, tout de suite, vous êtes classés et on dit que vous n'êtes pas une personne normale. On cherche à vous mettre à l'intérieur. Je me suis en sorti parce que j'ai essayé de faire les choses conformément à la norme. Je ne vais pas dire que je suis le meilleur. Je ne suis pas parfait, mais j'ai essayé de me conformer à la norme. Donc quand vous faites des requêtes, des revendications, il faut aussi savoir que la personne qui est devant vous a une famille, elle a une vie et que dans le passé, elle a travaillé avec des équipes qui ont connu des sorts que tout le monde connaît aujourd'hui ; beaucoup sont ailleurs, j'aurai pu me retrouver là, j'aurai pu me retrouver là. Donc je suis de ceux-là qui marchent, qui se couvrent sur la loi. Donc quand la loi est à ce niveau, je me mets à ce niveau afin qu'elle me protège parce que la loi nous protège. Donc, faisons des revendications, protégeons nous, mettons-nous sous le couvert de la loi. Donc, voilà ce que je veux dire de prime à bord afin que nous puissions arriver à un accord. Donc, il faut qu'on détermine parce que ce qui nous réunit ici est la base de calcul, la base de calcul des heures complémentaires. Maintenant, il y a d'autres travaux qui sont effectués qui peuvent être pris en compte, intégrés dans d'autres cadres »¹⁰.

Ce discours prouve la peur et le caractère riscophobe de ce manager public. Son pouvoir discrétionnaire ne l'intéresse pas. Il n'en fait d'ailleurs pas allusion et se contente de s'arrimer à la norme afin d'éviter d'être mis en prison où se retrouvent beaucoup de ses anciens

¹⁰ Ces propos comme les premiers ont été tenus dans le même cadre et sans l'approbation de l'intéressé à l'aide d'un magnétophone caché

collaborateurs pour faute de gestion et détournements de fonds supposés selon son argumentaire. Il préfère se conformer à une loi qui date des années 70 pour couvrir ses décisions au risque de léser ses collaborateurs comme cela apparaît dans ses propos. Face au mouvement d'humeur, afin de désamorcer la situation, il demande de prendre exclusivement pour base de travail les textes. Le manager demeure administrateur pour éviter d'être pris à défaut par les mécanismes de contrôle du CONSUPE dont les résultats peuvent être politisés. Il suit les règles, et s'abstient de toute initiative individuelle en lieu et place du manager entrepreneur que préconise le NMP ; c'est le Bureaucrate mécaniste.

En cherchant à rationaliser le comportement du manager public, les routines procédurales du CONSUPE génèrent une rationalité administrative et une rationalité opportuniste. Quand les psychologues utilisent le terme "rationnel", ils ont habituellement en tête la rationalité procédurale". Cette rationalité procédurale administrative dont serait garant le CONSUPE renforcerait le bureaucrate comme l'idéal type. Les résultats de cette étude sont condensés dans le tableau 1

Tableau 1 : Essai de construction de la typologie de l'action du CONSUPE sur l'offre de services publics au Cameroun

Facteurs de différenciation	Profil des managers			
	Manager budgétivore	Profil bureaucrate		
		Bureaucrate cosmétique économique	Bureaucrate manager public	Bureaucrate mécaniste
Caractéristiques	- Riscophile - Opportuniste	- Riscophobe - Opportunité	- Riscophile - Bienveillant	- Riscophobe - Bienveillant
Manifestations	- Contrôle non efficient - Sentiment d'immunité réelle ou présumée du fait d'une puissance politique de réseaux - Socialisation aux normes informelles et internalisation des critères de performance de l'entité gouvernée tel	- Contrôle plus ou moins efficient - Socialisation aux normes formelles et internalisation des critères de performance normatifs de la structure gouvernée - Prise de décisions approximative et mauvaise interprétation	- Contrôle efficient ou non - Respect des règles de gestion des Finances publiques - Préservation des ressources de l'organe contrôlé - Mécanisation des routines organisationnelles - Processus d'apprentissage et de socialisation à la culture organisationnelle	- Contrôle efficient ou non - Manque de confiance envers les institutions gouvernementales et politiques - Déconstruction progressive du comportement rationnel et « maximisateur » du manager public - Rationalité limitée ou "bornée" - Stratégie d'évitement des risques

	<p>que voulue par le réseau d'influence</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prise en compte des modérateurs situationnels tel que la politisation du résultat du contrôle, des modérateurs individuels, organisationnels et sociologiques -Maximise les bénéfices personnels, claniques, ou de réseaux - Principal malveillant ou pas - Abus du pouvoir discrétionnaire 	<p>du pouvoir discrétionnaire</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prise en compte des modérateurs situationnels tel que la politisation des résultats du contrôle et des modérateurs individuels, organisationnels et sociologiques - Maximise les bénéfices personnels au détriment des subordonnés et collègues - Principal bienveillant ou pas - Utilisation calculée du pouvoir discrétionnaire -Privilégier la performance économique - Rationalité applicable - Incruste et contourne de façon astucieuse les principes de contrôles 	<p>de l'entité gouvernée</p> <ul style="list-style-type: none"> -Utilisation bienveillante du pouvoir discrétionnaire - Rationalité à défaut d'être absolue, satisfaisante 	<ul style="list-style-type: none"> - Utilisation modérée et réfléchi du pouvoir discrétionnaire - Conformité à la norme dans la prise de décision
Comportement type	Comportement rationnel au détriment de la bonne gouvernance	Comportement rationnel économique	Comportement substantiellement rationnel	Comportement « légal » procéduralement rationnel limité et normé

Source : Résultat de nos analyses

4.3. L'idéal type bureaucratique d'enracinement et facteur d'inertie de l'action du manager public

La rationalité procédurale administrative qui génère le manager bureaucratique comme idéal type contribue à anesthésier le manager public, affectant du coup l'offre des services publics. Pour être jugé performant d'un point de vue économique par sa tutelle, il va réduire au maximum les dépenses. Face à deux situations, le manager aura tendance à prendre le choix qui permet une plus grande économie des ressources, parfois au détriment des subordonnés, principaux créateurs de la valeur ajoutée. Cette conception bureaucratique du management s'accommode peut à la gestion des ressources humaines comme porteuses de compétences. Le manager dans le respect des principes de Finance publique, va éviter de jouer avec les lignes budgétaires malgré son pouvoir discrétionnaire et l'opportunité de la dépense publique. Il peut arriver qu'une ligne soit épuisée. Le manager qui adopte une rationalité procédurale administrative va suivre la procédure jusqu'à son terme avant de débloquer les ressources nécessaires pour y remédier afin d'éviter la faute de gestion dénommée modification irrégulière de l'affectation des crédits, énumérés par la loi du 5 décembre 1974, modifiée par celle du 8 juillet 1978. C'est aussi le cas lorsqu'en absence du véritable manager pour diverses raisons, celui qui assure l'intérim ne peut engager une dépense sans avoir qualité pour le faire ou sans avoir reçu délégation comme le stipule la réglementation sur les ordonnancements. Les routines du CONSUPE apparaissent alors ici comme contraires à un processus d'apprentissage et d'innovation consistant à rechercher de nouvelles façons d'améliorer l'offre des services publics.

Le cas d'une structure publique universitaire est très illustratif de ce qui précède. En effet, afin d'améliorer la qualité du service public offert, le manager avait institué en accord avec le conseil d'administration et conformément à la réglementation un certain nombre de primes pour son personnel. Malgré l'autorisation du conseil d'administration, il a été réprimandé par le conseil de discipline financier après un audit du CONSUPE l'incriminant pour cette décision. Le dirigeant, tout comme le conseil d'administration (principal contrôleur du dirigeant), sont tous deux des employés de l'Etat. L'entreprise publique peut donc apparaître comme une institution aux pouvoirs écartelés à ses dépens (Moungou Mbenda, S. P., 2017). Dans les entreprises privées, les actionnaires sont des mandants qui engagent des managers. Cette situation n'est pas la même dans les entreprises et Etablissements publics, où les membres du conseil d'administration sont des fonctionnaires, agents de l'Etat et employés, souvent désignés par l'Etat politique.

Ce dernier considère alors une telle procédure comme un acte d'enrichissement illicite si toutefois la loi n'a pas formellement prévue¹¹ malgré la flexibilité qu'offre le Livre Blanc aux gestionnaires des universités. Ce qui a d'ailleurs conduit à la suppression des primes querellées par ses prédécesseurs, soucieux d'éviter ces fautes de gestion présumées qui sont légions dans les autres universités et considérées comme légales. Cette décision est perçue comme une injustice organisationnelle pour le personnel de cette Université. En effet, selon le Livre blanc, le Chef d'un Établissement peut octroyer des primes supplémentaires au personnel en cas de nécessité pour sa bonne marche. Cette situation malheureuse ne prend pas en compte la programmation des examens les weekend pourtant jours non ouvrables selon le statut de la fonction publique, le non-paiement de certaines prestations académiques comme l'encadrement des rapports de stage et mémoires professionnels des étudiants de certaines facultés, les travaux administratifs supplémentaires pour les enseignants chercheurs ainsi que d'autres tâches non prises en compte dans le calcul des avantages statutaires du personnel administratif et enseignant. Cette situation a d'ailleurs conduit à plusieurs mouvements et tentatives de grève au sein des universités camerounaises. La plus récente est celle de fin janvier et début février 2021. Elle a obligé le ministre de tutelle après un dialogue avec le Syndicat National des Enseignants du Supérieur (SYNES) et le ministère des finances sous l'encadrement du premier ministre sur instruction de la Présidence de la République, à pointer un communiqué dans lequel il exige aux différents recteurs et Chefs d'Établissement de remédier à cette situation. Ces derniers doivent lui faire parvenir les états des services faits pour une prise en charge financière par le ministère des finances au travers la Caisse Autonome d'Amortissement dont le rôle est l'apurement des dettes de l'État. En effet, une administration non organisée ou mal organisée provoque généralement des crises en série. Elle présente l'image d'une jungle où le rusé, le plus brave ou le plus fort agit à sa guise. Les fragiles, les névralgiques, et les plus faibles sont dans le désarroi et se battent pour leur survie (Alphonse Mekolo, 2019).

Si ce qui n'est pas interdit est autorisé, selon l'un des principes informels de la gestion des Finances publiques, en matière d'avantage ou c'est le raisonnement qu'on sert, ce qui n'est pas autorisé est interdit. Plus grave encore, des responsables hiérarchiques, plus favorables à la culture de résultats que véhiculent les réformes administratives, usent de moyens de pression, des méthodes de mesures contestables et d'interprétations à géométrie variable d'indicateurs de performance éveillent les soupçons des employés, associations citoyennes et usagers du service

¹¹ Exemple de l'Affaire Bruno Bekolo Ebe/État du Cameroun sur l'octroi de certaines primes de renforcement des capacités du personnel de l'Université de Douala

public (Mazouz Bachir, et al., 2012). Ce souci de ne pas gaspiller les ressources mises en la disposition du manager contribue à son inertie face à de multiples situations. Il devient un administrateur apprécié par sa hiérarchie mais incompris par ses collègues, subordonnés et clients qui attendent l'amélioration de leurs conditions de vie. Seule la conformité aux lois et règlements compte. On aboutit à une « routinisation » aux conséquences néfastes sur la performance de ses subordonnés. Ce qui a pour corollaire une baisse substantielle qualitative et quantitative de la productivité de l'offre des services publics. C'est le cas notamment de l'entretien routier, des établissements scolaires et autres infrastructures administratives dont les travaux doivent souvent attendre le vote d'une nouvelle ligne budgétaire ou l'épilogue d'une procédure administrative souvent longue et controversée. Cet état de choses justifie le fait que parfois les montants énormes présumés soient souvent réformés après des enquêtes complémentaires. C'est donc dire qu'au-delà de la politisation de l'action du CONSUPE, son cadre de référence et celui du manager public, constituent un frein dans l'épanouissement du manager. Ils font la part belle au manager bureaucratique, ignore la performance sociale et affecte négativement l'offre des services publics.

L'adoption du Nouveau management public, la gestion axée sur les résultats imposée par les bailleurs de fonds ou simple mimétisme, qui devrait selon ses partisans inciter les acteurs publics à adopter des pratiques innovatrices, plus efficaces, plus responsables, plus performantes, qui « bousculent les normes, les routines et les habitudes constitutives du modèle bureaucratique et de la culture administrative traditionnelle », semblent ne pas constituer une panacée pour les pays africains et l'Administration camerounaise en particulier.

De façon générale, il apparaît que les dimensions « ostensibles » de la norme censées forger la démarche à suivre (conformité à la norme) et le résultat de cette mise en œuvre (« dimension performative ») sont en inadéquation, tant l'environnement politique, institutionnel et sociologique constituerait des freins empreints d'un repli identitaire et clanique au détriment du bien-être collectif. Toute chose qui fait la part belle au manager bureaucratique comme idéal type anesthésiant de fait l'action du CONSUPE.

Conclusion

Cet article étudie l'influence des routines de contrôle du CONSUPE sur l'offre des structures publiques contrôlées. Le but visait à comprendre pourquoi l'action du CONSUPE permet une amélioration mitigée et contrastée de l'offre des services offert aux usagers par les structures contrôlées.

Il apparaît que les mécanismes de contrôle du CONSUPE conditionnent les habitus du manager public. Ce qui confirme l'analyse de Claude Menard (2003) et Roberto Rizza, (2008). Ils transformant le manager public en « manager bureaucratique » et/ou budgétivore. Ce type de management influence négativement l'offre des services publics au Cameroun. Ces mécanismes de contrôle ont renforcé la dimension « ostensible » de la norme sur la gestion des Finances publiques au détriment de la dimension « performative » des structures contrôlées. Et ce, non seulement du fait du caractère subjectif des interprétations individuelles qu'offre la flexibilité de la fonction publique et le pouvoir discrétionnaire des managers. Les routines organisationnelles des organes contrôlés, confortent le rôle d'administrateur (Feldman, 2000; Feldman et Pentland, 2003 ; Julnes, 2008 ; Moynihan, 2009 et 2010 ; Mazouz et al., 2015) au détriment de celui du manager qu'incarne le nouveau management public.

Notre analyse confirme la vision de Meyer et Rowan (J. W. Meyer, 1986). Les dispositifs de contrôle des organisations apparaissent être des contraintes indispensables et satisfaisantes non exhaustives et très contrastées. Ils constituent des variables de socialisation procédurales et normatives et limités qui s'insèrent dans une approche classique et bureaucratique de la gestion publique. Ils s'accommodent donc, en l'état peu aux enjeux de la Nouvelle gestion publique ; celle de la performance des entités publique. Au-delà des normes retenues, il apparaît difficile de mesurer la qualité des administrations publiques grâce aux indicateurs de gouvernance (S. Van de Walle, 2005).

D'un point de vue pratique, le CONSUPE apparaît être un dispositif de contrôle cérémonial, tant tout laisse à croire que le principal est malveillant et qu'il y aurait comme une officialisation de la corruption et la mal gouvernance. Par ailleurs, l'action du CONSUPE ne reflète pas les besoins internes des organisations contrôlées mais servent à afficher une certaine rationalité pour être légitime dans l'environnement institutionnel. L'implémentation des pratiques issues du NMP trouve ici une limite majeure. Les attentes et les besoins des populations ne sauraient être conditionnés par des mécanismes de contrôle complexes et administratifs faisant la part belle au respect des procédures.

Pour y remédier, ne faudrait-il pas passer d'un processus de contrôle normatif à un processus de contrôle centré sur la performance avec une redéfinition du concept de « faute de gestion » et un cadre de référence flexible orienté sur les réalisations réelles du manger ? La rationalité économique et normative, devrait cesser d'être les principales contraintes à satisfaire. Il faut y ajouter la rationalité sociale et l'opportunité de la dépense pour la satisfaction des besoins et attentes exprimés par les clients des structures contrôlées. Dans cette optique, les managers ne raisonnent plus en tant qu'individu, mais plutôt en tant que facilitateur entre la communauté qui attend des rentes de leur position dans l'organisation. C'est pourquoi, au vu du contexte politique, économique, social et des différentes évolutions à venir, un rapprochement au plus près de la stratégie et de la prise de décision est un atout indéniable (Masingue A. et al., 2016). L'indépendance des agents du CONSUPE par rapport au pouvoir politique est aussi mise à rude épreuve.

La nature théorique de notre analyse constitue en soi une limite. Par ailleurs, le principe de présomption d'innocence et la confidentialité de certaines informations juridiques constituent autant des éléments qui limitent la portée des résultats théoriques de notre analyse. Il serait bon de mener une étude empirique dans l'avenir, de s'appesantir sur l'implication et le rôle des inspecteurs dans le processus de contrôle ; surtout de répondre à la question de savoir jusqu'à quel niveau le politique influence l'action du CONSUPE.

Bibliographique

- Alcouffe, A. & Kammoun, S., (2000). Une approche économique des compétences de la firme: vers une synthèse des théories néo-institutionnelles et évolutionnistes. *Lirhe-Université des sciences sociales Toulouse*. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01177198>
- Arena, R. & Lazarie, N. (2003). La théorie évolutionniste du changement économique de Nelson et Winter (1984) : Une analyse économique rétrospective. *Revue Economique*, 54(2), 329- 354.
- Banque mondiale. (2018, juin). *Cameroun, revue des dépenses publiques : Aligner les dépenses publiques aux objectifs de la vision 2035*, World bank group, Cameroun
- Bartoli, A. (2009). *Management dans les organisations publiques*. Collection Management public, 3ème édition Dunod.
- Bayemi, O. & Bakiti ba M. B. (2019). Effects of corruption on the functioning of the public hospitals in Cameroun: An analysis by the theory of information costs. In A. Jibir & A. Abdala, *Studies of African Economies*. (pp. 144-169). KSP Books: Istanbul
- Becker, Gary. S. (1968). Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, 76
- Bilounga, S. T. (2017). Les relations entre l'ordonnateur et les comptables à la lumière de la loi du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat du Cameroun. *Gestion et Finances Publiques*, (3), 109- 116
- Boiral, O. (2001). « ISO 9000 : Outside the iron cage ». *Organization Science*, (14/6), 720-737
- Bouquin, H. (2009). Théorie des organisations et contrôle. Dans B. Colasse, (dir.), *Encyclopédie de comptabilité, contrôle de gestion et audit* (pp.1371-1379). Economica. Paris.
- Brousseau, É. (1999). Néo-institutionnalisme et Évolutionnisme : Quelles Convergences ? *Economies et Sociétés, HS*, 35 (1)
- Cameroonvoice.com du 15 avril 2015
- Celka, A., (2015). Les théories néo-institutionnelles comme outil d'étude de la normalisation de la responsabilité sociale (RSE) et de la gouvernance d'entreprise. *Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Gestão e Desenvolvimento*, Novo Hamburgo, Ano 12(1), 122-147.
- CEMAC (2017, février). Cameroun : Etat piètre gérant. *CEMAC Business*. Quotidien économique de la zone CEMAC
- Chanut, V. & al. (2011). Les limites de la rationalité limitée ? Un essai de réflexion en sciences de gestion. *Management et Avenir*, 8(48), 97-117.
- CONAC. (2015, 2016, 2018). Rapports sur l'état de la corruption au Cameroun. <http://conac.cm>

Dambrin, C. & al. (2005). *Contrôle et changement, une perspective néo institutionnelle*. Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité 26, 1-20. Lille, France.

Décret N° 2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du CDBF.

Décret N° 2013/287 du 04 septembre 2013 portant organisation des services du Contrôle supérieur de l'Etat

Décret n°2005/375 du 11 octobre 2005 portant organisation des services du Contrôle supérieur de l'Etat

Décret n°94/199 du 7 octobre 1994 portant statut général de la fonction publique de l'Etat, modifié et complété par le décret n°2000/287 du 12 octobre 2000.

Edoror, U. O. (2019). Advocates or enemies ? Think tanks and public policy diffusion in Nigeria. *Cahier Africains d'Administration Publique*, 84, 73-92.

Eraly, A. Hindriks, J. (2007). Le principe de responsabilité dans la gestion publique. *Reflets et perspectives de la vie économique*, 1 (Tome XLVI), 193-208. DOI 10.3917/rpve.461.0193

Feldman, M. S. & Pentland, B. T. (2003). Reconceptualizing Organizational Routine as a Source of Flexibility and Change. *Administrative Science Quarterly*, 48, 94-118

Feldman, M. S. (2000). Organizational Routines as a source of continuous Change. *Organization Science*, 11(6), p611-629

Gavard-Perret, M. L. et al. (2008). *Méthodologie de la recherche : Réussir son mémoire ou sa thèse en sciences de gestion*. Pearson/Education. Paris-France. ISBN : 978-2-7440-7241-3

Hansenne, M. (2003). *Psychosociologie des Organisations*. De boeck et Lacier sa. Edition De boeck university Rue des Minimes 39, B-1000 Bruxelles

Hudon, P. A. & Mazouz, B. (2014). Le management public entre « tensions de gouvernance publique » et « obligation de résultats » : vers une explication de la pluralité du management public par la diversité des systèmes de gouvernance publique. *Gestion et management public*, 4, 3 (2), 7- 22.

Julnes, P. L. (2008). Can Performance Measurement Improve Performance And Accountability? In P. L. Julnes & F. Berry, M. Aristigueta, and K. Yang. (eds.) *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, (pp. 65-78). Sage Publications: CA ; D. P.

Lambert, G. & Ouédraogo, N. (2010). Normes, routines organisationnelles et apprentissage d'entreprise. *Lavoisier / Revue française de gestion*, 2 (201), 65- 85.

- Lande, E. & Dreveton, B. (2011). La performance des organisations publiques : le cas des universités. Dans L. Cappelletti, *Audit, Contrôle et performance*. (pp. 32-41). Management et Economie
- Laufer, R. (2000). Les institutions du management : légitimité, organisation et nouvelle rhétorique. Dans A. David & al.. *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*. vuibert, 20 rue Berbier-du-Mets, Paris cedex 13
- Lazaric, N. (2017). La théorie évolutionniste de la firme. *Mensuel d'informations économiques et sociales*. Ecoflash 319, Canope Editions
- Le magazine Investir au Cameroun (2018, novembre). <https://www.investiraucameroun.com>
- Loi n°74/18 du 5 décembre 1974, modifiée par celle du 8 juillet 1978 relative au contrôle des ordonnateurs gestionnaires et gérants des crédits publics et des entreprises d'Etat
- Masingue, A. & Philippart, A. & al. (2016). La place de la fonction contrôle de gestion au sein de l'organisation des conseils départementaux : une question controversée. Contribution au débat au travers de la méthode des scenarii. *Gestion et Management Public*, 5(2), 39-58. ISSN : 2111-8865
- Mazouz, B. & al. (2012). Les déviations dans les organisations publiques en quête de performance, Vers une gestion prophylactique des risques de déviance. *Management international*, 16 (3).
- Mazouz, B. & al. (2015). Le gestionnaire public en question. *Revue française de gestion*, 250, 89-104.
- Mazouz, B. & Leclerc J. (2008). *La gestion intégrée par résultats*. Presses de l'Université du Québec, (Édifice Le Delta I), 2875, boul. Laurier, Québec
- Mazouz, B. (2014). *La stratégie des organisations de l'État*, Les Presses de l'Université du Québec
- Mekolo, A. (2019). Réformes administratives pour le développement en Afrique entre cultures endogènes et facteurs exogènes. *Cahier Africains d'Administration Publique*, 84, 84-127
- Menard, C. (2003). L'approche néo-institutionnelle : des concepts, une méthode, des résultats. *Cahiers d'économie Politique*. 2003/1 (44), 103 à 118. L'Harmattan. ISSN 0154-8344, ISBN 2747555518
- Meyer, J. W. (1986). Social environments and organizational accounting. *Accounting, Organizations and Society*, 11(4-5), 345-356.

- Moungou Mbenda, S. P. (2017, 7-9 juin). *Le pouvoir du dirigeant dans la relation d'agence : Cas des entreprises publiques au Cameroun*. [Conférence]. XXVIe Conférence Internationale de Management Stratégique. Lyon. AIMS
- Moynihan, D. P. & Pandey, S. K. (2010). The Big Question for Performance Management : Why do Managers Use Performance Information. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (4), 849-866
- Moynihan. (2009). Through a Glass Darkly : Understanding the Effects of Performance Regimes. *Public Performance et Management Review*, 32(4), 586-598
- Nelson, R. R. & Winter, S. G. (1982). *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge(Ma), Belknap Press/Harvard University Press.
- North, D. C. (1986). The New Institutional Economics. *Journal of institutional and Théoretical*, 142(1), 230-237
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press
- North, D. C. (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton University Press
- Rizza, R. (2008). Néo-institutionnalisme sociologique et Nouvelle sociologie économique : quelles relations? *Revue Interventions économiques*, 38(17)
- Sangue, F. R. (2015). Structure de contrôle et performance des entreprises camerounaises. *Revue de Management et de Stratégie*, 8(1), 1-12.
- Savall, H. & Zardet, V. (2004). *Recherche en sciences de gestion : Approche qualimétrique, Observer l'objet complexe*. Edition Economica 49. Rue Héricart, Paris- France
- Scott, W. R. (1987). *Organizations : Rational, Natural, and Open Systems*. Englewood Cliffs, N. J : Prentice-Hall
- Selznick, P. (1949). *TVA and the grass roots. A study in the sociology of formal organization*. Berkeley and Los Angeles- University of California Press
- Sietchoua, D. C. (2019). L'appropriation des formalités substantielles par le juge des comptes au Cameroun. *Cahier Africains d'Administration Publique*, n°84, 53-71.
- Simon, H. A. (1976). From substantive to procedural rationality. In Latsis S, ed, *Methods and appraisals in economics*, (pp. 129-148). Cambridge UP
- Touron, P. (2000). *Apports et limites de la théorie institutionnelle des organisations étude de trois cas d'adoption de normes comptables internationales en France*. [Congrès de l'AFC 21, France].

Van de Walle, S. (2005). Peut-on mesurer la qualité des administrations publiques grâce aux indicateurs de gouvernance ?. *Revue française d'administration publique*, 3 (115), 435-461. DOI 10.3917/rfap.115.0435

Walliser, B. (2003). Théorie des jeux et institutions. *Cahiers d'économie politique*, 44, L'Harmattan.

Wandji, K. J. F. (2019). La procédure disciplinaire dans le droit de la fonction publique camerounaise au regard des principes du procès équitable. *Cahier Africains d'Administration Publique*. 84, 130-162.

Williamson, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies : Analysis and Antitrust Implications*. New York

Yanat, Z. (2004). Diagnostic d'entreprise : une démarche humaniste dans un monde normatif. *Management & Avenir*, 1(1), 43 à 58

ZE, M. P. (2007). *La Politisation des fonctionnaires au Cameroun, Administration et Aménagement du Territoire, Droit, Justice, Politique Afrique Noire Cameroun*. l'Harmattan. 292 pages. ISBN : 978-2-296-04172-1