



Réformer l'administration publique par l'informatique

Le cas du logiciel SIGIPES au Cameroun

Oscarine Mela* et Benjamin Rubbers**

En 2000, le gouvernement camerounais décidait d'équiper les ministères d'un nouveau logiciel informatique (le SIGIPES) pour gérer les carrières et les salaires de leurs agents. Prenant appui sur une enquête réalisée de 2016 à 2020, cet article retrace la vie sociale de cette réforme 2.0 depuis sa conception par une équipe interministérielle jusqu'à son appropriation par les utilisateurs finaux. L'analyse qu'il propose met l'accent sur la manière dont cet instrument informatique a été approprié par différentes catégories d'acteurs et les jeux de pouvoir que son introduction a engendrés dans et entre les ministères. Elle invite plus largement à réfléchir à nouveaux frais aux spécificités des réformes de « bonne gouvernance » et au rôle décisif qui est communément attribué aux bailleurs étrangers dans leur élaboration et leur mise en œuvre.

In 2000, the government of Cameroon decided to equip ministries with a new computer software (SIGIPES) to manage the careers and salaries of their staff. Based on research conducted between 2016 and 2020, this article traces the social life of this 2.0 reform from its conception by an interministerial team through to its appropriation by end users. The analysis focuses on the ways in which this IT tool has been appropriated by different categories of actors, and the power games that its introduction has engendered within and between ministries. From a broader perspective, it invites us to reflect further on the specific features of "good governance" reforms and the decisive role that is commonly attributed to foreign donors in their development and implementation.

Mots-clés : réforme, administration publique, informatique, bonne gouvernance, Cameroun

Keywords : reform, public administration, information technology, good governance, Cameroon

* Institut supérieur de management public, Yaoundé, Cameroun ; moscarine1@yahoo.com

** Faculté de sciences sociales, Université de Liège, Belgique ; brubbers@uliege.be

Introduction

Dans la majorité des pays africains, le budget consacré à la rémunération des fonctionnaires n'a cessé de croître au cours de la période postcoloniale au point de devenir, dès les années 1980, l'un des postes de dépense les plus importants du budget de l'État. Il n'est dès lors guère surprenant que la réduction de la masse salariale des fonctionnaires ait été au cœur des programmes d'ajustement structurel promus par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale (BM) dans les années 1980 et 1990. Ceux-ci impliquèrent des réductions d'effectifs, des gels de salaires, et des coupes dans les dépenses tous azimuts. Face à l'échec de ces mesures d'austérité, les institutions financières internationales développèrent, à la fin des années 1990, une nouvelle stratégie, qui attribuait un rôle à l'administration publique dans la bonne réalisation des réformes économiques et sociales : elles préconisèrent des réformes de « bonne gouvernance » visant à renforcer ses capacités institutionnelles, à la rendre plus efficace, transparente et responsable. Inspirées par l'économie institutionnelle et le *new public management*, ces réformes consistèrent à promouvoir – entre autres mesures – la décentralisation des compétences, la création d'unités administratives autonomes, l'introduction de nouveaux systèmes de gestion du personnel, l'adoption de nouvelles règles et procédures, ou encore l'individualisation des carrières et des avantages.

De nombreux travaux sont revenus sur les réformes administratives impulsées par les institutions financières internationales pour en dénoncer les fondements idéologiques, les modalités de mise en œuvre, et les effets pervers (e.g. Abrahamsen, 2000 ; Harrison, 2004 ; Stone et Wright, 2007). Plus rares sont ceux qui ont cherché à comprendre la manière dont elles ont été mises en œuvre à partir d'une approche par le bas (Withfield, 2009 ; Anders, 2010 ; Bergamaschi, 2011, 2014 ; Moshonas, 2014, 2019 ; Moshonas *et al.*, 2022). C'est ce type d'analyse que nous tentons de développer dans cet article en nous penchant sur un projet de réforme de l'administration camerounaise ayant impliqué la mise en place d'un instrument informatique, le « Système informatique de gestion intégrée du personnel de l'État et de la solde » (SIGIPES).

En 2000, le gouvernement camerounais décidait en effet d'équiper l'administration publique d'un nouveau logiciel informatique pour gérer les carrières et les salaires des fonctionnaires (le SIGIPES) et d'en confier directement l'utilisation aux ministères employeurs (Santé, Éducation, etc.). Élaboré par des techniciens camerounais, ce logiciel devait faciliter les procédures d'intégration et de promotion, réduire les erreurs et les irrégularités, et offrir un outil pour contrôler les effectifs de fonctionnaires et le coût qu'ils représentent pour le budget de l'État. Quant à la décision de retirer la gestion des carrières et des salaires du ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative (MINFOPRA) et du ministère des Finances (MINFI) pour la confier aux différents ministères concernés, elle devait contribuer à constituer ces derniers en entités publiques autonomes et responsables (*accountable*) sur le plan financier.

Comment cette réforme de bonne gouvernance 2.0 a-t-elle été mise en œuvre ? Pour répondre à cette question, l'un des auteurs de cet article, Oscarine Mela, a réalisé une longue

enquête auprès des acteurs qui y ont pris part. Grâce à sa position d'assistante du directeur général adjoint de l'Institut supérieur de management public (ISMP) – une école qui forme les hauts fonctionnaires à l'administration publique –, elle a pu entrer en contact avec les principaux acteurs (experts, informaticiens, consultants, etc.) qui ont été impliqués dans le projet SIGIPES de 2000 à 2016. Les entretiens qu'elle a menés avec eux l'ont conduite, dans un deuxième temps, à s'intéresser à la manière dont le logiciel est utilisé par les agents des ministères. En 2016 et 2017, elle a ainsi observé pendant sept mois le travail des agents du bureau des intégrations du MINFOPRA – le bureau chargé d'intégrer les fonctionnaires dans le fichier de la solde de l'État. Enfin, ce « terrain » lui a permis de rencontrer les enseignants qui viennent suivre leur dossier dans ce bureau et les intermédiaires auxquels nombre d'entre eux recourent pour faire aboutir leurs démarches. Indépendamment de ces entretiens et observations, O. Mela a consulté l'abondante littérature grise (projets, rapports d'audit, textes de lois, comptes-rendus de réunion, etc.) qui a été produite dans le cadre de cette réforme ainsi que les nombreux articles que la presse camerounaise lui a consacrés. Cette enquête, qui s'est étalée de 2016 à 2022, a été couronnée par une thèse de doctorat à l'Université de Liège, dont nous tentons de restituer ici les principaux résultats (Mela, 2022).

Dans les pages qui suivent, nous reviendrons sur les différentes phases du projet SIGIPES de 2000 à nos jours : sa conception par une équipe interministérielle, son déploiement dans les ministères, et puis son appropriation par les utilisateurs finaux. Dans chaque section, nous nous interrogerons sur le rôle qui a été joué par une catégorie d'acteurs particulière, les experts en administration publique, les ministres de la Fonction publique et des Finances et, enfin, les agents du ministère de la Fonction publique et les enseignants qui s'adressent à eux. Avant de retracer la vie sociale du projet SIGIPES, cependant, nous voudrions brièvement resituer notre analyse dans la littérature francophone sur l'État en Afrique.

Penser l'État à partir d'une réforme informatique

Dans le cours de cette dernière décennie, nous avons assisté à une multiplication des travaux sur les politiques publiques dans le champ des études africanistes francophones (voir, pour une synthèse de ces travaux, Lavigne Delville, 2017 ; Darbon et Provini, 2018 ; Darbon *et al.*, 2019 ; Lavigne Delville et Schlimmer, 2020). Ceux-ci s'inscrivent dans la continuité de deux courants qui ont suscité de nombreux travaux dans le cours des années 1990 et 2000 : le premier, dont l'ouvrage emblématique est *L'État en Afrique* de J.-F. Bayart (1989), avait pour ambition de reconstruire les trajectoires du politique dans une perspective de sociologie historique comparative ; le deuxième, associé aux ouvrages collectifs édités par J.-P. Olivier de Sardan et ses collègues (Blundo et Olivier de Sardan, 2007 ; Bierschenk et Olivier de Sardan, 2014 ; De Herdt et Olivier de Sardan, 2015), d'étudier le fonctionnement des administrations locales dans une perspective ethnographique. Influencée par la sociologie de l'action publique, la littérature émergente sur les politiques publiques peut être envisagée comme un troisième courant : elle propose une approche transversale, qui vise à saisir les transformations de l'État à partir de la vie sociale des réformes, depuis les

processus de décision qui en sont à l'origine jusqu'à leur mise en œuvre par les fonctionnaires de base.

Si cet article s'inspire largement de ce dernier corpus de littérature, il traite d'une thématique originale à deux égards. D'abord, il ne prend pas pour objet des réformes sectorielles, dans les domaines de la santé (Eboko, 2015) ou de l'éducation (Charton, 2014, 2015) par exemple, mais la réforme de la fonction publique elle-même. Dans quelle mesure ce type de réforme donne-t-il lieu à des jeux d'acteurs spécifiques ? Ensuite, la réforme de la fonction publique prise pour objet a impliqué un recours privilégié à un logiciel informatique, un instrument de l'action publique qui a peu attiré l'attention des chercheurs africanistes jusqu'à ce jour¹. De quelle manière ce type de logiciel est approprié par les agents en charge de la mise en œuvre des réformes administratives ?

Ce dernier point mérite d'être élaboré un peu plus dans le détail. Dans un article de synthèse sur le sujet, B. Berman et W. Tettey (2001) relevaient que le rôle des outils informatiques était souvent abordé selon une rationalité magique, qui les investit du pouvoir de résoudre tous les problèmes des administrations africaines. Selon eux, ce fantasme d'ingénierie sociale par l'informatique a conduit la majorité des réformes à l'échec, faute de prendre en considération les caractéristiques propres des administrations africaines, celles dont elles ont hérité du passé colonial et postcolonial : le manque de personnel technique qualifié, le mode autoritaire des prises de décision, ou encore la prédominance des logiques clientélistes. C'est donc une interprétation socio-historique que ces auteurs proposent, dans la veine du premier courant mentionné ci-dessus. On peut reprocher à ce type d'interprétation de négliger ce qui se passe à l'intérieur de la bureaucratie de l'État (Copans, 2001 ; Darbon, 2001 ; Bierschenk et Olivier de Sardan, 2014). Elle conduit, de ce fait, à ne pas suffisamment tenir compte de la diversité des effets produits par les réformes informatiques, qui varient selon les administrations. Une plus grande attention doit être accordée à la manière dont elles sont appropriées par les agents en charge de leur mise en œuvre, et aux jeux de pouvoir qu'elles génèrent (voir, par exemple, Cantens, 2007 ; Cuvelier et Mumbund, 2013). Cet article s'inscrit dans cette perspective. Il propose d'entrer dans le monde des ministères pour rencontrer les différents acteurs qui ont été impliqués dans le projet SIGIPES depuis ses débuts en 2000.

Made in Cameroun

Comme la fonction publique française, la fonction publique camerounaise est organisée depuis l'indépendance selon le système des carrières, qui s'articule autour des notions classiques de catégorie, de corps, de cadre, de grade, de classe et d'échelon. En raison de la stabilité de l'emploi, des opportunités de promotion, et des différents avantages qu'elle procurait, elle a longtemps été au cœur des stratégies scolaires et professionnelles des Camerounais. Cet attrait fut instrumentalisé par le régime d'A. Ahidjo (de 1960 à 1982), puis

¹ Bien qu'elle ne porte pas sur des réformes de l'administration, on doit ici faire exception de la littérature émergente sur le recours aux technologies digitales dans les processus électoraux en Afrique (voir, entre autres, Pommerolle, 2016 ; Passanti et Pommerolle, 2022 ; Debos et Desgranges, 2023).

de P. Biya (de 1982 à nos jours), qui n'hésitèrent pas à recruter dans la fonction publique pour élargir leur base de soutien et répondre au problème du chômage en milieu urbain (Ngayap, 1985 ; Nlep, 1986). Soutenue par un taux de croissance à la fois élevé et stable, cette politique fut poursuivie jusqu'en 1985, lorsque les cours des principaux produits d'exportation (pétrole, café, cacao, etc.) du Cameroun connurent une chute brutale.

Devenu déficitaire, le gouvernement camerounais fut contraint par le FMI de mettre en œuvre des programmes d'ajustement structurel. Ces mesures d'austérité ciblaient au premier chef la fonction publique, dont le coût représentait alors une part importante du budget national. Elles consistèrent à couper dans les effectifs de fonctionnaires (gel des recrutements, licenciements, départs à la retraite anticipés, etc.) et leurs rémunérations (gel des mutations et des promotions, suppression de différents avantages, non-indexation des salaires de base, etc.). Elles permirent de réduire le nombre des fonctionnaires de 13 % (de 188 040 à 163 632 personnes) et la masse salariale de 37 % (de 300 millions FCFA en 1990-1991 à 190 millions FCFA en 1994-1995) dans la première moitié des années 1990 (Oum, 2003). Mais elles eurent également pour effet de favoriser ce que G. Blundo et J.-P. Olivier de Sardan (2007) ont appelé le « complexe de la corruption » : détournements, marchandisation des services, absentéisme, etc. Les fonctionnaires, qui avaient vu leur rémunération réduite de moitié, leurs outils de travail supprimés et leurs perspectives de promotion bloquées, cherchaient à maintenir leur train de vie par des moyens informels.

Les ministères de la Fonction publique et de la Réforme administrative (MINFOPRA) et des Finances (MINFI), qui gèrent respectivement les carrières et la rémunération des fonctionnaires, n'échappèrent pas à cette lame de fond. Dans la mémoire de leurs agents, c'est dans les années 1990 que les dossiers des fonctionnaires en attente d'intégration ou de promotion commencèrent à s'empiler dans leurs bureaux et à faire l'objet de fraudes : création d'agents fictifs, marchandisation des actes de carrière, etc. Loin d'être triviales, ces pratiques de résistance ordinaire menaçaient de contrecarrer les effets attendus des programmes d'ajustement structurel². En raison de la lenteur du traitement des dossiers, des erreurs de plus en plus fréquentes dont ils étaient l'objet, et de la généralisation des pratiques corruptives, elles rendaient la fonction publique ingouvernable. L'État ne contrôlait plus ni ses effectifs, ni sa masse salariale. Enfin, la mauvaise gestion des dossiers par le MINFOPRA et le MINFI généra une grogne croissante parmi les agents de l'État. À terme, celle-ci risquait de conduire à des grèves, d'aggraver les dysfonctionnements des services publics, et d'ébranler ce qui demeurait la principale base de soutien au régime de P. Biya.

En 2000, le gouvernement camerounais prit donc, sur les recommandations de la BM et du FMI, une série de mesures visant non plus à réduire la taille et le coût de la fonction publique, mais à rationaliser sa gouvernance. D'abord, il adopta un plan de déconcentration de la gestion du personnel et de la solde, qui visait à retirer ces compétences du MINFOPRA et du MINFI pour les confier directement aux ministères qui emploient les agents. Ensuite, il poussa les différents ministères à réorganiser leur gouvernance et à élaborer des plans de

² Comme le relève J.C. Scott (1985), les pratiques de résistance ordinaire (désertion, évasion fiscale, etc.) ont souvent représenté un obstacle plus sérieux pour les États que les mouvements collectifs de protestation. Dans la mesure où ceux-ci sont publics, ils peuvent plus facilement être réprimés ou récupérés.

gestion des ressources humaines. Enfin, et surtout, il lança le projet SIGIPES, qui visait à doter l'ensemble des ministères d'un logiciel de gestion intégrée du personnel de l'État et de la solde, en commençant par quatre ministères pilotes – dont le MINFOPRA et le MINFI. Ce logiciel devait leur permettre d'accélérer les procédures, de réduire la corruption, et d'améliorer la planification budgétaire.

L'ensemble de la réforme s'inscrivait dans une nouvelle approche, plus managériale, des ressources humaines. Celle-ci était implicite dans les termes de référence des bailleurs de fonds, qui contenaient les principaux référentiels de la « bonne gouvernance » : décentralisation, transparence, reddition de comptes, efficacité, État de droit, etc. (Fonds africain de développement, 2001). Elle fut activement soutenue, par ailleurs, par les hauts fonctionnaires du Secrétariat permanent à la réforme administrative (SPRA), un service au sein du MINFOPRA qui devait jouer un rôle clé dans le pilotage de la réforme. Ceux-ci avaient été sensibilisés aux normes et modèles du *new public management* en suivant des formations dans des écoles d'administration publique à l'étranger, ou en participant à des conférences internationales visant à diffuser les « meilleures pratiques » en matière de gouvernance. En témoigne la place croissante du vocabulaire issu de ce courant managérial dans les différents plans de réforme qu'ils ont contribué à rédiger depuis la fin des années 1990 (voir Tamekou, 2008). On peut donc considérer que ces hauts fonctionnaires, qui se présentent volontiers comme des experts en management public, participent de la même « communauté épistémique » que les représentants des institutions internationales qui ont appuyé la réforme (Haas, 1992). Il est cependant important de relever qu'ils ne se sont pas contentés de promouvoir la réforme dans les ministères. Allant au-delà des exigences des institutions internationales, ils ont milité pour qu'elle soit mise en œuvre dans ses différentes dimensions (Justin, agent SPRA, entretien, avril 2016).

En effet, si le projet de réforme était formulé dans le langage de la bonne gouvernance, l'objectif des bailleurs de fonds se bornait largement dans la pratique à rendre le logiciel SIGIPES opérationnel et à maîtriser par ce biais les effectifs et la masse salariale du personnel de l'État. Autrement dit, l'agenda de la « bonne gouvernance » devait avant tout permettre d'atteindre les objectifs des programmes d'ajustement structurel qui l'ont précédé (voir, pour une élaboration de ce point, Abrahamsen, 2000). Les hauts fonctionnaires camerounais, eux, entendaient mener le projet de réforme de l'administration publique jusqu'au bout. Ils veillèrent donc à ce que le logiciel SIGIPES soit installé dans l'ensemble des ministères (et non pas seulement au MINFOPRA et au MINFI), et ce de manière concomitante avec la déconcentration de la gestion du personnel et de la solde. Chaque ministère devait devenir – conformément aux principes du *new public management* – une entité de gestion autonome et responsable, sur le modèle des entreprises privées (Bertrand, agent SPRA, entretien, mai 2016).

Au vu du rôle central que les hauts fonctionnaires camerounais ont joué dans la mise en œuvre de la réforme, il est difficile de considérer celle-ci comme la simple déclinaison des programmes de « bonne gouvernance » des institutions internationales. Même mettre en exergue l'agencité de ces hauts fonctionnaires, leur capacité à négocier ces programmes, pourrait sembler faible tant les bailleurs de fonds sont restés en retrait. Ces derniers se sont

pour l'essentiel contentés de s'assurer de la progression de la phase pilote du projet pour veiller au bon usage des budgets qu'ils y avaient consacrés. Cette observation ne doit pas conduire à sous-estimer le pouvoir des institutions internationales : la réforme qui nous intéresse ici n'aurait probablement pas eu lieu sans leur concours, et les programmes d'ajustement structurel qui l'ont précédée ont bel et bien été imposés de manière contraignante. Elle rappelle cependant que les réformes qu'elles promeuvent sur le continent africain ne sont pas imposées de manière unilatérale (Delpeuch, 2009). Dans le cas d'espèce, elles ont bénéficié d'un processus d'émulation par lequel des acteurs nationaux – eux-mêmes formés aux solutions d'action publique promues par les bailleurs – ont activement cherché à les mettre en place, notamment parce qu'elles leur permettaient de conforter leur expertise au sein du champ étatique national (voir Dezalay et Garth, 2002 ; Diallo, 2012 ; Passanti et Pommerolle, 2022).

Luttes de palais

Le marché pour opérationnaliser et développer le logiciel SIGIPES a été confié à une société privée camerounaise, la Compagnie générale d'informatique et télécommunications (CGICOM)³. Durant la phase pilote du projet, le SIGIPES afficha des résultats prometteurs. De 2001 à 2005, il permit au MINFOPRA de produire et de signer une moyenne de 26 500 actes de carrière (intégration, promotion, etc.) par an, soit deux fois plus que dans la période 1990-2001 (MINFOPRA, 2003 ; Ngouo, 2008). Le ministère déplorait cependant la fréquence des bogues et des pannes du système, ceux-ci nécessitant à chaque fois l'intervention de CGICOM. Les audits qui furent réalisés sur le logiciel à cette époque faisaient état de problèmes de stabilité, d'interface entre les applications et de sécurité informatique (Cabinet Unit Cameroun, 1999 ; Cabinet Conseil C2G, 2003 ; Conseil supérieur de l'État, 2005 ; SIMAC, 2010). Ils pointaient par ailleurs du doigt la dépendance des ministères impliqués dans la phase pilote du projet envers le prestataire privé pour résoudre ces problèmes et faire fonctionner le logiciel. Comme nous allons le voir, ces problèmes techniques servirent de prétexte aux ministres des Finances et de la Fonction publique pour tenter de changer le cours de la réforme et la configuration des acteurs impliqués dans celle-ci.

En 2004, le MINFI annonça lors d'une réunion avec les représentants du MINFOPRA qu'il refusait l'utilisation du module dédié à la gestion de la solde dans le logiciel SIGIPES (compte-rendu de réunion du 21 juillet 2004). Cette décision impliquait que seule la gestion des carrières serait déléguée aux différents ministères. La rémunération des fonctionnaires, elle, continuerait à être gérée par le logiciel ANTILOPE au MINFI. Il justifia le maintien du statu quo par les problèmes d'interface entre SIGIPES et ANTILOPE ainsi que par les risques que la déconcentration de la gestion de la solde faisait courir pour l'État. Confier la gestion de la solde directement aux ministères, c'était supprimer le contrôle exercé par le MINFI, et donc laisser la porte ouverte aux pratiques frauduleuses et aux dérapages budgétaires.

³ Sans entrer dans les détails techniques, elle devait réhabiliter un logiciel de gestion des effectifs existant mais inutilisé pour développer une interface avec le logiciel utilisé par le ministère des Finances pour le paiement de la solde, et intégrer à cette structure de base de nouveaux outils de gestion du personnel.

Compte tenu de son influence au sein du régime à l'époque, le ministre des Finances, P. Abah Abah, ne rencontra pas de difficultés pour imposer sa décision. Elle remettait pourtant en question les ambitions que les promoteurs du projet SIGIPES au sein du MINFOPRA nourrissaient pour la réforme. De leur point de vue, il fallait la voir comme une manœuvre du MINFI pour garder le contrôle sur une importante source de rentes :

Les gens du MINFI n'ont pas voulu lâcher l'affaire, perdre ce pouvoir. Vous imaginez bien pourquoi ? Tous leurs intérêts étaient là-bas. Et, à l'époque où le projet se mettait en place, il y avait des ministres puissants qui ne voulaient pas que les choses bougent. Si le SIGIPES n'a pas pu intégrer le volet solde, c'est parce que les ministres de l'époque étaient très puissants. Certainement, à l'époque, au ministère il y avait un grand intérêt autour des financements. Ils voulaient s'approprier les choses eux-mêmes, ils sont restés avec la machine et les données. Antilope étant leur propriété privée (David, informaticien MINFOPRA, entretien, mars 2016).

L'incapacité du MINFI à maîtriser la masse salariale de la fonction publique dans les années qui suivirent rendit cependant cette position de plus en plus difficile à tenir et, en 2012, un décret présidentiel l'obligea à céder la gestion de la solde aux différents ministères. Encore le MINFI parvint-il à garder la main sur le paiement des salaires : une fois les salaires calculés par les ministères employeurs, ceux-ci devaient transférer les données de SIGIPES à ANTILOPE pour que le MINFI les vérifie avant d'effectuer le paiement. Le contrôle du ministère sur la gestion de la solde se trouva, de ce fait, préservé (responsables de la solde MINESEC, MINFOPRA et MINFI, entretiens, avril 2017).

Un deuxième coup de théâtre eut lieu au sein même du MINFOPRA en 2005. Quelques mois après sa nomination, le ministre de la Fonction publique B. Amana décida de rompre le contrat avec CGICOM et de suspendre de leurs fonctions plusieurs hauts responsables du projet SIGIPES – en ce compris le SPRA. Quelques jours plus tard, il introduisit une plainte en justice contre l'ensemble des protagonistes pour « détournement de deniers publics⁴ ». Lors d'une conférence de presse, B. Amana justifia ces mesures en accusant les promoteurs de CGICOM d'avoir entretenu un système informatique défectueux afin de continuer à surfacturer les services de CGICOM :

L'État, pris en otage, a perdu depuis bientôt quatre ans un très important flux d'argent destiné à des intérêts privés et égoïstes, sans permettre en retour la sécurisation et l'appropriation de SIGIPES par les pouvoirs publics [...]. Depuis quatre ans, une entreprise camerounaise recrutée pour fournir et entretenir le logiciel de gestion des personnels de l'État et de la solde semble avoir organisé une véritable rente autour des pannes récurrentes du système. Le butin, plus d'un milliard de francs CFA, que l'État a dû payer à l'œil à cette structure qui disposait de solides complicités dans la maison (Bambou, *La Nouvelle Expression*, 8 décembre 2005).

Décidé à reprendre la réforme en main, le ministre Amana nomma un nouveau SPRA et confia la stabilisation de SIGIPES à l'équipe informatique du ministère. En moins de trois

⁴ La justice lui donnera raison en condamnant, au terme du procès en 2013, le directeur de CGICOM et le responsable du SPRA à une peine de quinze ans de prison. Ces derniers, que nous avons rencontrés en prison, continuent cependant à clamer leur innocence. Ils affirment que les contrats avec CGICOM étaient réguliers, et que seuls quelques réglages étaient encore nécessaires pour rendre le logiciel opérationnel en 2005.

mois, celle-ci parvint à corriger les dysfonctionnements du logiciel et à le rendre opérationnel (Philippe, informaticien MINFOPRA, entretien, avril 2016). La phase de déploiement de la réforme pouvait être lancée : les 30 ministères de l'exécutif camerounais devaient être réorganisés pour intégrer une direction des Ressources humaines, une direction de la Solde et une cellule d'appui SIGIPES. En 2016, ce processus pouvait être considéré comme terminé (Ernest, SPRA, entretien, juin 2016). Dotés de ces nouvelles structures et des outils informatiques nécessaires, les différents ministères étaient en mesure de gérer leur personnel et les salaires de manière autonome.

Mais les problèmes à l'origine de la réforme n'étaient pas pour autant résolus. En 2017, 20 000 enseignants ont mené un mouvement de protestation devant le MINFI, le MINFOPRA et le MINESEC (ministère des Enseignements secondaires) pour réclamer le paiement de leurs arriérés de salaire (ceux-ci pouvaient atteindre soixante mois) et une meilleure gestion de leurs carrières⁵. Un an plus tard, le MINFI effectua un « contrôle physique » du personnel qui lui permit de débusquer 10 000 agents fictifs du fichier « solde de l'État ». Cette opération faisait suite à une étude du MINFI qui montrait que la masse salariale avait connu une augmentation de 144 % depuis 2006, et que celle-ci était principalement due à la hausse des effectifs (MINFI, 2020). Cette hausse résultait elle-même du niveau à nouveau très élevé des recrutements depuis la déconcentration – en particulier dans l'enseignement – et de la multiplication des cas de fraude dans la gestion du personnel de l'État.

Ainsi, si la réforme a bien été mise en œuvre, elle n'est pas parvenue à atteindre ses objectifs. Sur base de ce qui précède, nous pouvons faire remarquer que cet échec ne procède en aucune manière simplement des caractéristiques que B. Berman et W. Tetley (2001) attribuent aux administrations postcoloniales en Afrique : l'absence de personnel qualifié (si l'appropriation du logiciel dans les ministères fut laborieuse, le MINFI et le MINFOPRA avaient des experts spécialisés et des informaticiens compétents à leur disposition depuis le début de la réforme) ; le mode autoritaire de prise de décision (les décisions autoritaires qui ont accompagné la réforme ne doivent pas dissimuler le fait qu'elle a reposé sur un long travail de concertation entre les ministères et de formation de leurs agents) ; et la prédominance des logiques clientélistes (celles-ci peuvent rendre compte des nombreux remaniements ministériels qui ont eu lieu durant la réforme, mais elles ne sont que peu ou prou intervenues dans sa mise en œuvre en tant que telle). Ces différents facteurs ont bien joué un rôle dans le projet SIGIPES, mais ils restent trop généraux pour rendre compte de sa mise en œuvre et de la forme qu'il en est venu à prendre. C'est qu'ils manquent de saisir les opportunités et les menaces que ce projet a pu représenter, en termes de reconnaissance, de prérogative et de rente, pour différentes catégories d'acteurs au sein des ministères : les ministres, les hauts fonctionnaires du SPRA, l'équipe informatique du MINFOPRA, les experts en gestion de la solde du MINFI, ou encore – comme nous allons le

⁵ Ces arriérés de salaire s'expliquent principalement par la lenteur du processus de traitement des actes de carrière, en particulier les actes d'intégration. Cette lenteur était elle-même due à la lourdeur de la procédure, aux risques de perte de pièces administratives, à la nécessité pour nombre de fonctionnaires de démarcher les services compétents pour faire avancer leur dossier, etc.

voir – les agents du bureau des intégrations. Les jeux de pouvoir que ces acteurs ont développés autour de la réforme ne peuvent pas être réduits à une seule et même logique néo-patrimoniale (Olivier de Sardan, 2015 ; Rubbers, 2023).

Le SIGIPES au bureau des intégrations

Situé au deuxième étage du MINFOPRA à Yaoundé, le bureau des intégrations fut parmi les premiers services à utiliser SIGIPES. Encore de nos jours, bien que la gestion des carrières ait été déléguée aux ministères employeurs, il continue à s'occuper des actes d'intégration de nouveaux fonctionnaires et enseignants du secondaire. Au moment de notre terrain en 2016, ce bureau employait neuf agents, dont trois fonctionnaires et six agents contractuels. Lors des échanges que nous avons eus avec eux, ils soulignaient volontiers les améliorations que le projet SIGIPES a apportées à leur travail. Ils ont été équipés d'ordinateurs avec une connexion Internet, qui leur permettent d'identifier les pièces manquantes, de réaliser les actes de carrière, et d'éviter les erreurs plus efficacement. Dans le passé, les actes étaient rédigés sur un brouillon, puis dactylographiés à la machine – un procédé qui générait de nombreuses erreurs d'écriture. Désormais, il faut compter de dix à quinze minutes pour remplir le formulaire en ligne, et des alertes apparaissent à l'écran en cas d'erreur (Jules, agent MINFOPRA, entretien, mai 2017). Mieux encore, les dossiers ne passent plus d'un service à un autre, d'un ministère à un autre, ce qui causait fréquemment des pertes et des lenteurs dans l'ancien système ; ils sont directement consultables en ligne par les différents services compétents. Comme Jules le précise :

Non, ça a fait beaucoup de choses, sérieux ! Avant, l'intégration était manuelle, quelqu'un faisait quatre ans pour avoir son acte d'intégration. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Non, si quelqu'un vient me dire que ça fait quatre ans, qu'il attend, je vais le gifler [sic]. C'est impossible avec SIGIPES.

Malgré ces améliorations, plus de 3 000 dossiers d'intégration étaient en attente de traitement au niveau du MINFOPRA en 2016. Outre le manque de moyens en personnel du bureau, cet arriéré s'explique par deux raisons procédurales. D'abord, le recours au logiciel SIGIPES n'a pas mis fin à l'utilisation des dossiers papier, ceux-ci étant censés accompagner les dossiers informatiques⁶. Ce dédoublement des dossiers alourdit et ralentit la procédure, en particulier lorsque le bureau manque de fournitures (encre, papier, etc.) pour imprimer les documents. Comme il arrive que les dossiers papier ne suivent pas les dossiers informatiques avec la même célérité, il est également à l'origine de pertes, et donc de blocages de la procédure. Le dossier papier ne se trouvant pas où il devrait être, le fonctionnaire qui souhaite le retrouver est renvoyé d'un bureau à l'autre. Ensuite, une fois l'acte de carrière introduit dans le logiciel, assorti des documents y afférents, il doit encore passer par plusieurs services au sein du MINFOPRA avant d'être signé par le Premier ministre – une procédure qui peut prendre d'une semaine à deux ans.

⁶ Ce maintien de l'utilisation des dossiers papier peut s'expliquer par les risques de bogue et de fraude auxquels un recours exclusif au logiciel pourrait exposer l'administration. Sur l'ambiguïté envers les solutions informatiques, et le double usage du papier et du digital qu'il génère, voir Passanti et Pommerolle (2022).

Du fait de ces lenteurs et blocages, le MINFOPRA est resté une bureaucratie d'interface. Dans les années 1990, nombreux étaient déjà les agents de l'État dont les demandes d'intégration, de promotion, etc. n'aboutissaient pas qui se rendaient au ministère pour s'enquérir de l'avancement de leur dossier. De ce fait, le ministère, qui est en principe une administration de *back office*, était devenu une administration de *front office*, qui interagit directement avec les « usagers ». Loin d'avoir changé avec la réforme, cette situation a été officialisée. À l'accueil du ministère, des tentes et des barrières ont été érigées pour permettre aux agents de l'État d'attendre leur tour. Ils doivent se rendre au guichet, adresser leur requête sur un formulaire, puis attendre d'être appelés au bureau des intégrations par exemple – celui-ci les reçoit tous les jours (observations, MINFOPRA, 2016-2017). Mais comme le temps d'attente peut être long, et la probabilité d'être invités à revenir un autre jour élevée, les agents de l'État ont développé différentes tactiques. Illustrons celles-ci à partir du cas des enseignants, qui sont particulièrement nombreux à interagir avec le MINFOPRA⁷.

Tout d'abord, les enseignants peuvent chercher à personnaliser leurs rapports avec les agents du MINFOPRA. S'ils disposent d'un contact dans le ministère, ils lui demandent de les accompagner dans leur démarche. S'ils n'en ont pas, ils peuvent tenter d'obtenir la sollicitude des agents par différents moyens. Lors de notre terrain au bureau des intégrations, l'un exposa sa situation en pleurant, l'autre vint avec son bébé dans les bras, un autre encore suivit son interlocuteur dans un bar pour lui offrir une bière... (observations, MINFOPRA, 2016-2017). Dans tous ces cas, les enseignants sont parvenus à sortir les bureaucrates de leur indifférence initiale et à les pousser à se pencher sur leur dossier. Une autre tactique consiste, à l'opposé de la première, à se montrer ferme avec les agents du ministère, à les bousculer dans leur routine, pour éventuellement avoir l'opportunité d'interagir avec leur supérieur. Cette tactique est toutefois mal perçue par les agents du bureau des intégrations – en particulier les agents contractuels –, dans la mesure où ils appartiennent à une catégorie d'emploi (B ou C) inférieure à celle des enseignants (A) et touchent moins de la moitié de leur salaire⁸. Ils sont, de ce fait, sensibles aux marques de condescendance que les enseignants peuvent montrer. Comme l'expliquait un agent :

Les gens-là [les enseignants] viennent se moquer de nous ici. Ils savent combien on gagne. On vit tous à Yaoundé, et ils se permettent de venir nous dire qu'ils sont pauvres. [...] Ils sont « better » que nous. Si on me donne seulement leurs 230 000 FCFA de salaire de base, je demande encore quoi à Dieu ? » (Fabien, agent MINFOPRA, entretien, janvier 2017).

⁷ Les effectifs de professeurs des lycées et collèges sont passés de 24 958 en 2006 à 78 669 en 2019, ce qui représente une croissance de 215 % (MINFI, 2020 : 11). Les enseignants du secondaire constituent non seulement la catégorie la plus importante du personnel de l'État (en 2022, ils étaient 99 000 sur un total de 303 000 agents de l'État, soit un peu moins du tiers), mais également celle dont les dossiers sont le plus souvent incomplets ou irréguliers. Certains d'entre eux attendent leur intégration depuis trois, quatre, cinq voire même six ans.

⁸ Le salaire de base des agents contractuels du MINFOPRA se situe entre 90 et 140 000 FCFA par mois alors que celui des enseignants du secondaire est supérieur à 200 000 FCFA.

Du reste, la distance statutaire et salariale qui les sépare des agents du MINFOPRA n'a pas échappé aux enseignants, qui les voient volontiers comme de « petits » fonctionnaires « frustrés » et « corrompus » (Sandrine, enseignante, entretien, mars 2017).

Nombreux sont ceux qui, pour cette raison, préfèrent passer par des intermédiaires ou « courtiers administratifs » (Blundo, 2001). Bien que ces courtiers travaillent généralement en réseau, il est possible de distinguer trois types de courtiers. Il y a d'abord ceux qui vont à la rencontre des fonctionnaires à l'intérieur du pays : ils leur proposent de faire les démarches pour obtenir les actes de carrière qu'ils briguent à leur place. Souvent, ils confient leurs dossiers à des collaborateurs qui se chargent des démarches à Yaoundé. Ces derniers appartiennent à une deuxième catégorie de courtiers, ceux qui interagissent directement avec les agents des ministères de la capitale. Les uns accostent les fonctionnaires devant le bâtiment du ministère, les autres ont ouvert un bureau, où ils reçoivent les fonctionnaires en détresse. Enfin, le travail de ces courtiers ne serait pas possible sans la présence de contacts à l'intérieur du ministère. C'est le cas, par exemple, de Joséphine, qui travaille au courrier, le service qui accueille les fonctionnaires dans le ministère. Elle est donc particulièrement bien placée pour offrir son aide aux usagers et aux courtiers extérieurs au ministère.

Ces intermédiaires n'opèrent pas au même niveau le long de la chaîne du courtage, et ne brassent pas le même volume d'affaires. Ceux qui ont ouvert un bureau traitent ainsi les dossiers à la dizaine, et non à l'unité, et disposent de plusieurs contacts dans les ministères, et non d'un seul. En revanche, leur profil sociologique et leurs manières de travailler présentent de fortes similitudes. Diplômés de l'enseignement supérieur, ils ont entre 35 et 50 ans. La moitié d'entre eux est sans emploi, l'autre moitié occupe un poste mal rémunéré dans l'administration publique. C'est souvent pour avoir eux-mêmes effectué des démarches pour obtenir un acte de carrière que ces derniers se sont lancés sur ce « marché » (démarcheurs, entretiens, mai 2017). Si le courtage administratif constitue rarement pour eux une activité à temps plein, ils l'exercent avec un certain professionnalisme : ils abordent les clients potentiels en costume ou tailleur ; ils précisent les modalités de paiement, les délais de livraison, et les aléas de la procédure ; ils vérifient que les dossiers sont complets ; etc. (observations, MINFOPRA, 2017). Enfin, et surtout, la commission qu'ils demandent en échange de leur service ne fait pas l'objet d'une négociation. Pour la majorité des courtiers, elle s'élève à 15-20 % du gain que l'acte de carrière sollicité doit générer. Ainsi, si un enseignant demande un acte d'intégration, et que celui-ci doit lui permettre de toucher des arriérés de salaire pour l'équivalent de 4 millions FCFA, le courtier peut demander une commission de 600 000 à 800 000 FCFA – avec le versement d'un acompte non remboursable lors du dépôt du dossier, le versement du solde lors de la production de l'acte.

On aurait pu penser que les interactions entre les agents du ministère et les enseignants présentent un cas de figure différent de celui traité dans la littérature sur les administrations publiques, celle-ci ayant porté presque exclusivement sur les bureaucraties d'interface. De fait, celles qui nous intéressent ne mettent pas en présence des fonctionnaires qui incarnent le pouvoir symbolique de l'État, d'une part, et des (non-)citoyens ordinaires, d'autre part, mais deux catégories de fonctionnaires. Par ailleurs, les enseignants

ne représentent pas – comme c'est souvent le cas dans les travaux sur la police, l'immigration ou les services sociaux – des « usagers » faibles. Non seulement ils occupent une position plus enviable dans la fonction publique que les agents du ministère, mais, en outre, la majorité d'entre eux ont un niveau scolaire plus élevé. Comme nous l'avons vu dans cette section, cependant, les interactions entre fonctionnaires donnent à voir les mêmes stratégies corruptives que celles entre fonctionnaires et citoyens ordinaires (Blundo et Olivier de Sardan, 2007). Ce constat amène à relativiser la spécificité des ministères. Non seulement ceux-ci peuvent être également envisagés comme des bureaucraties d'interface, mais, de plus, les rapports que leurs agents développent avec les usagers reposent largement sur les mêmes codes, ou « normes pratiques », que dans les administrations locales (De Herdt et Olivier de Sardan, 2015 ; Olivier de Sardan, 2021).

En fait, le propre des ministères tient moins à la nature des rapports sociaux qui s'y développent qu'au rôle qu'ils jouent dans la mise en œuvre des politiques publiques. Dans cette perspective, ce que les interactions entre agents et enseignants donnent à voir, c'est l'agençité des petits bureaucrates et des usagers – et ce, peut-être plus encore que dans les administrations locales (Lipsky, 2010 ; Dubois, 2012a, 2012b). Comme nous l'avons vu, le fait que les agents continuent à utiliser des dossiers papier en parallèle aux dossiers informatiques, et que la réforme n'ait pas été accompagnée d'une simplification de la procédure, a entraîné l'apparition de blocages, d'erreurs, et finalement de goulots d'étranglement dans la gestion des actes de carrière. Les agents du ministère jouissent de ce fait d'une certaine marge de manœuvre dans la gestion de ces problèmes sociotechniques. Qu'ils les entretiennent sciemment ou non, ces problèmes leur confèrent un pouvoir arbitraire sur les fonctionnaires qui les démarchent dans l'espoir d'une solution : ils peuvent les aider ou non. On peut considérer que leurs décisions en la matière (de rechercher un dossier ou non, d'identifier pourquoi le dossier est bloqué ou non, de monnayer leurs services ou non, etc.) participent de la mise en œuvre de la réforme et des effets concrets qu'elle produit – ils constituent des « policy makers » à part entière (Lipsky, 2010). Une telle approche permet de déplacer l'analyse des pratiques des fonctionnaires d'une problématique de la corruption, centrée sur l'écart que ces pratiques manifestent avec les règles officielles, à une problématique de l'action publique, qui s'intéresse à l'usage qu'ils font de ces règles et à leurs effets.

Les usagers ne sont pas en reste, même si leur rôle dans la vie sociale de la réforme apparaît plus ambigu. D'un côté, les fonctionnaires ont activement participé, bien que de manière indirecte et non intentionnelle, à détourner celle-ci de ses objectifs initiaux. Lorsque les enseignants décident de démarcher les agents des ministères et d'acheter leur complicité, ils contribuent à entretenir l'opacité, les lenteurs et la corruption qui entourent la gestion des actes de carrière. Dans les rapports relatifs à la réforme de l'administration publique, ils sont présentés comme une catégorie de fonctionnaires particulièrement problématique, pour laquelle les actes de fraude sont particulièrement nombreux (Basile, agent MINFOPRA, entretien, avril 2016). De l'autre, les fonctionnaires – les enseignants, mais aussi les médecins – ont mené des actions collectives pour dénoncer les dérives de la réforme. Les grèves que les enseignants ont menées en 2017, 2019 et 2022 pour réclamer une meilleure gestion de leurs carrières et de leurs rémunérations ont à chaque fois poussé

le gouvernement à débloquer des fonds exceptionnels pour satisfaire les revendications les plus urgentes et à exercer des pressions sur le MINFOPRA et le MINFI pour accélérer le traitement des dossiers dans SIGIPES. Il s'agissait à chaque fois de mesures partielles et temporaires prises dans le seul but de mettre fin aux actions de grève ; elles n'ont pas conduit à une gestion plus transparente et efficace des actes de carrière. Mais elles ont contribué à médiatiser les problèmes qui entourent la gestion des carrières des fonctionnaires, et donc à faire en sorte que ceux-ci fassent l'objet d'une nouvelle attention par les autorités nationales et les bailleurs de fonds internationaux. Après plus de vingt ans de réforme, le SIGIPES n'a pas encore fini de faire parler de lui...

Conclusion

Le logiciel SIGIPES fut présenté comme la clé de voûte d'un projet visant à réformer la gestion des carrières et des salaires dans la fonction publique camerounaise selon les principes du *new public management*. Loin d'être un outil politiquement neutre, son adoption devait rendre cette gestion plus efficace et plus transparente, et fournir (enfin) les moyens de réduire la masse salariale des agents de l'État. L'analyse de la mise en œuvre du projet SIGIPES de 2000 à nos jours montre qu'il est loin d'avoir atteint ces objectifs. Ce n'est guère une surprise : les chercheurs en sociologie et en anthropologie des techniques mettent en garde depuis longtemps la pensée magique qui accompagne généralement les projets fondés sur les nouvelles technologies (voir Akrich, 1987 ; Pfaffenberger, 1992). Au-delà de la dénonciation du techno-optimisme, ils invitent à penser les effets concrets de ce type d'outil en les réencastrant dans une sociologie des usages et des acteurs (Nonjon et Maret, 2015).

Par les facilités qu'il offre, les informations qu'il requiert, ou encore les vérifications qu'il autorise, le logiciel SIGIPES impose bel et bien un cadre aux fonctionnaires qui l'utilisent. Selon ces derniers, nous l'avons vu, il présente avant tout des avantages par rapport à l'ancien système : il a permis entre autres choses d'accélérer le traitement, la transmission et la vérification des dossiers des agents de l'État. Si l'introduction de ce logiciel n'a pas produit les effets escomptés, pourrait-on suggérer, c'est moins en raison de ses faiblesses que de la manière dont il a été approprié par différentes catégories d'acteurs. Son adoption et sa promotion sont principalement dues à des hauts fonctionnaires du MINFOPRA (l'équipe ministérielle, les experts en management public et, plus tard, les informaticiens), qui y ont vu une opportunité pour affirmer leur expertise, asseoir leur influence sur les autres ministères, et – si l'on se fie à la décision de justice rendue en 2013 – en tirer une rente. Pour cette même raison, le projet apparut très vite aux hauts fonctionnaires du MINFI comme une menace sur leurs propres prérogatives. En réaction, ils décidèrent de continuer à employer ANTILOPE plutôt que l'application comptable intégrée à SIGIPES. Des résistances à la réforme se manifestèrent également à l'intérieur même du MINFOPRA. Nous avons ainsi vu que, si le logiciel a apporté des améliorations au travail des agents du bureau des intégrations, il exposait la gestion des dossiers qu'ils traitent à des risques de bogue et de fraude, tout en portant atteinte aux avantages financiers et symboliques qu'ils pouvaient tirer des interactions avec les fonctionnaires-usagers. Son introduction n'a été accompagnée, pour

ces raisons, ni par l'abandon des dossiers papier, ni par une simplification de la procédure. Finalement, il apparaît que SIGIPES en est venu à être utilisé par ces différents acteurs comme une simple base de données, qui répertorie les actes de carrière du personnel dans un format informatique, et non comme un système de gestion intégrée à part entière. Un tel usage a permis aux agents des ministères de l'intégrer à leurs routines de travail sans être contraints de les réorganiser, et partant, de continuer à assurer la gestion du personnel de l'État comme ils le faisaient dans le passé. Il a plus largement rendu possible le maintien de tout un marché pour les courtiers qui se chargent de l'avancement des actes de carrière pour les fonctionnaires.

Cette analyse de l'appropriation du projet SIGIPES nous a amenés à mettre en exergue le rôle des agents dans les ministères – les hauts fonctionnaires qui ont conçu la réforme, les ministres et leurs équipes qui ont présidé à sa mise en œuvre, et les fonctionnaires qui utilisent le logiciel au quotidien. Toute réforme se construit au travers des pratiques de ceux qui sont censés l'appliquer et des interactions qu'ils développent avec différents acteurs – en l'occurrence, les responsables de CGICOM, les courtiers administratifs et les enseignants. Comme nous le suggérons dans l'état de la littérature, le rôle joué par ces acteurs invite à réfléchir plus avant à ce qui peut constituer la spécificité des réformes de bonne gouvernance par rapport aux réformes sectorielles. Deux éléments de réponse peuvent être avancés à partir du cas de la réforme de l'administration publique camerounaise. Il apparaît d'abord que celle-ci a impliqué une moins grande variété d'acteurs que les réformes sectorielles. Nous retrouvons les institutions internationales, une entreprise privée et, dans une moindre mesure, l'Union européenne – celle-ci ayant financé un volet de la phase pilote du projet SIGIPES. En revanche, nous pouvons noter l'absence des organisations non gouvernementales, des associations de la société civile, et même – ce qui est plus surprenant – des syndicats de fonctionnaires. La réforme de l'administration publique camerounaise – une compétence souveraine de l'État, qui intéresse moins les acteurs associatifs que la santé, l'éducation, ou l'environnement – ne donne donc pas à voir la même « matrice de l'action publique » (ou configuration d'acteurs) que les réformes sectorielles (Eboko, 2015b). Elle repose avant tout sur un face-à-face entre le gouvernement national et les institutions internationales.

Il ressort ensuite de notre analyse que le pouvoir des institutions internationales dans ce face-à-face ne doit pas être surestimé. Comme nous l'avons vu, elles se sont contentées de soutenir financièrement la phase pilote du projet SIGIPES sans intervenir directement dans sa conception. Ce projet a été largement élaboré et financé par le gouvernement camerounais, en collaboration avec un prestataire privé camerounais. Cette observation ne conduit pas seulement à relativiser la dépendance des autorités politiques nationales en mettant en évidence leur capacité à réinterpréter, adopter de manière sélective, et instrumentaliser les prescriptions des institutions internationales (voir Withfield, 2009 ; Bergamaschi, 2014). Elle amène, de manière plus radicale, à aborder la réforme comme étant avant tout le résultat de l'agir des fonctionnaires camerounais. Autrement dit, ce dernier ne relève pas simplement d'une « stratégie d'extraversion », de captation de ressources extérieures (Bayart, 1989, 1999). On gagne à le penser plus généralement comme un processus de « fabrication » (*making*) dans le sens que T. Ingold (2000) donne à ce terme, c'est-à-dire un

processus par lequel les fonctionnaires camerounais ont donné forme à la réforme en composant avec les conditions mouvantes de l'environnement dans lequel ils travaillent – les exigences des bailleurs de fonds étrangers, bien sûr, mais aussi les contraintes techniques et matérielles, les enjeux politiques, les démarches des usagers, etc.

Enfin, l'analyse de ce type de réforme appelle une remarque de nature méthodologique. Elle implique – sans doute plus que pour tout autre réforme – d'ouvrir la boîte noire que représentent les ministères, et de porter son attention sur le travail qui s'y réalise (Anders, 2010). Bien sûr, les postes dans les ministères et, plus largement, la fonction publique, représentent des enjeux politiques. Paradoxalement, cependant, notre enquête suggère que les luttes partisans, la dynamique des réseaux clientélistes, ou les coups de force de la présidence – en un mot, la politique (*politics*) – sont peu ou prou intervenus dans la mise en œuvre de la réforme de l'administration publique. Toujours est-il que, si cette réforme n'a pas atteint ses principaux objectifs, c'est en raison des jeux d'acteurs qu'elle a suscités entre et dans les ministères. Ce sont les luttes entre les ministres pour protéger leur statut, leurs prérogatives et leurs rentes, ainsi que la manière dont le logiciel s'est intégré dans les routines des fonctionnaires, qui ont avant tout déterminé le cours de la réforme.

Bibliographie

- Abrahamsen R., 2000, *Disciplining democracy, Development discourse and good governance in Africa*, Londres, Zed Books.
- Akrich M., 1987, « Comment décrire les objets techniques? », *Techniques et culture*, 9, pp. 49-64.
- Anders G., 2010, *In the shadow of good governance: An ethnography of civil service reform in Africa*, Leiden, Brill.
- Bambou F., 2005, « SIGIPES : Un Milliard détourné à la Fonction Publique », *La Nouvelle expression*, Douala, Cameroun.
- Bayart J.-F., 1989, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard.
- Bayart J.-F., 1999, « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, 5, pp. 97-120.
- Bergamaschi I., 2011, « Ownership and poverty reduction in Mali: Competing interpretations, practices, and discourses », *Revue Tiers Monde*, 205, pp. 135-150.
- Bergamaschi I., 2014, « Building state capacities? The case of the poverty reduction unit in Mali », in Bierschenk T., Olivier de Sardan J.-P. (eds.), *States at work. Dynamics of African bureaucracies*, Brill, Leiden, pp. 271-299.
- Bierschenk T., Olivier de Sardan J.-P. (eds.), 2014. *States at work. Dynamics of African bureaucracies*, Leiden, Brill.
- Blundo G., 2001, « Négocier l'État au quotidien : agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise », *Autrepart*, 4(20), pp. 75-90.
- Blundo G., Olivier de Sardan J.-P., 2007, *État et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Paris, Karthala.

- Breman B.J., Tettey W.J., 2001, « African states, bureaucratic culture, and computer fixes », *Public Administration and Development*, 21, pp. 1-13.
- Cabinet Conseil C2G, 2003, « Audit externe du Système Informatique de Gestion Intégrée des Personnels de l'État et de la Solde (SIGIPES) après sa mise en exploitation dans les quatre sites pilotes », Yaoundé, SPRA.
- Cabinet Unit Cameroun, 1999, « Audit de l'application Sigipes », rapport de mission, Yaoundé, SPRA.
- Cantens T., 2007, « La réforme de la douane camerounaise à l'aide d'un logiciel des Nations Unies ou l'appropriation d'un outil de finances publiques », *Afrique contemporaine*, 3-4(223-224), pp. 289-307.
- Charton H., 2014, « The politics of reform: a case study of bureaucracy at the ministry for basic education in Cameroon », in Bierschenk T., Olivier de Sardan J.-P. (eds.), *States at work. Dynamics of African bureaucracies*, Boston, Brill, pp. 249-269.
- Charton H., 2015, « Gouvernement de l'école et communautés épistémiques au Sénégal. Trajectoires d'acteurs et circulation des normes et des modèles d'éducation en contexte international », *Revue Tiers Monde*, 3(223), pp. 49-66.
- Conseil supérieur de l'État, 2005, « Évaluation de l'application SIGIPES », rapport de mission, Yaoundé, SPRA.
- Copans J., 2001, « Afrique noire : un État sans fonctionnaires ? », *Autrepart*, 4(20), pp. 11-26.
- Cuvelier J., Mumbund P.M., 2013, « Réforme douanière néolibérale, fragilité étatique et pluralisme normatif : le cas du guichet unique à Kasumbalesa », *Politique africaine*, 1(119), pp. 93-112.
- Darbon D., 2001, « De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques », *Autrepart*, 4(20), pp. 27-42.
- Darbon D., Nakanabo Diallo R., Provini O., Schlimmer S., 2019, « Un état de la littérature sur l'analyse des politiques publiques en Afrique », in Darbon D., Diallo R., Provini O. et Schlimmer S. (éd.), *Un état de la littérature sur l'analyse des politiques publiques en Afrique*, Agence française de développement, pp. 1-36.
- Darbon D., Provini O., 2018, « Penser l'action publique en contextes africains, les enjeux d'une décentralisation », *Gouvernement et action publique*, 7(2), pp. 9-29.
- Debos M., Desgranges G., 2023, « L'invention d'un marché : économie politique de la biométrie électorale en Afrique », *Critique internationale*, 98(1), pp. 117-139.
- De Herdt T., Olivier de Sardan J.-P., (eds.), 2015, *Real governance and practical norms in Sub-Saharan Africa: the game of the rules*, London, Routledge.
- Delpeuch T., 2009, « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies », *Critique internationale*, 2(43), pp. 153-165.
- Dezalay Y., Garth B.G., 2002, *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables du droit et « Chicago Boys »*, Paris, Seuil.
- Diallo R.N., 2012, « Élités administratives, aide internationale et fabrique de l'action publique de la conservation au Mozambique », *Politique africaine*, 2(126), pp. 143-161.
- Dubois V., 2012a, « Ethnographier l'action publique. Les transformations de l'État social au prisme de l'enquête de terrain », *Gouvernement et action publique*, 1(1), pp. 83-101.

- Dubois V., 2012b, « Le rôle des street-level bureaucrates dans la conduite de l'action publique en France », in Eymerl-Douzans J.-M. et Bouckaert G. (éd.), *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant/De Boeck, pp. 1-10.
- Eboko F., 2015, *Repenser l'action publique en Afrique. Du sida à la globalisation des politiques publiques*, Paris, Karthala.
- Fonds africain de développement, 2001, « Programme d'ajustement structurel II », rapport d'achèvement, Yaoundé, Cameroun.
- Haas P.M., 1992, « Knowledge, power and international policy coordination », *International Organization*, 46(1), pp. 1-35.
- Harrison G., 2004, *The World Bank and Africa: the construction of governance states*, Londres, Routledge.
- Ingold T., 2000, *The perception of the environment: essays on livelihood, dwelling and skill*, Routledge, New York.
- Lavigne Delville P., 2017, « Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays sous régime d'aide », *Anthropologie et développement*, 45, pp. 33-64.
- Lavigne Delville P., Schlimmer S., 2020, « Saisir l'action publique en Afrique à travers ses instruments », *Revue internationale de politique comparée*, 27(2-3), pp. 9-32.
- Lipsky M., 2010 [1980], *Street-Level bureaucracy dilemmas of the individual in public service*, New York, Russell Sage Foundation.
- Mela O., 2022, « Réformer l'Administration publique au moyen d'un instrument informatique. Le cas du logiciel Sigipes au Cameroun », thèse de doctorat en sciences politiques et sociales, sous la direction de Benjamin Rubbers, Université de Liège, 346 p.
- MINFI, 2020, « La soutenabilité budgétaire des recrutements », Yaoundé, MINFI.
- MINFOPRA, 2003, « La déconcentration de la gestion des ressources humaines de l'État et SIGIPES : où en sommes-nous? », Yaoundé, MINFOPRA.
- Moshonas S., 2014, « The politics of civil service reform in the Democratic Republic of Congo », *Journal of Modern African Studies*, 52(2), pp. 251-276.
- Moshonas S., 2019, « Reform of the Public Wage System in the DRC: The Système Intégré de Gestion des Ressources Humaines et de la Paie and its Prospects », in De Herdt T. et Titeca K. (eds.), *Negotiating public services in the Congo: state, society and governance*, Londres, Zed Books, pp. 26-50.
- Moshonas S., De Herdt T., Titeca K., 2022, « Bureaucratic fragmentation by design? The case of payroll management in the Democratic Republic of Congo », *African Affairs*, 121(485), pp. 509-534.
- Ngayap P.F., 1985, *Cameroun qui gouverne ? De Ahidjo à Biya, l'héritage et l'enjeu*, Paris, L'Harmattan.
- Ngouo L.B., 2008, *La réforme administrative dans les services publics en Afrique. Développement, performance et bonne gouvernance*, Yaoundé, L'Harmattan.
- Nlep R.G., 1986, *L'administration publique camerounaise. Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, Paris, LGDG.
- Nonjon M., Marell G., 2015, « Gouverner par les architectures informatiques : logiciels et progiciels de gestion intégrée dans le secteur social », *Gouvernement et action publique*, 4, pp. 9-24.

- Olivier de Sardan J.-P., 2015, « Abandonning the neo-patrimonialist paradigm: For a pluralist approach to the bureaucratic mode of governance in Africa », in Koechlin L. et Forster T. (eds.), *The politics of governance: actors and articulations in Africa and beyond*, Londres, Routledge, pp. 75-92.
- Olivier de Sardan J.-P., 2021, *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale en Afrique et au-delà*, Paris, Karthala.
- Oum E., 2003, « Les plans d'organisation et d'effectifs des ministères : de la gestion de crise vers l'amélioration de l'efficacité », in Amama B. (dir.), *20 propos sur l'administration publique camerounaise*, Yaoundé, MINFOPRA, pp. 211-223.
- Passanti C., Pommerolle M.-E., 2022, « The (un)making of electoral transparency through technology: The 2017 Kenyan presidential election controversy », *Social Studies of Science*, 52(6), pp. 928-953.
- Pfaffenberger B., 1992, « Social anthropology of techniques », *Annual Review of Anthropology*, 21, pp. 491-516.
- Pommerolle M.-E., 2016, « Donors and the making of 'credible' elections in Cameroon », in Hagmann T. and Reyntjens F. (eds.), *Development without democracy: Aid and authoritarianism in Sub-saharan Africa*, Londres, Zed Books, pp. 119-138.
- Rubbers B., 2023, « Mining and the scalar transformations of the state in the Democratic Republic of Congo », *Journal of Modern African Studies*, 61(1), pp. 73-90.
- Scott J.C., 1985, *Weapons of the Weak. Everyday Forms of Peasant Resistance*, Yale University Press.
- SIMAC (Société de l'informatique de management et de communication), 2010, « Évaluation de deux applications de Gestion des Ressources Humaines et de la Solde (SIGIPES et ANTILOPE) », Yaoundé, SPRA.
- Stone D., Wright C. (eds.), 2007, *The World Bank and governance: A decade of reform and reaction*, Londres, Routledge.
- Tamekou R., 2008, « Programme National de Gouvernance (2006-2010) et modernisation administrative. Le Cameroun à l'heure du Nouveau Management Public », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 74, pp. 235-252.
- Withfield L. (ed.), 2009, *The politics of aid. African strategies for dealing with donors*, Oxford, Oxford University Press.