

La Réforme de Déconcentration de la Gestion des Personnels de l'Etat et de la Solde au Cameroun - Rétrospectives et Perspectives

Jean Yves Djamen
Ex CT1/MINFOPRA
djamen@orionisgroup.com

Suggestion de citation:

Djamen, J-Y (2014) *La réforme de déconcentration de la gestion des personnels de l'Etat et de la solde au Cameroun : rétrospectives et perspectives* (ORIONIS Group, 39 pages. Princeton NJ, Février)
www.orionisgroup.com/ePub/OSTSePub1421fr.pdf

© ORIONIS Group

Adresser les demandes de reproduction à info@orionisgroup.com

Résumé

La mise en œuvre de la réforme de déconcentration de la gestion des personnels et de la solde, engagée par l'Etat du Cameroun n'a pas permis jusqu'à présent d'aboutir aux résultats escomptés.

Le présent document se propose de faire une rétrospective afin de révéler les inconsistances qui ont entravé cette réforme, en vue d'y remédier.

Le changement d'équipes, de leadership, d'objectifs, ainsi que l'absence de monitoring, conjugués à une compréhension limitée de la complexité des technologies de l'information, sont parmi les facteurs ayant perturbé l'harmonie de la mise en œuvre de cette importante réforme.

En conséquence, les activités successives retenues et exécutées, n'étaient pas de nature à aider l'Etat dans la maîtrise des effectifs, des postes de travail et de la masse salariale.

Mots-clés: Cameroun, Réforme, Décentralisation, GRH, Gestion du Personnel, Salaires, Automation, Digitalisation, Transparence.

Sommaire Exécutif

En appui à la politique du Cameroun pour la réduction de la pauvreté, la Banque Mondiale initie en 2004 un projet de renforcement de capacité pour la transparence et la responsabilisation dans l'utilisation et la comptabilisation des ressources publiques. L'un des volets de ce projet porte sur l'appui à la mise en œuvre de la réforme de déconcentration de la gestion des personnels et de la solde, engagée par l'Etat en l'an 2000. L'outil technique y afférent, le SIGIPES, à déployer dans l'ensemble des départements ministériels, est mis en exploitation dans quatre ministères clés en 2002.

Les facteurs de facilitation de la mise en œuvre de cette réforme auront été préalablement recensés par un comité de coordination dirigé par le Ministre de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative, avec l'appui d'une équipe opérationnelle pilotée par le Secrétaire Permanent à la Réforme Administrative.

Une convention de financement sera signée le 30 juin 2008 entre le Cameroun et la Banque Mondiale et l'exécution du projet, dont la durée prévisionnelle était de cinq ans, démarrera effectivement le 05 juin 2009.

Le 31 décembre 2012, soit trois ans plus tard, le Cameroun et la Banque Mondiale conviennent de mettre prématurément un terme à cette convention pour performance non concluante.

Cet article (extrait du chapitre d'un livre en cours de rédaction) présente la réforme engagée par le Cameroun, ainsi que la place qu'occupe le projet de financement de la Banque Mondiale dans sa mise en œuvre. Après analyse, il est démontré que le projet de la Banque Mondiale était porteur des germes de son échec dès la signature de la convention y afférente; la mise en œuvre de la réforme ayant été déviée subrepticement de ses objectifs initiaux. Aussi, les principales causes de l'échec du projet sont présentées, ainsi que l'explicitation du sort réservé à tout projet de financement conçu dans les mêmes conditions. En l'occurrence, les activités à exécuter, tant au niveau du projet d'appui que de l'équipe de conduite de la réforme, ne sont pas susceptibles d'aider l'Etat à maîtriser ses effectifs, les postes de travail et de la masse salariale, par ministère. Sont également formulées, les actions à mener pour la mise en œuvre efficace de cette importante réforme de l'Etat.

L'article comporte cinq parties, dont la première présente le projet d'appui à la réforme, notamment l'évaluation faite par la Banque Mondiale suite à son exécution peu performante. Dans la deuxième partie, l'évolution de la mise en œuvre de la réforme est explicitée. Les acteurs clés sont présentés, ainsi que les mécanismes de mise en œuvre et d'exploitation des outils techniques de la réforme. La troisième partie revisite les activités GRH retenues dans la conception initiale du projet d'appui à la réforme. A cet égard, quatre moments décisifs du projet sont analysés et les différents facteurs d'inhibition de la mise en œuvre de la réforme sont présentés. Quant à la quatrième partie, elle fait une simulation d'exécution des activités d'appui à la réforme et présente ainsi de nombreuses incohérences, particulièrement la programmation des activités incompatibles telles l'*audit de SIGIPES/ANTILOPE* en même temps que l'*acquisition du « système intégré le plus adéquat »*. La cinquième partie montre comment mettre efficacement en œuvre la réforme, en revisitant l'architecture globale d'un système d'information intégré de gestion automatisée des personnels et de la solde. Ladite architecture subsume les perspectives d'automation, de digitalisation et de transparence.

Table des matières

Résumé.....	1
Sommaire Exécutif.....	2
1 Introduction : le projet d'appui de la Banque Mondiale	4
Rapport de fin d'exécution du Projet de la Banque Mondiale	4
Autre rapport de la Banque Mondiale	5
Comment l'échec est apparu ?	6
2 Evolution de la mise en œuvre de la Réforme.....	6
Les acteurs clés	6
La situation de mise en œuvre et d'exploitation des outils techniques.....	7
Autres supports techniques de la réforme	8
Assainissement des données et interface SIGIPES-ANTILOPE	9
Mécanisme d'authentification des documents externes	9
Prise en compte des actes de carrière hors (ou antérieurs) à SIGIPES	10
Renseignement des usagers.....	10
Stratégie de déploiement de la réforme dans les administrations.....	11
3 Dimension GRH retenue dans la conception initiale du Projet de la BM.....	11
Les activités retenues et les moments décisifs du projet	13
Conception de la mouture initiale du projet	13
Inertie observée dans la finalisation de la conception de l'avant-projet.....	14
Modèle conceptuel du projet d'appui n'intégrant pas les points culminants de la Réforme	15
Une règle inéluctable non respectée : la carrière dicte la solde et non l'inverse	16
4 L'impossible Réforme.....	20
Simulation d'exécution des activités du Projet d'appui à la mise en œuvre de la Réforme	22
Activité numéro 1 : Conduire un audit de SIGIPES et ANTILOPE	22
Activité numéro 2 : Accélérer et compléter les efforts en cours pour rationaliser, harmoniser et sécuriser le fichier solde et personnels.....	23
Activité numéro 3 : Sélectionner, configurer et déployer l'outil intégré le plus adéquat	24
Activité numéro 4 : Développer des manuels de procédures administratives accessibles en ligne	25
Activité numéro 5 : Renforcer les capacités des personnels; à travers une assistance technique, la formation et les équipements.....	25
Activité numéro 6 : Analyse du système de rémunération de la fonction publique	25
5 Comment mettre efficacement en œuvre la réforme ?	26
Les étapes de mise en œuvre.....	28
Textes législatifs et réglementaires : institution d'un cadre légal.....	28
Automation : encoder les règles et procédures de GRH dans l'ordinateur.....	28
Digitalisation statique : mécanisme de vérification des données provenant des sources externes	28
Digitalisation dynamique : mécanisme de prise en compte des données précédentes.....	29
Transparence statique : information des usagers sur les textes en vigueur.....	29
Transparence dynamique : information des usagers sur l'évolution du traitement de leurs dossiers	29
Assainissement permanent du fichier solde et personnels	29
Annexes.....	31
Codification des activités du Projet d'appui à la Réforme.....	31
Chronologie de leadership de la réforme	33
Acteurs d'une réforme administrative et leurs comportements potentiels.....	35
Evolution de la masse salariale entre 2000 et 2015	36
Acronymes & définitions.....	37
Références.....	38

1 Introduction : le projet d'appui de la Banque Mondiale

En appui aux stratégies et politiques du Cameroun pour la réduction de la pauvreté prévues dans le DSRP en 2003 [CMR-PRSP 2003], la Banque Mondiale (BM) conçoit¹ en 2004 un projet de renforcement de capacité pour la transparence et la responsabilisation dans l'utilisation et la comptabilisation des ressources publiques (référéncé dans la suite par **Projet**).

Le Projet s'appuie sur les réformes engagées par l'Etat du Cameroun, notamment :

- La gestion des ressources humaines (GRH) ;
- Le dispositif réglementaire pour assainir l'environnement des affaires ;
- Les opérations et procédures de passation des marchés publics ;
- La mise en œuvre du budget de l'Etat.

Les activités du Projet qui nous intéressent dans le cadre de cette étude sont celles qui portent sur la *réforme de déconcentration de la gestion des personnels de l'Etat et de la solde* lancée par le gouvernement en l'an 2000 (et référencée dans la suite par **Réforme**). Les facteurs de facilitation de la mise en œuvre de la Réforme avaient déjà été identifiés par un Comité de Coordination conduit par le Ministre de la Fonction Publique et de la Réforme administrative.

Comme démontré dans cet article, les activités du Projet seront malheureusement conduites et exécutées par des équipes inconstantes qui se succéderont dans les administrations concernées. De plus, l'analyse des rapports mis à disposition en ligne par la Banque Mondiale², conformément à sa politique de transparence, révèle que l'exécution du Projet (du moins son volet GRH) a été un échec.

Rapport de fin d'exécution du Projet de la Banque Mondiale

Le document de bilan de fin d'exécution et de résultats présente, du point de vue de la Banque Mondiale, les raisons de l'échec du Projet [WB-ICR2365 2013].

En effet, les résultats globaux de l'exécution du Projet sont *peu satisfaisants*. Plus particulièrement, la Banque juge sa performance *peu satisfaisante* au regard de la qualité de son input (i.e. *appréciation du contexte, gestion du changement*) et de la qualité de supervision (i.e. *intensité de la supervision, fréquence sur le terrain*). De plus, les performances du Gouvernement du Cameroun et des agences³ de mise en œuvre du Projet sont jugées *peu satisfaisantes* par la Banque Mondiale.

Concernant le volet GRH, l'indicateur d'évaluation retenu est le *degré d'intégration et de réconciliation entre les données de gestion de carrières et celles de paiement des salaires*. A cet égard, le rapport de fin d'exécution du Projet note qu'*aucun changement structurel dans l'utilisation des bases de données de gestion de carrières et de soldes n'est encore efficace et*

¹ La conception du projet se fait en liaison avec les administrations camerounaises concernées, notamment le MINFOPRA et le MINFI.

² Les documents du projet sont accessibles à l'adresse suivante:

<http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/docsearch/projects/P084160%5EP084160>.

³ Les agences de mise en œuvre du Projet au Cameroun comprennent: MINEPAT/TCS, MINFI, MINFOPRA.

systématique, malgré les efforts d'assainissement du fichier personnels/solde engagés et la préparation en cours de la fusion de SIGIPES et ANTILOPE.

Dans l'évaluation des résultats, la Banque estime que les objectifs du Projet sont encore très pertinents pour le pays, et que la conception du Projet reste pertinente pour les priorités de la Réforme.

Globalement, la réalisation du (sous-)composant GRH est jugée faible⁴ (page 17). Quelques leçons tirées par la Banque sont décrites de la manière suivante :

- *Les réformes et les projets de gestion des finances publiques sont très dépendantes du contexte et de l'environnement d'exploitation ;*
- *La présence d'un expert des TIC dans l'équipe de la Banque mondiale est importante.*

En résumé, le composant relatif à la GRH affiche le bilan suivant à la clôture par anticipation du Projet pour performance peu satisfaisante (pages 29-30) :

- *L'audit de SIGIPES et ANTILOPE est réalisé, les spécifications techniques pour l'acquisition d'un nouveau logiciel sont élaborées, l'appel d'offres n'est pas encore lancé⁵.*
- *Le support technique au MINFOPRA pour le développement du MPA de GRH n'a jamais démarré ;*
- *L'étude de la rémunération du service public s'est arrêtée au niveau de l'avant-projet des termes de références.*

Autre rapport de la Banque Mondiale

Dans une étude comparant l'exécution de deux projets de la BM, les performances peu satisfaisantes de l'exécution du Projet sont attribuées à de nombreux facteurs liés aux comportements des acteurs [Raballand & Rajaram 2013], notamment :

- L'absence de collaboration du ministre chargé des finances;
- Un faible leadership des acteurs impliqués au MINFI, au MINFOPRA et au MINEPAT ;
- Le faible taux de décaissement du budget ;
- La durée exceptionnellement longue de la phase conceptuelle du Projet (l'avant-projet) visant une entente mutuelle sur les objectifs du projet.

La lecture des bilans de la BM relatifs à ce Projet, suscite de nombreuses interrogations, notamment les deux suivantes :

- Cet échec était-il prévisible ?
- Peut-on remédier aux causes de cet échec pour poser des bases pour le futur ?

⁴ Page 17: **PDO 2-2 (Sub-component 2-2):** to enhance efficiency, transparency, controls and checks and balances in the management of personnel and payroll information; and to contribute to accelerating the implementation of ongoing HRM reform. **Expected Outputs:** This sub-component was expected to facilitate the production of systems, processes, and tools that would enhance payroll controls and audits to ensure a better use of core public resources in a context in which salaries constituted the largest item of public expenditure (40 percent).

⁵ Le rapport final précise que : Les autorités ont décidé en mars 2011 d'acquiescer à un nouveau logiciel pour la gestion des personnels et de la solde. Les spécifications techniques ont été complétées et les demandes de propositions étaient en cours de lancement en fin 2011, mais le processus a été bloqué dû à la clôture imminente du projet. Les autorités ont sécurisé un financement de l'Union Européenne pour ce système. (Pages 29-30).

Comment l'échec est apparu ?

Une analyse fine de certains mécanismes de gouvernance permet de voir comment l'échec est apparu. Ladite analyse se base d'abord sur la nécessité d'appréhender l'exécution du Projet à travers le modèle d'alignement de ses entités clés (particulièrement du côté du bénéficiaire), notamment les *objectifs* de la Réforme, les *structures* et les *acteurs* impliqués dans sa mise en œuvre. Elle se base ensuite sur la nécessité d'une mise en œuvre effective de la Réforme à travers ses perspectives d'automation, de digitalisation et de transparence [Djamen 2008].

Le Projet ayant été initié dans la mouvance de la Réforme (i.e. de *déconcentration de la gestion des personnels de l'Etat et de la Solde*), il convient de comprendre l'état de mise en œuvre de ladite Réforme dès le départ et tout le long du processus de financement.

2 Evolution de la mise en œuvre de la Réforme

Suite au constat en 1978 du mauvais fonctionnement de l'administration publique et son impact négatif sur le développement du pays, et après plusieurs enquêtes menées entre 1980 et 1999 (six domaines, ont été retenus dans le *Programme National de Gouvernance* pour la poursuite de trois objectifs stratégiques : (i) **la gestion efficace et transparente** de l'Etat, (ii) la promotion du **partenariat entre le secteur public, le secteur privé et la société civile**, (iii) l'Etat de droit et l'accès équitable à la justice à travers **un système judiciaire efficace** [Bruneau & Abouem 2004].

Dans l'optique d'un service public efficace, simple, rapide, sûr, fiable et responsable, cinq axes prioritaires ont été définis dans le domaine de l'Administration Publique :

1. L'amélioration de l'organisation de l'Etat et du travail gouvernemental ;
2. La création d'un cadre institutionnel et juridique de gestion transparente des personnels ;
3. L'aménagement du management des services et des relations administration/citoyens ;
4. La promotion du respect de la déontologie et de l'éthique professionnels ;
5. L'amélioration du fonctionnement des institutions de contrôle.

Les acteurs clés

La gestion des fonctionnaires et agents de l'Etat est confiée au Ministre de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative⁶ dans un contexte de déconcentration (voire décentralisation) où chaque Chef de département ministériel⁷ est désormais responsable de la gestion de la carrière et de la solde du personnel qui lui est rattaché.

⁶ Voir Décret 2003/034 du 04 février 2003 portant organisation du MINFOPRA et Décret 2004/320 du 08 décembre 2004 portant organisation du Gouvernement de la République du Cameroun (modifié et complété par les décrets 2007/268 du 07 septembre 2007, 2011/408 du 09 décembre 2011).

⁷ Au 31 décembre 2012, l'organisation du Gouvernement en vigueur au Cameroun prévoit 36 départements ministériels distincts.

Un Comité de Coordination (présidé⁸ par le *Ministre de la Fonction Publique* et de la Réforme Administrative) est chargé de la mise en œuvre de la Réforme. Il est appuyé par une équipe technique (opérationnelle) conduite par le *Secrétaire Permanent à la Réforme Administrative* (SPRA) et regroupant les personnels clés des administrations de gestion des personnels de l'Etat et de la solde. La Figure 1 ci-dessous présente un schéma simplifié du réseau des acteurs de la Réforme (les principaux acteurs sont libellés en caractères gras). Le Tableau 4 et le Tableau 5 y relatifs, présentent les types de raisonnement et de comportement susceptibles d'être développés par les différents acteurs. La chronologie de leadership du Projet est décrite dans le Tableau 3.

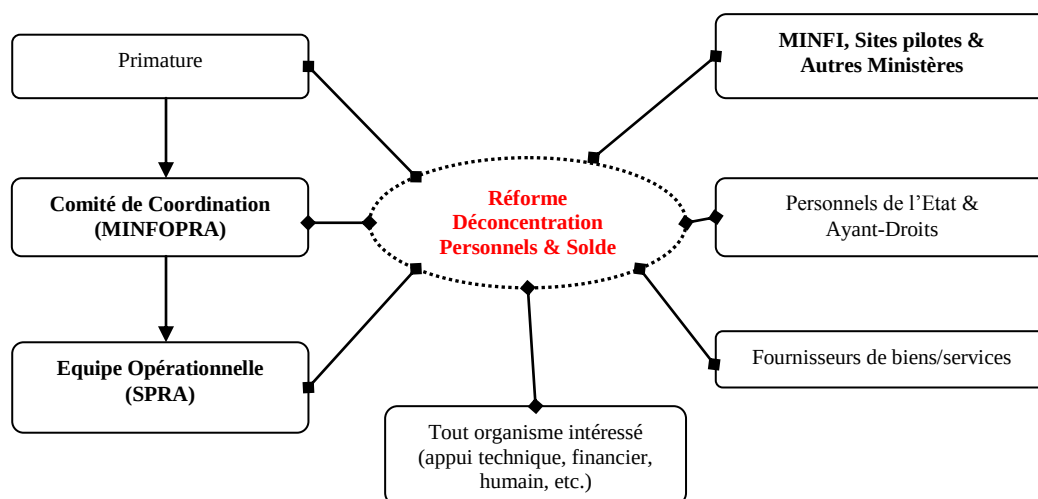


Figure 1: Schéma simplifié du réseau des acteurs de la Réforme (adapté, source : [Djamen 2008])

La situation de mise en œuvre et d'exploitation des outils techniques

Un arrêté conjoint⁹ signé le 10 décembre 2001 par le ministre de la fonction publique (et de la réforme administrative) et le ministre des finances, consacre la déconcentration de la gestion des personnels de l'Etat et de la solde, dont le caractère institutionnel est réaffirmé en 2003 par les décrets portant organisation du MINFOPRA¹⁰, du MINFIB¹¹, du MINEDUC, du MINSANTE, et à partir de 2005 par les décrets réorganisant les départements ministériels. Un décret de 2012 réitère la finalité de la Réforme ; à savoir conférer aux *différents départements ministériels une autonomie suffisante de gestion de leur personnel et des salaires, en vue de maîtriser la masse salariale et de garantir un contrôle efficient des effectifs*¹².

A cet égard, deux applications informatiques en exploitation ont régulièrement été considérées comme outils techniques de la réforme ; à savoir *SIGIPES* (*Système Informatique de Gestion Intégrée des Personnels de l'Etat et de la Solde*) et *ANTILOPE* (*Application Nationale pour le Traitement Informatique et Logistique des Personnels de l'Etat*).

⁸ Le ministre chargé des finances en assure la coprésidence.

⁹ Arrêté conjoint N° 9145/MINFOPRA/MINFI du 10 décembre 2001 portant lancement de l'exploitation de l'application SIGIPES.

¹⁰ Décret n° 2003/034 du 04 février 2003 portant organisation du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative.

¹¹ Décret n° 2003/165 du 30 juin 2003 portant organisation du Ministère des Finances et du Budget.

¹² Décret N°2012/079 du 9 mars 2012 portant régime de la déconcentration de la gestion des personnels de l'Etat et de la solde. Voir <http://www.prctv.cm/news/?lang=fr&mode=newsdetails&id=2325>

Dès la mise en exploitation de SIGIPES en juin 2002, de nombreux défis sont apparus¹³. Il s'agissait non seulement de réaliser une interface fiable avec ANTILOPE afin que seules les données de carrière dictent la solde, mais également de s'assurer que lesdites données étaient dénuées de toute forme de pollution ou de manipulation. En effet, pour la prise en compte des effets financiers, les actes SIGIPES physiques devaient être transmis par bordereaux au Ministre chargé des Finances, après le transfert des données électroniques à ANTILOPE. Le renseignement des usagers du service public était un autre défi à relever, afin de réduire les interactions entre le personnel interne et les usagers. En réalité, les problèmes potentiels d'une gestion électronique des ressources humaines de l'Administration Publique, ne dériveront pas uniquement de l'hétérogénéité des systèmes usités (i.e. gestion des carrières d'un côté, et gestion de la solde d'un autre), mais aussi et surtout du degré de contrôle de l'authenticité des données manipulées et de la manière dont lesdites données sont introduites dans les circuits de traitement.

La suite de cette section explicite les différents types de problèmes inhérents à la gestion électronique des ressources humaines, ainsi que leur prise en compte après la mise en exploitation de SIGIPES.

Autres supports techniques de la réforme

En rappel, les outils techniques retenus étaient constitués de deux systèmes hétérogènes (ANTILOPE et SIGIPES). Aussi, dans l'optique d'une mise en œuvre de la Réforme sur la base des deux principales applications existantes, le *SIGIPES-Plus* (*SIGIPES enrichi des fonctions de gestion de la solde*) était en cours d'expérimentation sous le contrôle du Comité de Coordination de la Réforme. En outre, AQUARIUM¹⁴ de SIGIPES avait été mis en exploitation au MINFOPRA [UNDESA 2007, 2011].

En effet, la Réforme avait effectivement démarré grâce à la mise en exploitation du SIGIPES au MINFOPRA (site interministériel¹⁵) et dans quatre (4) sites pilotes (MINFOPRA site interne, MINFIB, MINEDUC, MINSANTE). Le système ANTILOPE, quant à lui, était déjà en exploitation au MINFI¹⁶. Cependant, SIGIPES n'était pas électroniquement relié à ANTILOPE (avec des effets négatifs bien documentés sur les efforts de maîtrise de la masse salariale). *SIGIPES-Plus (bien que testé avec succès au MINFOPRA) n'était toujours pas installé (ni exploité) dans les sites SIGIPES (sites pilotes et site interministériel).*

¹³ La mise en exploitation de SIGIPES dans les sites pilotes a permis d'identifier certains problèmes posés par la gestion électronique des personnels de l'Etat et de la solde, notamment ceux liés à l'utilisation de la mire ANTILOPE pour la prise en compte des effets financiers. En effet, comme c'est le cas dans la plupart des pays, la gestion électronique des ressources humaines de l'Etat est effectuée à l'aide de systèmes électroniques différents placés sous la responsabilité partagée des ministres en charge respectivement de la Fonction Publique (gestion des carrières) et des Finances (gestion de la Solde). Cependant, ces différents systèmes ne communiquent généralement pas entre eux. Des astuces sont très souvent utilisées pour contourner, avec plus ou moins de succès, les problèmes posés par cette gestion séparée. C'est le cas de la mire ANTILOPE mise à la disposition des sites SIGIPES.

¹⁴ Il s'agit d'un système de renseignement électronique utilisé par les usagers de SIGIPES afin d'éviter les contacts entre le personnel interne des ministères et les bénéficiaires des services publics en matière de gestion des personnels de l'Etat. Ce système a reçu le prix d'excellence de l'Organisation des Nations Unies en Juin 2004 pour « *amélioration du service rendu à l'utilisateur dans le secteur public* ».

¹⁵ Le site interministériel était chargé du traitement des dossiers de carrières des personnels des administrations non encore bénéficiaires du SIGIPES.

¹⁶ Le MINFI utilisait également d'autres applications internes, notamment le SISPER pour gérer les ressources humaines.

Assainissement des données et interface SIGIPES-ANTILOPE

Les données internes exploitées dans un site déconcentré constituaient une vue de la base de données du site central (MINFOPRA) relative aux personnels travaillant dans le ministère concerné.

En l'absence d'une infrastructure de communication permettant d'exploiter en ligne les données logées au site central, la mise en exploitation de SIGIPES avait engendré une extraction physique des données du site central au profit des sites déconcentrés. Cette extraction n'avait malheureusement pas été précédée d'un assainissement visant à n'expédier dans les sites pilotes que les données des personnels effectivement recensés sur le terrain. En conséquence de nombreuses situations désagréables sont apparues dès le lancement de SIGIPES. Par exemple, il était laborieux de traiter certains actes relevant exclusivement de la compétence du MINFOPRA (changement de grade des personnels des sites déconcentrés, etc.), en raison du décalage entre les données du site central et la version usitée dans les sites internes. De plus, il était difficile de suivre l'authenticité et la régularité des actes émis dans les sites internes, car des données avaient été expédiées à *tort et à raison*¹⁷ dans des sites déconcentrés.

Il était urgent, non seulement de procéder à l'assainissement des sites déconcentrés afin de faire exploiter par lesdits sites uniquement les données de leurs personnels recensés sur le terrain¹⁸, mais surtout de mettre en œuvre une infrastructure de communication pour garantir la sécurité, la cohérence et l'intégrité des données des différents sites.

C'est ainsi que l'expérience de l'assainissement des données de son site SIGIPES interne en 2003 avait suggéré au MINFOPRA la création d'un code tampon dans SIGIPES pour accueillir tous les personnels non encore identifiés (recensés) dans une administration. Un code équivalent avait été créé en 2004 dans ANTILOPE pour favoriser la mise en place de procédures automatiques d'interfaçage de SIGIPES et ANTILOPE, afin d'éviter toute intervention humaine intempestive (Cf. [SIGIPES-PROGRESS 2005, page 6]).

Mécanisme d'authentification des documents externes

Le traitement d'un dossier SIGIPES pouvait requérir l'utilisation des informations provenant d'une source externe au site de traitement. C'est le cas des actes de naissance¹⁹ délivrés par l'Administration territoriale et de décentralisation (mairies, autres collectivités délocalisées,

¹⁷ Certaines données transmises aux sites pilotes ne les concernaient pas. Par exemple, les données de certains enseignants exerçant dans les administrations non encore bénéficiaires du SIGIPES se sont retrouvées dans la base SIGIPES du ministère chargé de l'éducation (sur la seule base d'appartenance au corps des enseignants). En outre, certaines données mises en exploitation dans les sites pilotes portaient sur des personnels qui n'exercent pas effectivement. De plus, les données électroniques modifiées dans les sites pilotes n'étaient pas mises à jour dans le site central (les copies des actes physiques émis par les sites pilotes n'étaient d'ailleurs pas systématiquement envoyées au MINFOPRA), etc.

¹⁸ Afin de protéger la fortune publique pendant le processus d'assainissement, les agents non recensés sur le terrain étaient placés dans un code Ministère TAMPON pour une durée n'excédant pas trois mois avant suppression de solde. L'opération de recensement de tous les personnels de l'Etat ne devaient par conséquent pas durer plus de trois mois.

¹⁹ La date de naissance est un élément clé pouvant influencer la carrière (et la solde) d'un agent.

etc.), des cartes d'identité (Délégation Générale à la Sureté Nationale), etc. Dans les us administratifs au Cameroun, de tels documents externes sont estampillés de la mention copie certifiée conforme et sont généralement présentés par les usagers. Or, il s'agissait de documents ayant un fort impact potentiel sur l'évolution de la carrière d'un agent ou sur les effets financiers y afférents.

C'est dans l'optique de s'assurer de l'authenticité de ces documents que le MINFOPRA avait conçu en 2003 un projet de mise en œuvre d'un système permettant de numériser certains documents bien ciblés provenant des administrations connexes, en particulier les actes de naissance.

Ce système n'ayant pas été mis en œuvre, les documents régulièrement présentés par les usagers étaient pris en compte tels quels dans SIGIPES et dans ANTILOPE. En d'autres termes, aucun système d'authentification des documents provenant d'autres sources n'était utilisé lors des traitements SIGIPES et ANTILOPE.

Prise en compte des actes de carrière hors (ou antérieurs) à SIGIPES

Le SIGIPES avait été mis en exploitation en juin 2002 et de nombreux actes de recrutement ou de promotion/avancement²⁰ étaient régulièrement présentés (y compris de faux actes) pour prise en compte lors des traitements.

Afin d'éviter l'enregistrement de faux actes dans SIGIPES, et tirant profit de son rôle de gestionnaire du fichier central, le MINFOPRA avait numérisé en mars 2003 tous les actes administratifs de gestion des carrières de la période allant de 1960 à 2002²¹. La version expérimentale de ce système, baptisé *REGNET*, avait été installée dans tous les sites SIGIPES pilotes.

Cependant, *REGNET*²² n'étant pas électroniquement relié à SIGIPES (ni à ANTILOPE), le MINFOPRA avait engagé une étude de son interfaçage avec SIGIPES, afin que l'historique des actes de carrières d'un agent soit automatiquement disponible lors du traitement de tout dossier de gestion de carrières.

Renseignement des usagers

Le MINFOPRA avait mis en exploitation en septembre 2002, un système de renseignement des usagers sur l'évolution du traitement de leurs dossiers. Ce système, baptisé *AQUARIUM* de SIGIPES²³, était installé au rez-de-chaussée du MINFOPRA [Ngouo 2008 ; Kenhago 2003]. Une version Internet était également disponible à travers le lien

²⁰ De manière générale, l'administration conserve l'original d'un acte de gestion de carrière et ne remet à l'intéressé que la copie semi-originale ou certifiée conforme.

²¹ La finalisation des opérations de cet outil devait permettre son extension aux actes des personnels décisionnaires des sites internes et des autres administrations potentiellement bénéficiaires du SIGIPES.

²² *REGNET* a rendu d'énormes services, notamment la facilitation dans l'établissement de l'état général de service ; pièce requise dans le traitement des actes de mise en retraite et dont la constitution nécessitait de longues heures pour ne pas parler de longs mois. Désormais, en quelques secondes l'historique de carrière de tout agent public était constitué.

²³ Prix d'Excellence des Nations Unies pour le service public (édition 2004).

www.minfopra.spm.gov.cm/aqua. Le renseignement des usagers de SIGIPES n'était pas entièrement harmonisé, car AQUARIUM n'était pas encore installé dans les délégations régionales du MINFOPRA et les sites pilotes.

Le MINFOPRA avait introduit en 2003 un Centre d'information sur les textes législatifs et réglementaires régissant la gestion des ressources humaines de l'Etat. Le système y afférent, *INFONET-CITAC*, avait été expérimenté et installé au MINFOPRA. Cependant, la base de données n'était pas alimentée ; le recensement des textes législatifs et réglementaires (en vigueur et anciens) étant en cours, en même temps que l'élaboration des manuels de procédures administratives (MPA) de gestion des ressources humaines [*SPRA-MPA 2004*].

Stratégie de déploiement de la réforme dans les administrations

Un guide de déploiement de la réforme avait été élaboré et prévoyait (Cf. [*Ngouo 2008*]) :

- l'arrimage du cadre juridique de l'administration bénéficiaire aux exigences de la déconcentration de la gestion des personnels et de la solde ;
- l'assainissement des données (pouvant donner lieu à un recensement physique) ;
- l'adaptation des procédures de gestion des ressources humaines ;
- le déploiement de SIGIPES (de préférence SIGIPES-Plus) et l'installation de son système AQUARIUM, ensemble les données assainies des personnels recensés.

Le déploiement effectif de la réforme nécessitait d'énormes moyens financiers (équipements des sites, formations des acteurs, etc.) qui n'avaient pas été prévus dans le budget de l'Etat. Plusieurs avenues avaient donc été explorées, incluant celle portant sur le renforcement de la Banque Mondiale.

3 Dimension GRH retenue dans la conception initiale du Projet de la BM

Le cadre conceptuel et la démarche de mise en œuvre de la *Réforme*, comme le montre le guide de déploiement y afférent [*SPRA-Guide 2004*], étaient bien circonscrits pour accélérer la maîtrise des effectifs, des postes de travail et de la masse salariale. L'appui de la BM s'inscrivait donc dans ledit cadre conceptuel et ladite démarche de mise en œuvre.

Pour bien comprendre la démarche d'appui de la BM et l'encrage du raisonnement y afférent à la mise en œuvre de la Réforme, il convient de procéder à une codification systématique des activités retenues non seulement dans la mouture finale, mais aussi et surtout pendant la phase conceptuelle du Projet. A cet égard, toutes les activités listées dans les documents successifs du Projet ont reçu des codes en fonction de leurs spécificités, comme le montre le *Tableau 2*. La liste des activités explorées est constituée grâce à l'exploitation des documents du Projet dans l'ordre de leur apparition. Quelques éclairages sur cette codification sont fournis quand cela s'avère nécessaire. En règle générale, une activité donne lieu à un nouveau code si son libellé ne peut être arrimé à une activité préalablement codifiée. Le *Tableau 3* permet de voir l'évolution des moutures du Projet au regard des activités retenues dans les différentes périodes de mise en œuvre de la Réforme.

Les activités retenues dès la phase initiale ([WB-AB772 2004]) du Projet visaient à²⁴ :

- *Consolider SIGIPES dans les sites pilotes comme un système de gestion du personnel de l'Etat informatisé, et l'étendre aux départements ministériels restants*²⁵.
- *Consolider AQUARIUM de SIGIPES dans des sites pilotes, et l'étendre aux départements ministériels restants, comme une interface électronique entre l'administration et les usagers pour améliorer la transparence, la responsabilité et la célérité dans la gestion et le traitement des dossiers du personnel*²⁶.
- *Consolider SIGIPES-Plus (comme un système informatisé de gestion de développement de carrière du personnel, ainsi que les salaires) dans les sites pilotes et l'étendre aux départements ministériels restants*²⁷.
- *Développer ou renforcer les capacités nécessaires pour accélérer la consolidation et l'expansion de SIGIPES :*
 - o *Former les informaticiens pour la maintenance de SIGIPES, AQUARIUM et SIGIPES-Plus*²⁸ ;
 - o *Former les auditeurs qui s'assureront que les procédures sont appliquées*²⁹ ;
 - o *Former les usagers et les personnels techniques dans les sites pour le traitement des dossiers*³⁰ ;
 - o *Former les Directeurs de Ressources Humaines dans les sites (les DAG/DRH)*³¹.
- *Publier et diffuser un manuel sur les procédures de gestion des ressources humaines, comme outil convivial pour guider la mise en œuvre de la réforme, l'amélioration axée sur les résultats des relations de travail, et permettre un suivi-évaluation axé sur les résultats de la performance du personnel*³².
- *Concevoir et tester un système d'évaluation des performances du personnel à prix abordable, fondée sur des mesures de sortie et pas seulement sur la fourniture d'intrants*³³.
- *Moderniser ANTILOPE qui sera progressivement débarrassé de sa fonction de liquidation des actes administratifs, après extension progressive de SIGIPES-Plus*³⁴.
- *Réactiver l'interface SIGIPES-Plus/ANTILOPE pour permettre l'alignement transparent des allocations budgétaires avec le nombre effectif du personnel au sein des départements ministériels*³⁵.

Au 15 mars 2004, le Projet de la BM suivait précisément la ligne tracée par la Réforme.

²⁴ Le premier document du projet (AB772-document d'information sur un projet) est préparé le 15 mars 2004, et prévoit l'approbation du Conseil de la BM le 20 décembre 2004, après une étape d'autorisation d'évaluation fixée au 30 mai 2004. Il s'agit en fait d'un prêt BM estimé à 10 millions de dollars pour le financement d'un projet d'une durée de trois ans dans les administrations cibles suivantes : le MINEPAT, le MINFI, le MINFOPRA, le MINJUSTICE, l'ARMP (Agence de Régulation des Marchés publics) et l'INS (Institut National des Statistiques). Le code projet P084160, a pour label « Transparency and Accountability Capacity Building Project ». Les activités du projet retenues lors des différentes phases de conception, seront codifiées, pour faciliter la lecture, la présentation et l'analyse du projet de la Banque Mondiale et de la réforme du Cameroun.

²⁵ Cette activité est codifiée : SIG.

²⁶ Cette activité est codifiée : AQU.

²⁷ Cette activité est codifiée : SPL.

²⁸ Il s'agit de plusieurs activités codifiées respectivement : TRN_2, TRN_3, TRN_4.

²⁹ Cette activité est codifiée : TRN_5.

³⁰ Cette activité est codifiée : TRN_6.

³¹ Cette activité est codifiée : TRN_7.

³² Cette activité est codifiée : MPA_1.

³³ Cette activité est codifiée : DSG.

³⁴ Cette activité est codifiée : UPD_1.

³⁵ Cette activité est codifiée : UPD_2.

Aussi, importe-t-il d'analyser toutes les dispositions pertinentes du Projet (de la conception initiale à la version finale) afin d'en détecter les déviations, ainsi que le moment et la fréquence de leur apparition. Toutes choses ayant conduit non seulement à l'échec du Projet, mais aussi à une mise en œuvre de la Réforme ne permettant toujours pas à l'Etat de maîtriser l'évolution de ses effectifs, des postes de travail et de la masse salariale (pour chaque département ministériel).

Les activités retenues et les moments décisifs du projet

Le premier moment décisif se situe dans la période allant du 1^{er} Janvier au 08 Décembre 2004, au cours de laquelle la mouture initiale du Projet est conçue.

Conception de la mouture initiale du projet

Le premier composant de l'avant-projet³⁶, d'une valeur de 2.5 millions de dollars, visait à apporter un appui à la « *réforme de déconcentration-décentralisation de la gestion des personnels de l'Etat et de la solde* »³⁷.

D'après les descriptions du document initial d'information sur le Projet, l'objectif du premier composant était de *contribuer à l'amélioration de la transparence et de la responsabilisation dans la gestion des ressources humaines et des salaires des personnels de l'Etat, dans l'optique de la réduction de la masse salariale et l'amélioration du service public, tout en aidant à combattre la corruption, les dessous de table et les rentes*³⁸).

Les activités retenues de commun accord avec les autorités camerounaises, ainsi que l'administration chargée de sa mise en œuvre (le MINFOPRA), étaient :

- *La consolidation des sites pilotes et l'extension dans les autres départements ministériels des systèmes informatiques de la réforme : SIGIPES, AQUARIUM de SIGIPES, SIGIPES-Plus*³⁹ ;
- *La formation des informaticiens, des auditeurs de systèmes, des personnels administratifs et techniques, des gestionnaires de ressources humaines*⁴⁰ ;
- *La publication et la diffusion d'un manuel sur les procédures de gestion des ressources humaines*⁴¹ ;
- *La conception et le test d'un système d'évaluation des performances du personnel*⁴².

Les activités de ce composant étaient en relation avec une des activités du quatrième composant du Projet. En effet le composant 4, d'une valeur de 2.5 millions de dollars, portait sur la réforme des finances publiques dans son volet lié au budget (budget-programme). Son

³⁶ Les autres composants sont décrits dans le document d'information sur le projet, accessible au lien suivant : <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/2004/04/3141475/cameroon--transparency-accountability-capacity-building-project>.

³⁷ Il s'agit d'un objectif (un but visé). Il est codifié : OBJ_1.

³⁸ Cet objectif est différent du précédent. Il sera codifié : OBJ_2.

³⁹ Ces activités ont déjà reçu un code : SIG, AQU, SPL.

⁴⁰ Activités codifiées respectivement : TRN_1, TRN_2, TRN_3, TRN_4, TRN_5, TRN_6, TRN_7, TRN_8.

⁴¹ Cette activité est codifiée : MPA_1.

⁴² Cette activité est codifiée : DSG.

objectif était de *contribuer à l'amélioration de la transparence dans les processus d'allocation, d'exécution et de monitoring du budget, pour une meilleure efficacité et l'efficience des dépenses publiques*⁴³. Le Ministère chargé des finances et du budget était responsable de la mise en œuvre de ce composant dont les deux premières activités (sur cinq) avaient trait à :

- *La modernisation d'ANTILOPE*⁴⁴ ;
- *La réactivation de l'interface SIGIPES-Plus/ANTILOPE*⁴⁵.

Dans le deuxième document du Projet élaborée le 14 avril 2004, l'étape d'autorisation d'évaluation était désormais prévue pour le 15 juin 2004⁴⁶, sans changement eu égard à la date prévisionnelle d'approbation par le Conseil [WB-AC713 2004]. En outre, les activités retenues dans le document d'information étaient toutes maintenues.

Le tableau ci-dessous résume les activités retenues au cours du premier temps fort du Projet, ensemble les structures et acteurs concernés des deux parties.

Période d'études	Structures	Acteurs	Activités GRH retenues entre le Cameroun et la BM	Références et responsables sur le projet d'appui de la BM
01 Janvier 2004 – 08 Décembre 2004	- MINFOPRA (SPRA) - MINFIB (MINDEL/B) - MINEPAT - PMCG (SG/SPM)	- ZE NGUELE (NGOUO) - MEVA'A M'EBOUTOU (MELINGUI) - OKOUDA - MAFANI MUSONGUE (ABOGO KONO)	- OBJ_1, OBJ_2 - SIG - AQU - SPL - TRN_1 - TRN_2, TRN_3, TRN_4, TRN_5, TRN_6, TRN_7, TRN_8 - MPA_1 - DSG - UPD_1, UPD_2	- Document d'information sur le projet (AB772 du 15 Mars 2004) - Armand ATOMATE (Sr Public Sector Management Specialist) - Fiche signalétique sur les politiques de sauvegarde (AC713 du 14 Avril 2004) - Armand ATOMATE (Task Team Leader) - Serigne Omar Fye (Project Safeguards Specialist 1) - John A. Boyle (Project Safeguards Specialist 2) - Kristine Schwebach (Project Safeguards Specialist 3) - Thomas Walton (Regional Safeguards coordinator) - Guenter Heidenhof (Senior Manager)

Le deuxième temps fort du projet se situe dans la période allant du 09 décembre 2004 au 22 septembre 2006. Pendant ce moment décisif, une certaine inertie est observée dans la finalisation de l'avant-projet d'appui de la Banque Mondiale.

Inertie observée dans la finalisation de la conception de l'avant-projet

Suite au remaniement ministériel du 08 décembre 2004, un changement est opéré à la Primature, au MINFOPRA et au MINFI (Cf. Tableau 3). A priori, la réforme engagée par le Gouvernement ne devrait pas en souffrir, non seulement parce que l'Administration est continue, mais également parce que la réforme est concrètement mise en œuvre par l'Equipe Opérationnelle dont la constitution des membres n'a pas changé avant le 08 décembre 2005⁴⁷.

⁴³ Il s'agit d'un objectif codifié : OBJ_22.

⁴⁴ Cette activité est codifiée : UPD_1.

⁴⁵ Cette activité est codifiée : UPD_2.

⁴⁶ Les documents mis en ligne par la Banque Mondiale ne disent pas si l'étape d'autorisation d'évaluation a eu lieu le 15 juin 2004.

⁴⁷ Même quand le 08 décembre 2005, une décision du MINFOPRA suspend provisoirement le SPRA (Chef de l'Equipe Opérationnelle) de ses fonctions, un ancien membre de l'équipe est désigné par intérim.

L'approbation du projet de financement par le Conseil n'avait pas été prononcée le 20 décembre 2004 comme initialement envisagé. Aucun document en ligne ne dit si le remaniement intervenu moins de deux semaines plus tôt a eu une quelconque influence.

Cependant, il est constant que du 09 décembre 2004 au 22 septembre 2006, la BM n'a émis aucun document officiel sur le Projet. Pourtant le Gouvernement n'a pas changé de politique quant à la mise en œuvre de la Réforme, comme le montrent de nombreux documents disponibles suite à certaines missions des bailleurs de fonds, souvent conjointes FMI/BM (voir par exemple [IMF-CM 2005, pages 43-44]; [IMF-CM 2006, page 10] et [IMF-IDA-CM 2006, pages 25, 29]). L'exploitation desdits documents montre que le dispositif de mise en œuvre de la Réforme, ainsi que les outils techniques y afférents sont régulièrement référencés, à l'exception de trois systèmes importants : *SIGIPES-Plus*, *AQUARIUM de SIGIPES* et *REGNET*; bien que les deux derniers systèmes furent fonctionnels et référencés dans [SIGIPES-PROGRESS 2005].

Le troisième moment décisif du Projet se déroule dans la période allant du 23 décembre 2006 au 07 septembre 2007, au cours de laquelle les points culminants de la réforme sont ignorés dans la conception du projet.

Modèle conceptuel du projet d'appui n'intégrant pas les points culminants de la Réforme

La conception du Projet renaît à travers un document d'information élaboré le 07 mai 2007, soit huit (8) mois après le changement intervenu à la tête du MINFOPRA suite au réaménagement du Gouvernement du 22 septembre 2006 (Cf. Tableau 3).

En effet, dans le troisième rapport du Projet [WB-43918 2007], les activités GRH sont consignées dans le composant numéro 3, intitulé « *Amélioration de la gestion du personnel et de la paie* ».

Les objectifs du projet d'appui étaient désormais :

- *d'accélérer la mise en œuvre de la réforme en cours, en particulier la déconcentration de la base de données des personnels et de la solde*⁴⁸ ;
- *de se focaliser sur le renforcement de l'efficacité, de la transparence, des contrôles, des vérifications et l'impartialité dans la gestion des bases de données des personnels et de la solde*⁴⁹.

Les activités y afférentes seraient financées pour :

- *construire ou renforcer les capacités nécessaires pour accélérer la consolidation et l'extension de SIGIPES*⁵⁰ ;
- *réactiver ANTILOPE*⁵¹ ;
- *compléter l'assainissement, l'harmonisation et la sécurisation du fichier personnels et solde*⁵² ;
- *sécuriser électroniquement l'interface/lien entre SIGIPES et ANTILOPE*⁵³ ;

⁴⁸ Cet objectif a été codifié : *OBJ_3*.

⁴⁹ Cet objectif a été codifié : *OBJ_4*.

⁵⁰ Cette activité a été codifiée : *TRN_1*.

⁵¹ Cette activité a été codifiée : *UPD_3*.

⁵² Cette activité a été codifiée : *CLN_1*.

- mettre à jour les politiques de gestion des personnels et de la solde (le cas échéant)⁵⁴ ;
- préparer et diffuser les manuels de procédures⁵⁵ ;
- des travaux d'analyse pour soutenir les réformes ultérieures de la fonction publique⁵⁶.

Ainsi sont élaborées le 07 mai 2007, les activités GRH candidates à l'approbation de financement du Conseil de la Banque Mondiale prévu le 20 décembre 2007.

Ces activités (y compris la narration y relative) sont, sur de nombreux points, en rupture avec les moutures précédentes du Projet (ainsi qu'avec les documents de présentation de l'état d'évolution de SIGIPES ([SIGIPES-Progress 2005; Ngouo 2008]), bien que se référant à la même Réforme avec la même structuration (extension/déploiement, formation, etc.). Il ne s'agit plus d'exécuter les activités précédemment retenues (i.e. *déploiement de SIGIPES, SIGIPES-Plus et AQUARIUM de SIGIPES dans les différents ministères, formation des auditeurs, etc.*) dont la pertinence pour la réussite du Projet a déjà été explicitée.

Par exemple la mise à l'écart des activités relatives au déploiement de SIGIPES-Plus et AQUARIUM de SIGIPES est suspecte, d'autant plus que le premier a été testé avec succès au paravent, et le deuxième était opérationnel et a permis au Cameroun non seulement de renseigner intelligemment les usagers, mais aussi de recevoir le prix d'excellence des Nations Unies pour le service rendu à l'utilisateur.

Période d'études	Structures	Acteurs	Activités GRH retenues entre le Cameroun et la BM	Références et responsables sur le projet d'appui de la BM
23 Septembre 2006 – 07 Septembre 2007	- MINFOPRA (SPRA) - MINFI (MINDEL) - MINEPAT - PMCG (SG/SPM)	- BONDE (OUM) - ABAH ABAH (ESSIMI) - MOTAZE - INONI (DORET NDONGO)	- OBJ_3, OBJ_4 - TRN_1 - UPD_3 - CLN_1 - INT - POL_1 - MPA_2 - RFM	- Document d'information sur le projet (43918 du 07 Mai 2007) - Armand ATOMATE (Sr Public Sector Management Specialist) - Fiche signalétique sur les politiques de sauvegarde (43598 du 13 Juin 2007) - Armand ATOMATE (Task Team Leader) - Warren Waters (Regional Safeguards coordinator) - Guenter Heidenhof (Senior Manager)

Les activités retenues dans la période allant du 23 septembre 2006 au 07 septembre 2007 sont résumées dans le tableau ci-dessus, vis-à-vis des structures et acteurs concernés des deux parties.

Une règle inéluctable non respectée : la carrière dicte la solde et non l'inverse

Le quatrième moment décisif du Projet se situe dans la période allant du 08 septembre 2007 au 30 juin 2009, au cours de laquelle est bafouée une règle cruciale régissant la conception et la mise en œuvre de la Réforme. Le tableau ci-dessous présente les activités du Projet, les structures et les acteurs de la Réforme de ladite période.

⁵³ Cette activité a été codifiée : INT.

⁵⁴ Cette activité a été codifiée : POL_1.

⁵⁵ Cette activité a été codifiée : MPA_2.

⁵⁶ Cette activité a été codifiée : RFM.

Le réaménagement gouvernemental du 08 septembre 2007 apporte non seulement un changement à la tête du MINFI, mais aussi un changement de leadership du Projet, bien qu'aucun changement n'ait été opéré à la tête du MINFOPRA.

Période d'études	Structures	Acteurs	Activités GRH retenues entre le Cameroun et la BM	Références et responsables sur le projet d'appui de la BM
08 Septembre 2007 – 30 Juin 2009	- MINFOPRA (SPRA) - MINFI (MINDEL) - MINEPAT - PMCG (SG/SPM)	- BONDE (OUM) - ESSIMI (TTTT) - MOTAZE⁵⁷ - INONI (DORET NDONGO)	- OBJ_5, OBJ_6 - ASS_1 - AUD_1 - CLN_2 - DEV_1 - MPA_3 - TRN_9 - EQP - POL_2 - OBJ_7 - OBJ_8 - AUD_2 - ASS_2 - DEV_2 - MPA_4 - TRN_10 - POL_3	- Document d'information sur le projet (AB1152 du 26 Avril 2008) - Mamadou Lamarane DEME (Sr Public Sector Management Specialist) - Document d'évaluation du projet (43369 du 27 Mai 2008) - Mamadou L.Deme (Task Team Leader) - Anand Rajaram (Sector Manager) - Mary A. Barton-Dock (Country Manager/Director) - Obiageli K.Ezekwesili (Vice President) - Accord de financement (30 octobre 2008) - Mary A. Barton-Dock⁵⁸ (Country Manager director)

En effet, le nouveau MINFI, qui était déjà MINDEL/B dans la période précédente (et en tant que tel porteur du dossier de la Réforme au MINFI), s'approprie (à sa manière) la réforme de déconcentration de la gestion des personnels de l'Etat et de la solde.

C'est ainsi que dans les rapports de 2008 [WB-AB1152 2008; WB-PAD 2008], les activités GRH (candidates au financement) sont à nouveau modifiées. Les nouveaux objectifs du Projet, déclinés dans un sous-composant, viseraient désormais à :

- **améliorer** l'efficacité, la transparence, les contrôles et l'impartialité dans la gestion des personnels et de la solde grâce à l'amélioration du système d'information existant⁵⁹ ;
- **contribuer à l'accélération de la mise en œuvre** de la réforme en cours, en particulier la décentralisation de la base de données de gestion des personnels et de la solde⁶⁰ ;
- **obtenir** des systèmes, des processus et des outils qui permettraient **d'améliorer** les contrôles de la paie et des vérifications qui garantissent une meilleure utilisation des ressources publiques de base, puisque les salaires constituent le plus gros poste de dépenses publiques (40 pour cent)⁶¹.

Les activités y afférentes seraient relatives à une assistance technique pour :

- *conduire un audit de SIGIPES et ANTILOPE⁶² ;*
- *accélérer et compléter les efforts en cours pour assainir, harmoniser et sécuriser les fichiers personnels et solde en vue de faire correspondre les crédits budgétaires des salaires du personnel avec le nombre réel de fonctionnaires⁶³ ;*

⁵⁷ Signataire de l'accord de financement pour le compte du Cameroun.

⁵⁸ Signataire de l'accord de financement pour le compte de la Banque Mondiale.

⁵⁹ Cet objectif a été codifié : OBJ_5. En effet OBJ_5 est bel et bien différent de OBJ_4, car ce dernier se focalise uniquement sur les bases de données des personnels et de la solde et non sur les systèmes d'information y afférents.

⁶⁰ Cet objectif a été codifié : OBJ_6. Voir différence avec OBJ_4 traitant de la gestion des bases de données et non de la décentralisation de la gestion des bases de données.

⁶¹ Cet objectif a été codifié : OBJ_7.

⁶² Cette activité a été codifiée : AUD_1.

- *sélectionner, installer, configurer, stabiliser et déployer l'outil intégré le plus adéquat pour la gestion des personnels et de la solde dans les ministères*⁶⁴ ;
- *développer des manuels de procédures administratives qui seraient accessibles en ligne afin d'accroître la transparence dans l'administration publique, renforcer la collaboration et réduire les délais de traitement des dossiers*⁶⁵ ;
- *renforcer les capacités des personnels impliqués dans la mise en œuvre de la réforme ainsi que les personnels des différents ministères utilisateurs dans l'utilisation et la maintenance des nouveaux systèmes de gestion des personnels et de la solde*⁶⁶ ;
- *fournir certains équipements pour compléter le réseau et élargir la disponibilité des nouvelles applications de GRH et de paie aux ministères clés*⁶⁷ ;
- *réaliser certains travaux d'analyse de la rémunération dans le service public*⁶⁸.

Finalement, l'accord de financement d'un montant de 15 millions de dollars est signé le 30 octobre 2008 [WB-C4479 2008]. Les activités relatives à la Réforme en cours sont mentionnées dans le composant numéro 2, précisément son⁶⁹ deuxième sous-composant intitulé « *Modernisation des systèmes de GRH et de gestion de la paie* ». Le budget alloué à ce sous-composant est de 4.2 millions de dollars.

L'objectif du sous-composant GRH dans le *Projet* était le **renforcement de l'efficacité, la transparence et les contrôles dans la gestion des personnels et de la solde dans tous les ministères par l'amélioration du système d'information existant et l'accélération de la mise en œuvre de la réforme en cours**⁷⁰. Les activités y afférentes visaient à (page 6) :

- **conduire un audit** des systèmes existants de gestion de personnels et de la solde⁷¹ ;
- **accélérer et compléter les efforts en cours** pour rationaliser, harmoniser et sécuriser le fichier solde et personnels⁷² ;
- **sélectionner, configurer et déployer** dans la plupart des ministères, **l'outil intégré** (de gestion de personnels et solde) **le plus adéquat**⁷³ ;
- **développer des manuels de procédures administratives** accessibles en ligne⁷⁴ ;
- **renforcer les capacités des personnels impliqués dans la mise en œuvre de la réforme** ainsi que les personnels des différents ministères; à travers une **assistance technique, la formation et les équipements**⁷⁵ ;
- **l'analyse du système de rémunération** de la fonction publique, à travers la réalisation d'études⁷⁶.

⁶³ Cette activité a été codifiée : CLN_2.

⁶⁴ Cette activité a été codifiée : DEV_1. Il convient de remarquer qu'il ne s'agit plus de déployer le SIGIPES existant ni le SIGIPES-Plus déjà testé, mais plutôt d'acquérir un nouveau système de GRH. Ce sont des signes externes d'une perturbation interne de la réforme de déconcentration de la gestion des personnels de l'Etat et de la Solde, du moins d'un de ses outils techniques principaux.

⁶⁵ Cette activité a été codifiée : MPA_3.

⁶⁶ Cette activité a été codifiée : TRN_9. Voir la nuance avec les autres codes TRN.

⁶⁷ Cette activité a été codifiée : EQP.

⁶⁸ Cette activité a été codifiée : POL_2.

⁶⁹ Le composant numéro 2 est intitulé « Intégration et développement d'un système d'information de gestion des finances publiques, incluant la GRH et la gestion de la paie ». Son budget est de 5,9 millions de dollars.

⁷⁰ Cet objectif a été codifié : OBJ_8.

⁷¹ Cette activité a été codifiée : AUD_2. Voir la nuance avec AUD_1 eu égard à l'objectif visé.

⁷² Cette activité a été codifiée : ASS_2.

⁷³ Cette activité a été codifiée : DEV_2.

⁷⁴ Cette activité a été codifiée : MPA_4.

⁷⁵ Cette activité a été codifiée : TRN_10.

⁷⁶ Cette activité a été codifiée : POL_3.

Les activités GRH ci-dessus ont donc été retenues et exécutées dans le cadre du Projet d'appui à la Réforme, du 05 juin 2009, date de démarrage effectif, au 31 décembre 2012, date de clôture par anticipation du projet⁷⁷ pour performance insuffisante, nonobstant les changements opérés dans le Gouvernement respectivement le 30 juin 2009 (changement à la Primature) et le 09 décembre 2011 (changements au MINFOPRA et au MINFI). Eu égard à la date de signature de la convention (30 octobre 2008), ainsi qu'aux structures et acteurs y afférents, deux autres moments forts ont été observés dans l'exécution du projet, tels que résumés dans le tableau ci-dessous ; respectivement du 1^{er} juillet 2009 au 09 décembre 2011 (période au cours de laquelle le DSCE est publié [CMR-GESP 2009]), et du 10 décembre 2011 au 31 décembre 2012 (date de clôture du Projet de la BM).

Période d'études	Structures	Acteurs	Activités GRH retenues entre le Cameroun et la BM	Références et responsables sur le projet d'appui de la BM
01 Juillet 2009 – 09 Décembre 2011	- MINFOPRA (SPRA) - MINFI (MINDEL) - MINEPAT - PMCG (SG/SPM)	- BONDE (OUM⁷⁸, EVEHE) - ESSIMI (TITTI) - MOTAZE - YANG (DORET NDONGO)	- OBJ_8 - AUD_2 - ASS_2 - DEV_2 - MPA_4 - TRN_10 - POL_3	- Plan de passation des marchés (54472 du 17 Mai 2010) - Plan de passation des marchés (61656 du 01 Avril 2011) - Rapport sur l'état d'avancement et les résultats des projets (24 Mai 2011) - Mamadou L. DEME (Task Team Leader) - Plan de passation des marchés (64418 du 01 Aout 2011) - Rapport sur l'état d'avancement et les résultats des projets (28 Nov. 2011) - Mamadou L. DEME (Task Team Leader)
10 Décembre 2011 – 31 Décembre 2012	- MINFOPRA (SPRA) - MINFI (MINDEL) - MINEPAT - PMCG (SG/SPM)	- ANGOUNG (EVEHE) - MEY (TITTI) - DJOUMESSI - YANG (MOTAZE)	- OBJ_8 - AUD_2 - ASS_2 - DEV_2 - MPA_4 - TRN_10 - POL_3	- Rapport sur l'état d'avancement et les résultats des projets (ISR6988 du 20 Aout 2012) - Arrobio Alexandre (Task Team Leader) - Document de projet (67901 du 11 Dec 2012) - Alexandre Arrobio (Task Team Leader) - Mark Roland Thomas / Marcelo Giugale (Sector Manager / Director) - Gregor Binkert (Country Director) - Makhtar Diop (Regional Vice President) - Document de projet (67901 du 17 Dec 2012) - Alexandre Arrobio (Task Team Leader) - Mark Roland Thomas (Sector Manager / Director) - Gregor Binkert (Country Director)

Le premier constat est que ce Projet dont le volet GRH vise le renforcement de la mise en œuvre de la Réforme, semble ne plus considérer certains acquis conceptuels cruciaux reconnus et explicités dans la première mouture de 2004. Aussi, les préoccupations de base suivantes semblent ne pas avoir de réponses tangibles et convaincantes :

- Quel système concret gère les carrières (y compris les promotions des agents recrutés avant l'avènement de SIGIPES ? Quel est l'état réel de fonctionnement et d'exploitation de SIGIPES ?
- Comment sont gérés les salaires et autres effets financiers des actes de carrières (y compris ceux antérieurs à SIGIPES) ? Quel est l'état réel de fonctionnement et d'exploitation du système ANTILOPE (au MINFI et dans les sites déjà déconcentrés) ?
- Comment se fait le renseignement des usagers sur l'état de traitement de leurs dossiers de carrières et de solde ?
- Quel est le mécanisme de détection des actes frauduleux (susceptibles d'être) introduits par les usagers ?

⁷⁷ La réforme de déconcentration de la gestion des personnels et de la solde se poursuivant, quant à elle.

⁷⁸ OUM est admis à faire valoir ses droits à la retraite. Il est remplacé par EVEHE le 28 octobre 2009.

- Par quel mécanisme le nouveau système permettra-t-il de résoudre les problèmes qui entravent la maîtrise de l'évolution des effectifs, des postes de travail et de la masse salariale ?
- Quel est le nouveau socle conceptuel de mise en œuvre de la réforme et dans quel document est-il explicité ?
- La mise en œuvre de la Réforme en cours conduit-elle vers l'élaboration d'un système de gestion des ressources humaines fondé sur le mérite dans l'administration publique, tel que rappelée entre-temps dans [Charlier & N'Cho-Oguie 2009]?

L'exécution des activités GRH retenues le 30 octobre 2008 seraient-elles de l'ordre des « *Missions Impossibles* ».

4 L'impossible Réforme

L'objectif final de la Réforme était (et demeure toujours), non seulement la déconcentration de la gestion des ressources humaines dans les administrations utilisatrices des personnels de l'Etat, mais surtout *la maîtrise de la masse salariale, des effectifs et des postes de travail, par ministère*. Ladite maîtrise étant considérée, entre autres, comme socle de gestion prévisionnelle des ressources humaines dans la politique du Gouvernement.

C'est dans cette optique que les estimations et projections 2003-2012 (du DSRP) faisaient apparaître une courbe linéaire d'évolution de la masse salariale avec une variation oscillant entre 8 et 10% comme l'indique la figure ci-dessous (Cf. Tableau 6).



Figure 2. Courbe d'estimations et de projections de la masse salariale en 2003

Il est difficile d'analyser la courbe des réalisations (2000-2012), en l'absence de données statistiques sur les effectifs (actifs par poste de travail, retraités) mois par mois, ministère par ministère. Cependant, la courbe d'évolution de la masse salariale (Figure 3 ci-dessous) fait apparaître des fortes oscillations difficilement explicables (voir Tableau 7).

Si l'on peut comprendre la relative maîtrise de la masse salariale entre 2000⁷⁹ et 2007, il est par ailleurs malaisé de trouver des arguments probants sur son évolution dans la période 2008-2012, même en considérant les faits suivants dans l'analyse de la situation :

- les recrutements dans la Fonction Publique étaient gelés avant le lancement de la réforme en 2000 ;
- les salaires ont été augmentés de 20% en mai 2008 ;
- il y a eu un recrutement spécial de 25000 agents en 2011 ;
- plusieurs administrations ont recruté des personnels temporaires, etc.



Figure 3. Courbe des opérations liées aux salaires

Les fortes variations observées (Tableau 7) pourraient donc être des signes extérieurs d'une mise en œuvre chaotique de la Réforme.

Bien que des données statistiques (e.g. évolution des effectifs – agents fonctionnaires, décisionnaires, temporaires) ne soient pas disponibles pour permettre une évaluation complète de l'exécution de la Réforme, la simulation de l'exécution des activités d'appui de la Banque Mondiale renseigne suffisamment sur ses contre-performances.

Lesdites contre-performances sont dues, moins aux différentes moutures qui ont façonné les activités GRH du Projet (influencées surtout par les changements intervenus au MINFOPRA respectivement le 08 décembre 2004, le 07 septembre 2006 et le 22 septembre 2007), qu'à la mauvaise appréciation des difficultés inhérentes à la gestion de la déconcentration des tâches de GRH et la mise en œuvre d'une réforme de grande envergure dans l'Administration Publique.

Les étapes successives de mise en œuvre de la Réforme ont régulièrement ignoré certaines opérations et faits à fort impact sur la masse salariale, notamment :

- La prise en compte des données antérieures à SIGIPES (i.e. période avant juin 2002) dans les traitements ;
- La prise en compte des documents externes introduits dans SIGIPES et/ou ANTILOPE ;

⁷⁹ SIGIPES a été mis en exploitation en Juin 2002.

- La règle cardinale de la réforme : *la carrière dicte le salaire et non l'inverse* ;
- L'interfaçage des outils techniques existants (SIGIPES, ANTILOPE, REGNET) ;
- Le renseignement des usagers ;
- Etc.

La simulation de l'exécution des activités GRH du Projet permet de comprendre certains points d'achoppement.

Simulation d'exécution des activités du Projet d'appui à la mise en œuvre de la Réforme

Il est important de rappeler que les activités GRH retenues pour le financement de la BM ne sont pas les seules opérations effectuées dans le cadre de la mise en œuvre de la Réforme conduite par un Comité de Coordination présidé par le MINFOPRA. Ledit Comité est appuyé par une Equipe Opérationnelle dirigée par le SPRA. Toutes les administrations concernées y sont associées, en particulier le MINFI qui exploite (et contrôle) l'un des outils techniques de la Réforme : ANTILOPE.

La simulation des activités d'appui retenues vise à donner un aperçu des nombreux périls qui pèsent sur la mise en œuvre de la Réforme.

Activité numéro 1 : Conduire un audit de SIGIPES et ANTILOPE

L'audit est une fonction de contrôle permanent de la bonne gouvernance des organisations. Il est généralement effectué sur une fréquence annuelle pour détecter des dysfonctionnements et l'émergence de nouveaux risques.

Eu égard à l'évolution de la mise en œuvre de la Réforme, plusieurs angles pourraient être considérés dans l'activité d'audit de SIGIPES et ANTILOPE, notamment :

- La pertinence de l'alignement entre la législation en vigueur et les objectifs de la Réforme dans les systèmes en exploitation (i.e. textes en vigueur vs procédures encodées dans les systèmes) ;
- La pertinence de l'encodage des règles et procédures édictées (i.e. modules et fonctions de SIGIPES et ANTILOPE) ;
- La sécurité et l'intégrité des données manipulées ;
- L'adéquation entre la gestion de la carrière et la gestion de la solde (i.e. interface) ;
- Le degré d'exploitation et de maintenance des systèmes.

Les documents mis en ligne ne précisent pas l'angle sur lequel porte cet audit. Cependant, de nombreuses études avaient déjà permis de cerner (ou de régler) les problèmes inhérents à la mise en œuvre de la Réforme, en particulier les travaux effectués par l'Equipe-Projet créée le 21 juillet 2004 par note de service conjointe MINFOPRA/MINEFI, pour, entre autres⁸⁰, la consolidation des interfaces SIGIPES-SIGIPES, SIGIPES-ANTILOPE et ANTILOPE-SIGIPES [SIGIPES-Interface 2005]. Aussi, du 21 juillet 2004 (installation des membres) au 13

⁸⁰ Les autres points de l'étude portaient sur : la cohérence des données manipulées par SIGIPES et ANTILOPE, la sécurisation de l'exploitation de SIGIPES et ANTILOPE, l'infrastructure de communication, les procédures administratives.

mai 2005 (réunion de validation du rapport final), l'on a pu observer la consistance et la régularité des réflexions approfondies de l'Equipe Opérationnelle de SIGIPES, en vue de l'amélioration de l'interface SIGIPES et ANTILOPE, malgré le changement opérée à la tête du MINFOPRA (et conséquemment au Comité de Coordination de SIGIPES) le 08 décembre 2004.

On aurait pu conjecturer qu'une des recommandations de l'audit porte sur la sélection, la configuration et le déploiement de l'outil adéquat de gestion intégrée des carrières et de la solde. Malheureusement, la programmation de ces activités (i.e. numéros 1 et 3) dans le même sous-composant semble indiquer que les résultats de l'audit étaient connus d'avance. En effet, comment fait-on pour passer de l'audit de SIGIPES/ANTILOPE au *déploiement de l'outil intégré le plus adéquat* ?

S'agit-il ici d'une confusion entre un *audit* et un *cahier des charges*, ou alors entre un *audit* et un *état des lieux* ?

Activité numéro 2 : Accélérer et compléter les efforts en cours pour rationaliser, harmoniser et sécuriser le fichier solde et personnels

En avril 2003, moins d'un an après la mise en exploitation de SIGIPES dans quatre sites pilotes, le ministre de l'économie et des finances avait créé le SISPER⁸¹, Système Intégré pour le Suivi budgétaire des Personnels de l'Etat. Il s'agissait d'une opération de mise à jour des fichiers des personnels de l'Etat en vue de la présentation des dépenses y afférentes suivant la nouvelle nomenclature budgétaire. SISPER n'était pas relié à SIGIPES !

La sécurisation du fichier solde et personnels a toujours été une préoccupation du Comité de Coordination de SIGIPES, comme en témoigne l'étude de l'Equipe-Projet créé en Juillet 2004 dont le rapport final a été livré en mai 2005.

De plus, le Chef du Gouvernement a institué le 03 juin 2005, le cadre organique de l'opération d'assainissement du fichier solde et personnels de l'Etat⁸², avec des comités sectoriels (dans les ministères utilisateurs), un comité interministériel (auprès du MINFOPRA) et une commission de supervision (à la primature). Le cadre organique de *suivi permanent* de l'opération d'assainissement du fichier solde et personnels de l'Etat est institué en 2008⁸³.

⁸¹ En 2008, SISPER était toujours considéré comme faisant partie des actifs du MINFI dans la gestion des personnels et de la solde (Cf. document d'évaluation du projet numéro 43369 du 27 mai 2008, page 47).

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/09/04/000334955_20080904030253/Rendered/INDEX/433690PAD0P0841LY10IDA1R20081019311.txt

⁸² Arrêté 083/CAB/PM du 03 juin 2005 fixant le cadre organique de mise en œuvre de l'Opération Assainissement du fichier Solde et Personnels de l'Etat. Voir <http://www.spm.gov.cm/fr/documentation/textes-legislatifs-et-reglementaires/article/arrete-n-083-cabpm-du-03-juin-2005-fixant-le-cadre-organique-de-mise-en-uvre-de-loperation-assai.html> (accès du 13 janvier 2014). Voir aussi <http://www.spm.gov.cm/fr/documentation/textes-legislatifs-et-reglementaires/article/decision-n-002cabpm-du-3-juin-2005-portant-creation-organisation-et-fonctionnement-dune-cellule.html> (accès du 13 janvier 2014).

⁸³ Un autre cadre organique de suivi de l'opération a été institué le 28 avril 2008 par arrêté 068/CAB/PM du Chef du Gouvernement. Voir <http://www.spm.gov.cm/fr/documentation/textes-legislatifs-et-reglementaires/article/arrete-n-068-cabpm-du-28-avril-2008-fixant-le-cadre-organique-de-suivi-de-loperation-dassainiss.html> (accès du 13 janvier 2014)

C'est dans cette optique que de nombreuses initiatives d'assainissement du fichier solde et personnels ont été recensées de 2008 à 2012 dans différents départements ministériels⁸⁴.

On peut donc conjecturer que cette activité visait à appuyer les efforts en cours dans les ministères utilisateurs, au MINFI, au MINFOPRA et à la primature, en vue de maîtriser les effectifs, les postes de travail et la masse salariale par département ministériel.

Force est de constater, qu'en l'absence d'un outil technique fiable (exploitable dans les institutions auprès desquelles le cadre organique est institué), il est difficile, voire impossible, de conduire un assainissement permanent, à cause, entre autres, de la multitude des sources de données (e.g. SIGIPES pour les carrières, ANTILOPE pour la solde, systèmes spécifiques aux ministères utilisateurs), et de la volumétrie des données à manipuler.

Activité numéro 3 : Sélectionner, configurer et déployer l'outil intégré le plus adéquat

Dans l'administration publique camerounaise, les fonctions de GRH sont connues et bien documentées dans le statut général de la fonction publique [PRC/CM 1994]. Trouver un outil présentant les fonctionnalités GRH est, en règle générale, facile. D'ailleurs le SIGIPES en cours présente toutes ces fonctionnalités décrites dans les dispositions pertinentes du statut général [Djamen 2010].

Si l'outil en exploitation semblait ne pas donner la satisfaction attendue, malgré les fonctionnalités existantes testées avec succès dans les sites [IMF-CM 2005]⁸⁵, alors il convenait de rechercher les causes ailleurs, et principalement au niveau des données⁸⁶ GRH de carrières et de solde.

En supposant qu'un tel outil fut trouvé ! Comment les problèmes suivants auraient été réglés ?

- Les données de GRH antérieures à SIGIPES contenant à la fois du vrai et du faux (en rappel, REGNET était en exploitation en 2004/2005 au MINFOPRA et dans les sites pilotes ?) ;
- Les données SIGIPES contenant désormais du vrai et du faux (comment le tri allait se faire ?) ;
- La constitution des données du nouvel « outil intégré le plus adéquat » ;
- Etc.

Dans le rapport final du Projet de la BM, il est précisé en page 29 que les *autorités* [camerounaises] *ont décidé en mars 2011 d'acquérir un nouveau système complet pour la gestion de la solde et des personnels de l'Etat* [WB-ICR2365 2013]. En quoi cette décision de

⁸⁴ Voir par exemple http://www.cameroon-tribune.cm/index.php?option=com_content&view=article&id=64298:agents-de-letat-le-recensement-a-commence&catid=4:societe&Itemid=3, http://www.cameroon-tribune.cm/index.php?option=com_content&view=article&id=64223:personnel-fonctionnaire-letat-veut-voir-clair-dans-les-effectifs&catid=4:societe&Itemid=3,

⁸⁵ Dans le rapport de mission FMI de 2005 il est écrit : « *On civil service reform, the pilot phase of the implementation of the civil service employment register (SIGIPES) proved to be conclusive* ». Un audit de SIGIPES conduit en octobre 2003 avait d'ailleurs déjà constaté le bon fonctionnement des modules SIGIPES mis en exploitation.

⁸⁶ La maxime « Garbage in, garbage out » vaut son pesant d'or.

mars 2011 serait-elle différente de l'activité de sélection, configuration et déploiement de l'outil intégré le plus adéquat, inscrite dans la convention de financement en 2008 ?

Activité numéro 4 : Développer des manuels de procédures administratives accessibles en ligne

Dans la phase conceptuelle, il s'est d'abord agi de *publication/diffusion* des MPA/GRH ; ce qui laisse entendre qu'au départ le contenu des MPA était déjà disponible, ou à défaut, sa préparation (ou son développement) devait se faire sur ressources internes.

Par la suite il s'est agi de *préparation/diffusion* ; et enfin du développement des MAP/GRH accessibles en ligne.

Il y a lieu de s'interroger sur la difficulté particulière qu'il y a à préparer puis mettre en ligne des MPA/GRH, d'autant plus qu'un des outils testés avec succès en 2004 au MINFOPRA, pouvait être utilisé pour mettre en ligne au profit des usagers (après alimentation de la base de données y relatives), les textes législatifs et réglementaires. En l'occurrence, la base de INFONET-CITAC pouvait être alimentée à la fois par les lois, décrets, arrêtés, décisions, MPA/GRH ; puisque les textes législatifs et réglementaires présentent une structuration conceptuelle identique (i.e. type de texte, entête, corps, signataire, date, etc.) et automatisable (moteur de recherche, alimentation de la base à partir des sources).

Activité numéro 5 : Renforcer les capacités des personnels; à travers une assistance technique, la formation et les équipements

La formation des personnels avait déjà été retenue dans les premières moutures du Projet. Cependant, l'acquisition des équipements semble être la nouveauté de cette activité.

En l'absence d'un cahier de charges (ou à défaut d'un document présentant l'état des lieux à la signature de la convention), il est difficile de comprendre la pertinence de cet appui. De plus, force est de constater que des ressources internes sont mises à disposition dans le budget de l'Etat pour l'acquisition des équipements relatifs à SIGIPES dans les départements ministériels.

Activité numéro 6 : Analyse du système de rémunération de la fonction publique

La programmation de cette activité montre au moins ce qui suit : soit il n'y a pas de ressources humaines dans la fonction publique camerounaise capables de conduire des études stratégiques (voire confidentielles) d'analyse du système de rémunération, soit les ressources humaines internes (SPRA en l'occurrence) ne sont pas mises à contribution.

Dans tous les cas, il y a problème !

5 Comment mettre efficacement en œuvre la réforme ?

L'architecture globale d'un système d'information intégré de gestion automatisée des personnels et de la solde est telle qu'indiquée dans la Figure 4 ci-dessous, présentant différentes perspectives à considérer : l'automatisation des règles et procédures édictées (Cf. boîte 2), la digitalisation des sources d'information et de données (Cf. boîtes 1 et 3), et la transparence dans le renseignement des usagers (Cf. boîtes 4, 5).

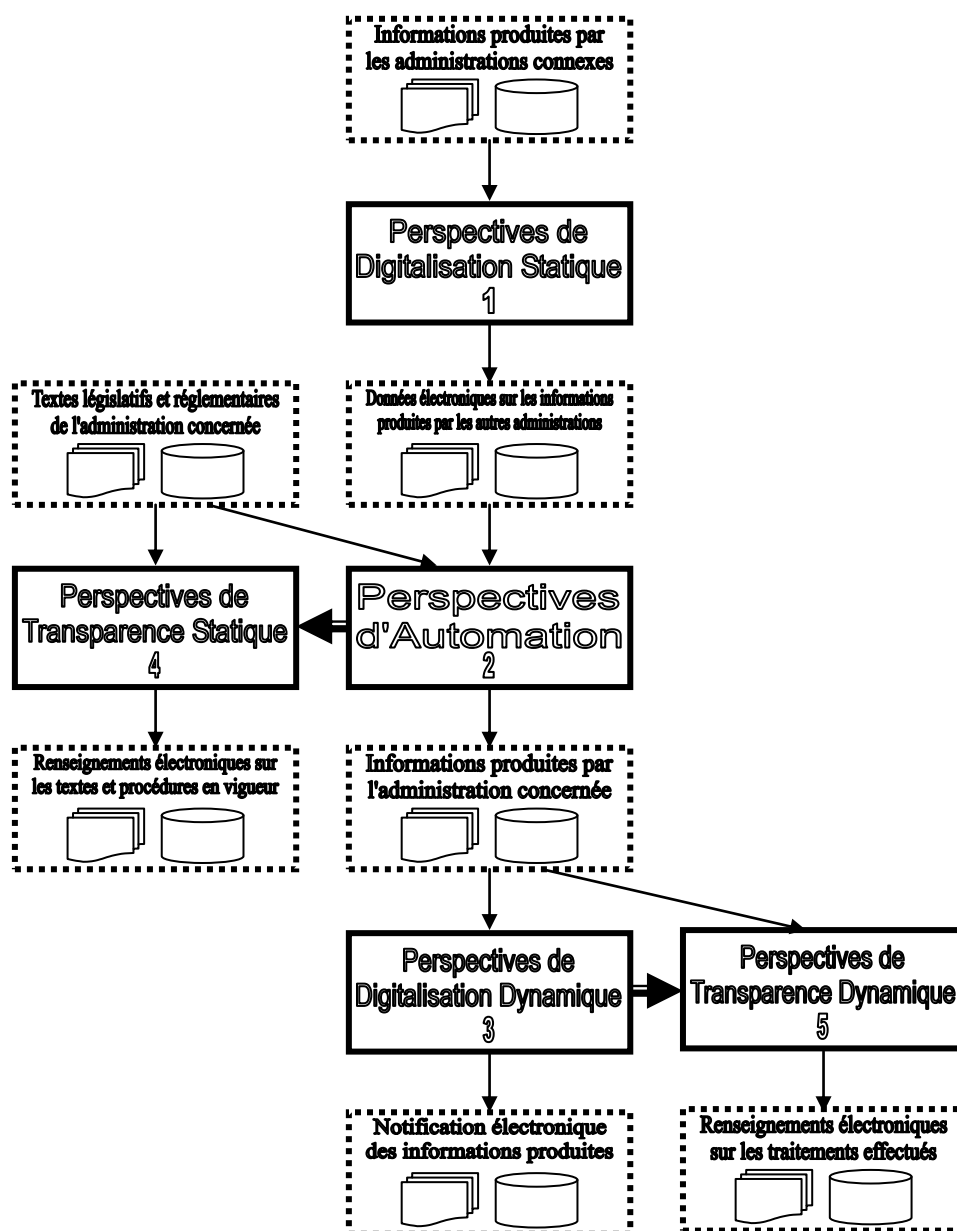


Figure 4 : Architecture d'un système de gestion intégrée des personnels et de la solde

Eu égard à cette architecture globale, le Tableau 1 ci-dessous décrit les facteurs de facilitation et d'inhibition de la mise en œuvre de la Réforme tels que usités en 2004.

A l'observation, les facteurs de facilitation n'ont pas été consolidés entre 2005 et 2012. De même, aucune solution viable n'a pu être opposée aux facteurs d'inhibition relevés, exception faite du décret consacrant la réforme en mars 2012.

Aussi, bien que l'extension de SIGIPES se poursuive dans les ministères utilisateurs des personnels de l'Etat, les objectifs⁸⁷ de la Réforme (initée en l'an 2000) ne seront pas atteints (en 2015) tant que ces facteurs, d'une manière ou d'une autre, ne sont pas pris en compte comme explicités ci-dessous.

Tableau 1 : Etat de maîtrise conceptuelle de la réforme au 08 décembre 2004

CRITERES	INDICATEURS	FACTEURS/PARAMETRES DE FACILITATION	FACTEURS/PARAMETRES D'INHIBITION
TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES	Lancement de la réforme de déconcentration des personnels de l'Etat et de la solde	Arrêté conjoint MINFOPRA-MINFIB	Un acte plus fort (du PR ou du PM/CG) consacrant la réforme était attendu
PERSPECTIVES D'AUTOMATION (APPLI)	Le statut général de la Fonction Publique a été publié, ainsi que d'autres textes législatifs et réglementaires (textes organiques, etc.) régissant la gestion des ressources humaines de l'Etat	SIGIPES (gestion des carrières) en exploitation au MINFOPRA et dans les sites pilotes ANTILOPE (gestion de la solde) en exploitation au MINFI	Le système de gestion des carrières (SIGIPES) n'est pas relié au système de gestion de la solde (ANTILOPE) SIGIPES-Plus (testé avec succès au MINFOPRA) n'est pas exploité dans les sites
PERSPECTIVES DE DIGITALISATION STATIQUE (ARCNET)	Des informations (provenant des documents émis par d'autres administrations) sont requises dans les traitements de SIGIPES et ANTILOPE (e.g. acte de naissance, carte d'identité, actes de carrières SIGIPES ou antérieurs...)	Le MINFOPRA a élaboré le document conceptuel du projet ARCNET (Système de numérisation des documents provenant des sources externes et dont certaines informations sont utilisées dans SIGIPES)	ARCNET n'est pas développé Les documents (estampillés de la mention copie certifiée conforme) sont présentés par les usagers et pris en compte dans SIGIPES (actes de carrière antérieurs à SIGIPES...) et dans ANTILOPE (actes de carrières – SIGIPES ou antérieurs) Aucun système (d'authentification des documents provenant d'autres sources) n'est utilisé par le MINFOPRA et le MINFI
PERSPECTIVES DE DIGITALISATION DYNAMIQUE (REGNET)	SIGIPES produit des actes de carrières ANTILOPE produit des bulletins de solde	REGNET (système de numérisation des actes de carrières de 1960 à 2002) est installé dans tous les sites pilotes	REGNET n'est pas directement relié à SIGIPES REGNET n'est pas directement relié à ANTILOPE
PERSPECTIVES DE TRANSPARENCE STATIQUE (INFONET)	Le statut général de la Fonction Publique a été publié, ainsi que d'autres textes législatifs et réglementaires régissant la gestion des ressources humaines de l'Etat	INFONET – CITAC (Centre d'information sur les textes législatifs et réglementaires régissant la gestion des ressources humaines de l'Etat) expérimenté et installé au MINFOPRA	La base de données d'INFONET-CITAC ne contient pas l'exhaustivité des textes législatifs et réglementaire (en vigueur ou anciens)
PERSPECTIVES DE TRANSPARENCE DYNAMIQUE (AQUARIUM)	Règles et procédures de gestion de carrières encodées dans SIGIPES Règles et procédures de gestion de la solde encodées dans ANTILOPE	AQUARIUM de SIGIPES est installé au rez-de-chaussée du MINFOPRA AQUARIUM de SIGIPES est installé sur le site web du MINFOPRA hébergé dans les SPM (www.minfopra.spm.gov.cm/aqua)	AQUARIUM de SIGIPES n'est pas installé dans les sites pilotes AQUARIUM de SIGIPES n'est pas installé dans les délégations régionales du MINFOPRA

⁸⁷ En rappel : la mise en œuvre de la réforme de déconcentration de la gestion des personnels de l'Etat et de la solde, vise la maîtrise des effectifs, des postes de travail et de la masse salariale par département ministériel.

Les étapes de mise en œuvre

Textes législatifs et réglementaires : institution d'un cadre légal

Le décret du 09 mars 2012 est venu compléter le dispositif de mise en œuvre de la Réforme qui comprenait, entre autres, le statut général de la fonction publique et les textes organiques des administrations potentiellement bénéficiaires de la réforme.

Le dispositif légal en place ne prête plus à interprétation tendancieuse (et parfois véreuse) de la mise en œuvre de la Réforme.

Automation : encoder les règles et procédures de GRH dans l'ordinateur

Au lancement de la Réforme en l'an 2000, ANTILOPE (gestion solde) était le seul outil existant. En 2002, il a été complété par le SIGIPES⁸⁸ pour la gestion des carrières.

Entre 2002 et 2004, SIGIPES-Plus (SIGIPES enrichi de la gestion solde) a été testé avec succès au MINFOPRA. Sa mise en exploitation (sans suppression de l'outil de gestion de la solde en cours) devait permettre d'inhiber progressivement certaines fonctions du système ANTILOPE, afin de maîtriser l'évolution de la masse salariale par ministère utilisateur.

Selon les *perspectives d'automation* des fonctions GRH et solde, et eu égard aux outils existants (SIGIPES et ANTILOPE), le succès de la mise en œuvre de la Réforme est tributaire à la mise en place d'un outil complémentaire tel que SIGIPES-Plus, pour faire communiquer intelligemment les deux principaux outils techniques. A défaut d'une liaison intelligente, les deux systèmes pourraient être purement et simplement remplacés par un nouvel outil offrant à la fois les fonctionnalités de gestion de carrière et de solde⁸⁹.

Digitalisation statique : mécanisme de vérification des données provenant des sources externes

Il est hasardeux d'intégrer directement dans les traitements SIGIPES ou ANTILOPE les documents estampillés de la mention copie certifiée conforme, sans un mécanisme de validation des données électroniques originales y afférentes.

Après la mise en exploitation de SIGIPES dans les sites pilotes, le MINFOPRA avait élaboré un document conceptuel pour un système de numérisation des documents provenant des sources externes et dont certaines informations sont utilisées dans SIGIPES.

⁸⁸ Les données électroniques initiales de SIGIPES puisent leurs sources du système ANTILOPE et du rapport du recensement général des effectifs de l'Etat de novembre 2000, baptisé *REGAINS* (Recensement général et assainissement intégral de la solde du personnel).

⁸⁹ Il s'agit uniquement des perspectives d'automation. L'existence d'un nouvel outil ne règle pas automatiquement les facteurs d'inhibition relevés dans les autres perspectives.

La maîtrise de la masse salariale passe aussi par la mise en œuvre d'un tel système pour SIGIPES et ANTILOPE, après recensement des administrations connexes et des documents concernés. Avec la digitalisation statique, il ne sera par exemple plus possible pour le personnel d'un ministère de se prévaloir d'une date de naissance qui n'est pas conforme à celle inscrite dans l'acte de recrutement.

Digitalisation dynamique : mécanisme de prise en compte des données précédentes

SIGIPES a été mis en exploitation en juin 2002, en héritant de la base des données ANTILOPE. Les actes de gestion de carrière pour la période allant de 1960 à 2002 ont été numérisés dans REGNET.

Une réponse adéquate aux facteurs d'inhibition de la mise en œuvre de la Réforme suivant les perspectives de digitalisation dynamiques, serait de créer un pont entre REGNET et SIGIPES/ANTILOPE afin d'établir, sans efforts supplémentaires, l'historique de l'évolution des carrières. Cette réponse reste valable, même si SIGIPES et ANTILOPE sont remplacés par « *l'outil intégré le plus adéquat* ».

Transparence statique : information des usagers sur les textes en vigueur

Il est important d'informer les usagers par rapport aux dispositions pertinentes des textes en vigueur encodés dans les outils techniques en exploitation. Il ne s'agit pas seulement des MPA, mais également des lois, décrets, arrêtés, décisions, ... relatifs à la gestion des personnels de l'Etat et de la solde.

Un tel mécanisme avait été introduit au MINFOPRA sous le nom de baptême INFONET-CITAC.

Transparence dynamique : information des usagers sur l'évolution du traitement de leurs dossiers

Il convient de réactiver le système AQUARIUM de SIGIPES et de créer un continuum entre les données de gestion des carrières et celles liées à la gestion de la solde (AQUARIUM de ANTILOPE).

Assainissement permanent du fichier solde et personnels

Les textes relatifs à l'assainissement permanent du fichier solde et personnels de l'Etat n'auront leur pertinence qu'à la suite de la mise en œuvre d'un système exploité effectivement dans les administrations cibles (i.e. ministères utilisateurs) après chaque campagne de solde ANTILOPE.

L'assainissement permanent du fichier solde et personnels de l'Etat permettrait, entre autres, de détecter les matricules fictifs avant ou juste après chaque campagne de solde.

Annexes

Codification des activités du Projet d'appui à la Réforme

Tableau 2. Codification des activités recensées dans le cadre du projet de renforcement de capacité pour la transparence dans l'utilisation des ressources publiques

Séquence	Base	Suffixe	Activités de GRH inscrites dans le document
1.	AQU		- Consolidating in pilot sites, and extending to the remaining ministerial departments, the SIGIPES-AQUARIUM , as an electronic interface between Administration and users to improve transparency, accountability and celerity in the management and treatment of personnel files.
2.	ASS	_1	- The project will focus on assisting MINFI and MINFOPRA to properly manage and implement the current HRM and payroll systems work program .
3.	ASS	_2	- Enhance efficiency, transparency and controls in the management of personnel and payroll within all Ministries of the Recipient by improving the current information system and accelerating the implementation of the ongoing human resources management reform, including by accelerating and completing the ongoing efforts to rationalize, harmonize, and secure personnel and payroll files .
4.	AUD	_1	- Technical assistance will be provided to conduct an audit of the existing HRM system (SIGIPES) and payroll system (ANTILOPE).
5.	AUD	_2	- Enhance efficiency, transparency and controls in the management of personnel and payroll within all Ministries of the Recipient by improving the current information system and accelerating the implementation of the ongoing human resources management reform, including by conducting an audit of the existing HR management and payroll systems .
6.	CLN	_1	- Funding would be provided to complete the clean-up, harmonization, and securization of personnel and payroll files to match budget appropriations for staff salaries with actual number of civil servants.
7.	CLN	_2	- Technical assistance will be provided to accelerate and complete the ongoing efforts to clean up, harmonize, and secure personnel and payroll files to match budget appropriations for staff's salaries with the actual number of civil servants.
8.	DEV	_1	- Technical assistance will be provided to select, set up, configure, stabilize and deploy the most adequate integrated personnel and HRM tool in most of the line Ministries
9.	DEV	_2	- Enhance efficiency, transparency and controls in the management of personnel and payroll within all Ministries of the Recipient by improving the current information system and accelerating the implementation of the ongoing human resources management reform, including by selecting, setting up, and deploying the most adequate integrated personnel and human resources management tool in most of the line Ministries .
10.	DSG		- Designing and testing an affordable staff performance appraisal scheme , based on output measures and not just the supply of inputs.
11.	EQP		- Some equipment will be provided to complete the network and broaden the availability of the new HRM and payroll applications to key ministries.
12.	INT		- Funding would be provided to secure electronically the interface/link between SIGIPES and ANTILOPE .
13.	MPA	_1	- Publishing and disseminating a Handbook on human resources management procedures , as a user-friendly tool to guide reform implementation, improve results-based working relationships, and allow a results-based monitoring and evaluation of staff performance.
14.	MPA	_2	- Funding would be provided to prepare and disseminate procedures manuals .
15.	MPA	_3	- Technical assistance will be provided to develop administrative procedure manuals (APMs) which would be accessible on-line in order to increase transparency in public administration, and to strengthen collaborative work and reduce case file processing times.
16.	MPA	_4	- Enhance efficiency, transparency and controls in the management of personnel and payroll within all Ministries of the Recipient by improving the current information system and accelerating the implementation of the ongoing human resources management reform, including by developing HR administrative procedure manuals accessible on line .
17.	OBJ	_1	- The component would support the ongoing deconcentration of State personnel and payroll management reform .
18.	OBJ	_2	- The component objective would be to contribute to improving transparency and accountability in human resources and staff salaries management , for reduced wage bill and improved frontline service delivery, while helping combat corruption, shady deals, and rent seeking.
19.	OBJ	_22	- The component objective would be to contribute to improving transparency and accountability in budget allocation, execution, and monitoring processes for enhanced efficiency and effectiveness of public expenditure.
20.	OBJ	_3	- The objective of this component would be to accelerate the implementation of the ongoing human resources management reform , in particular the deconcentration of personnel and payroll management database, which is a key component of this reform.
21.	OBJ	_4	- The project focus would be on enhancing efficiency, transparency, controls, checks and balances in the management of personnel and payroll database .

Séquence	Base	Suffixe	Activités de GRH inscrites dans le document
22.	OBJ	_5	- The objective of this subcomponent will be primarily to enhance efficiency, transparency, controls, and checks and balances in the management of personnel and payroll through improvement of the current information system.
23.	OBJ	_6	- Another important objective is to contribute into accelerating the implementation of the ongoing HRM reform , in particular the decentralization of the personnel and payroll management database, which is a key component of PFM reform.
24.	OBJ	_7	- By project-end, this sub-component is expected to yield systems, processes, and tools that would enhance payroll controls and audits which ensure a better use of core public resources since the salaries constitute the largest item of public expenditures (40 percent).
25.	OBJ	_8	- Enhance efficiency, transparency and controls in the management of personnel and payroll within all Ministries of the Recipient by improving the current information system and accelerating the implementation of the ongoing human resources management reform, through the provision of technical assistance, Training and equipment.
26.	POL	_1	- Funding would be provided to update staff and payroll management policies (where necessary).
27.	POL	_2	- Some analytical work on civil service remuneration will also be financed , but on a very small scale, because this is a very complex task, which cannot realistically be achieved within the budget for the proposed project.
28.	POL	_3	- Analysis of civil service remuneration system , through the provision of studies.
29.	RFM		- The project will also finance analytical work to support subsequent civil service reform which, given its complexity, cannot realistically be achieved within the proposed duration and budget for this TA.
30.	SIG		- Consolidating in pilot sites, and extending to the remaining ministerial departments, the SIGIPES , as a computerized State personnel management system.
31.	SPL		- Consolidating in pilot sites, and extending to the remaining ministerial departments, the SIGIPES-Plus , as a computerized system for management of personnel career development, <i>plus</i> salaries.
32.	TRN	_1	- Funding would be provided to build or strengthen the necessary capacity to accelerate the consolidation and expansion of SIGIPES.
33.	TRN	_2	- Training Computer experts who will ensure full application of SIGIPES
34.	TRN	_3	- Training Computer experts who will ensure full application of SIGIPES-AQUARIUM
35.	TRN	_4	- Training Computer experts who will ensure full application of SIGIPES-Plus
36.	TRN	_5	- Training Auditors who will regularly ensure that procedures are enforced.
37.	TRN	_6	- Training Users who will process personnel files.
38.	TRN	_7	- Training Technical agents who will process personnel files.
39.	TRN	_8	- Training Managers of human resources departments who will oversee the use of the new management tools.
40.	TRN	_9	- Training activities will be financed to strengthen the capacity of staff involved in the implementation of the HRM reform as well as the HR personnel of the various ministries in the use and maintenance of new HRM and payroll systems.
41.	TRN	_10	- Enhance efficiency, transparency and controls in the management of personnel and payroll within all Ministries of the Recipient by improving the current information system and accelerating the implementation of the ongoing human resources management reform, including by strengthening the capacity of staff involved in the implementation of the HR management reform as well as the HR personnel of the various ministries; all through the provision of technical assistance, Training and equipment.
42.	UPD	_1	- Modernizing ANTILOPE (the computerized system of management of State personnel's salaries and pensions), which will be progressively relieved of its function of liquidation of administrative acts, following progressive extension of SIGIPES-Plus.
43.	UPD	_2	- Reactivating the SIGIPES-Plus/ANTILOPE interface to enable transparent alignment of budget allocations with effective number of staff within ministerial departments.
44.	UPD	_3	- Funding would be provided to reactivate ANTILOPE.

Légende

AQU : AQUARIUM de SIGIPES

ASS : Assistance

AUD : Audit

CLN : Assainissement du fichier solde et personnels de l'Etat

DEV : Acquisition d'une nouvelle application de gestion des carrières et des salaires

DSG : Conception relative à l'évaluation des performances des personnels

EQP : Acquisition des équipements

INT : Interface SIGIPES - ANTILOPE

MPA : Manuel de procédures administratives (de gestion des ressources humaines)

OBJ : Objectifs projet (ou d'un composant du projet)

POL : Politiques de gestion des ressources humaines

RFM : Reforme

SIG : SIGIPES (système de gestion des carrières)

SPL : SIGIPES-Plus (système de gestion des carrières et des salaires)

TRN : Formation

UPD : Mise à jour ou modification d'un système (SIGIPES, ANTILOPE)

Chronologie de leadership de la réforme

Tableau 3. Récapitulatif de la chronologie de leadership et des acteurs de la Réforme et du Projet (2000-2013)

Période d'études	Structures	Acteurs	Activités GRH retenues entre le Cameroun et la BM	Références et responsables sur le projet d'appui de la BM
18 Mars 2000 – 27 Avril 2001	- MINFOPRA (SPRA) - MINEFI (MINDEL/B) - PMCG (SG/SPM)	- ZE NGUELE (NGOUE) - AKAME NFOUMOU (OLANGUENA) - MAFANI MUSONGUE (ABOGO KONO)		
28 Avril 2001 – 24 Août 2002	- MINFOPRA (SPRA) - MINEFI (MINDEL/B) - PMCG (SG/SPM)	- ZE NGUELE (NGOUE) - MEVA'A M'EBOUTOU (MELINGUI) - MAFANI MUSONGUE (ABOGO KONO)		
25 Août 2002 – 31 Décembre 2003	- MINFOPRA (SPRA) - MINFIB (MINDEL/B) - MINAEPDT - PMCG (SG/SPM)	- ZE NGUELE (NGOUE) - MEVA'A M'EBOUTOU (MELINGUI) - OKOUDA - MAFANI MUSONGUE (ABOGO KONO)		
01 Janvier 2004 – 08 Décembre 2004	- MINFOPRA (SPRA) - MINFIB (MINDEL/B) - MINEPAT - PMCG (SG/SPM)	- ZE NGUELE (NGOUE) - MEVA'A M'EBOUTOU (MELINGUI) - OKOUDA - MAFANI MUSONGUE (ABOGO KONO)	- OBJ_1, OBJ_2 - SIG - AQU - SPL - TRN_1 - TRN_2, TRN_3, TRN_4, TRN_5, TRN_6, TRN_7, TRN_8 - MPA_1 - DSG - UPD_1, UPD_2	- Document d'information sur le projet (AB772 du 15 Mars 2004) - Armand ATOMATE (Sr Public Sector Management Specialist) - Fiche signalétique sur les politiques de sauvegarde (AC713 du 14 Avril 2004) - Armand ATOMATE (Task Team Leader) - Serigne Omar Fye (Project Safeguards Specialist 1) - John A. Boyle (Project Safeguards Specialist 2) - Kristine Schwebach (Project Safeguards Specialist 3) - Thomas Walton (Regional Safeguards coordinator) - Guenter Heidenhof (Senior Manager)
09 Décembre 2004 – 22 Septembre 2006	- MINFOPRA (SPRA) - MINEFI (MINDEL) - PMCG (SG/SPM)	- AMAMA AMAMA (NGOUE, OUM) - ABAH ABAH (ENGOULOU) - INONI EPHRAIM (DORET NDONGO)		
23 Septembre 2006 – 07 Septembre 2007	- MINFOPRA (SPRA) - MINFI (MINDEL) - MINEPAT - PMCG (SG/SPM)	- BONDE (OUM) - ABAH ABAH (ESSIMI) - MOTAZE - INONI (DORET NDONGO)	- OBJ_3, OBJ_4 - TRN_1 - UPD_3 - CLN_1 - INT - POL_1 - MPA_2 - RFM	- Document d'information sur le projet (43918 du 07 Mai 2007) - Armand ATOMATE (Sr Public Sector Management Specialist) - Fiche signalétique sur les politiques de sauvegarde (43598 du 13 Juin 2007) - Armand ATOMATE (Task Team Leader) - Warren Waters (Regional Safeguards coordinator) - Guenter Heidenhof (Senior Manager)

Période d'études	Structures	Acteurs	Activités GRH retenues entre le Cameroun et la BM	Références et responsables sur le projet d'appui de la BM
08 Septembre 2007 – 30 Juin 2009	- MINFOPRA (SPRA) - MINFI (MINDEL) - MINEPAT - PMCG (SG/SPM)	- BONDE (OUM) - ESSIMI (TITTI) - MOTAZE - INONI (DORET NDONGO)	- OBJ_5, OBJ_6 - ASS_1 - AUD_1 - CLN_2 - DEV_1 - MPA_3 - TRN_9 - EQP - POL_2 - OBJ_7 - OBJ_8 - AUD_2 - ASS_2 - DEV_2 - MPA_4 - TRN_10 - POL_3	- Document d'information sur le projet (AB1152 du 26 Avril 2008) - Mamadou Lamarane DEME (Sr Public Sector Management Specialist) - Document d'évaluation du projet (43369 du 27 Mai 2008) - Mamadou L.Deme (Task Team Leader) - Anand Rajaram (Sector Manager) - Mary A. Barton-Dock (Country Manager/Director) - Obiageli K.Ezekwesili (Vice President) - Accord de financement (30 octobre 2008) - Mary A. Barton-Dock (Country Manager director)
01 Juillet 2009 – 09 Décembre 2011	- MINFOPRA (SPRA) - MINFI (MINDEL) - MINEPAT - PMCG (SG/SPM)	- BONDE (OUM, EVEHE) - ESSIMI (TITTI) - MOTAZE - YANG (DORET NDONGO)	- OBJ_8 - AUD_2 - ASS_2 - DEV_2 - MPA_4 - TRN_10 - POL_3	- Plan de passation des marchés (54472 du 17 Mai 2010) - Plan de passation des marchés (61656 du 01 Avril 2011) - Rapport sur l'état d'avancement et les résultats des projets (24 Mai 2011) - Mamadou L. DEME (Task Team Leader) - Plan de passation des marchés (64418 du 01 Aout 2011) - Rapport sur l'état d'avancement et les résultats des projets (28 Nov. 2011) - Mamadou L. DEME (Task Team Leader)
10 Décembre 2011 – 31 Décembre 2012	- MINFOPRA (SPRA) - MINFI (MINDEL) - MINEPAT - PMCG (SG/SPM)	- ANGOUNG (EVEHE) - MEY (TITTI) - DJOUMESSI - YANG (MOTAZE)	- OBJ_8 - AUD_2 - ASS_2 - DEV_2 - MPA_4 - TRN_10 - POL_3	- Rapport sur l'état d'avancement et les résultats des projets (ISR6988 du 20 Aout 2012) - Arrobbio Alexandre (Task Team Leader) - Document de projet (67901 du 11 Dec 2012) - Alexandre Arrobbio (Task Team Leader) - Mark Roland Thomas / Marcelo Giugale (Sector Manager / Director) - Gregor Binkert (Country Director) - Makhtar Diop (Regional Vice President) - Document de projet (67901 du 17 Dec 2012) - Alexandre Arrobbio (Task Team Leader) - Mark Roland Thomas (Sector Manager / Director) - Gregor Binkert (Country Director)
POST-MORTEM			Activités du projet stoppées suite à un accord entre le CMR et la BM pour réaffectation des fonds restants (USD 9.4M/15M) à un projet probant (Cf. lettre du GoC du 4 décembre 2012)	- Rapport sur l'état d'avancement et les résultats des projets (ISR9497 du 14 Avril 2013) - Alexandre Arrobbio (Task Team Leader) - Rapport sur l'état d'avancement et les résultats des projets (ICR2365 du 27 juin 2013) - Abel Paul Basile Bove (ICR Primary Author) - Alexandre Arrobbio (ICR Team Leader) - Alexandre Arrobbio (Task Team Leader) - Mark Roland Thomas (Sector Manager / Director) - Gregor Binkert (Country Director) - Makhtar Diop (Regional Vice President)

Légende

Acteur en bleu : Nouvelle entrée (en remplacement de l'acteur précédent)

Acteur en rouge : Responsabilité accrue suite à une promotion ou une mutation

Activité en vert : Activité de la période précédente reconduite

Acteurs d'une réforme administrative et leurs comportements potentiels

Tableau 4 : Classification des types de raisonnements des acteurs d'une réforme administrative
(Source : Djamen 2008)

ACTEURS	TYPES D'APPROCHES	CLASSIFICATION
Autorité supérieure (Primature)	... stratégiques et politiques	Privilège
Autorité gouvernante (Comité de Coordination)	... managériales	Mission
Personnel interne (Equipe Opérationnelle)	... techniques	Obligation
Bénéficiaires (Personnels de l'Etat et ayant-droits)	... intéressées	Préoccupation
Prestataires (CGICOM, ...)	... d'appoint	Engagement
Administrations connexes (MINFI, sites pilotes, autres administrations)	... de collaboration	Rôle
Autres acteurs externes (Banque Mondiale, ...)	... distantes ou intéressées	Attitude

Tableau 5 : Classification des comportements des acteurs dans la Réforme (adapté, source [Djamen 2008])

ACTEURS	QUELQUES COMPORTEMENTS ATTENDUS OU ACCEPTABLES	QUELQUES DÉVIANCES POTENTIELLES
Autorité supérieure (Primature)	Stratégie; politique; suivi; contrôle; supervision; ...	Absence totale de stratégie (politique...); exécution des missions assignées à l'autorité gouvernante...
Autorité gouvernante (Comité de Coordination - MINFOPRA)	Exécution des missions suivant les textes en vigueur; supervision des missions assignées au personnel interne...	Absence totale de supervision/contrôle; exécution des missions assignées au personnel technique...
Personnel interne (Equipe Opérationnelle – SPRA)	Exécution des missions conformément aux textes en vigueur et aux règles de l'art,...	Non (ou mal) exécution des missions suivant les règles de l'art, traitement sélectif ou partisan des dossiers, exigence de la présence du bénéficiaire des prestations...
Bénéficiaires (Personnels de l'Etat & Ayant-Droits)	Suivi des dossiers; recherche d'information; requêtes diverses; ...	Interruption intempestive du travail de l'équipe technique; abandon de dossier; indiscipline dans la recherche d'information; ...
Administrations connexes (MINFI, sites pilotes, autres administrations)	Notification des documents produits aux administrations concernées (de préférence par Internet, email, etc.); ravitaillement à la source (utilisation des informations authentiques)...	Documents produits/utilisés non fiables, non disponibles et/ou non accessibles
Fournisseurs (CGICOM, ...)	Fourniture de biens et services suivant les règles de l'art et la réglementation en vigueur; ...	Marchés fictifs ou mal exécutés...
Autres acteurs externes (Banque Mondiale, ...)	Observation (ou contrôle, ...) externe et indépendante; proposition de solutions; ...	Interférence (ou ingérence, ...) dans la gestion ou la mise en œuvre de la réforme; exigence de l'implémentation d'une politique ou d'une stratégie particulière...

Evolution de la masse salariale entre 2000 et 2015

Tableau 6 : Estimations et projections de la masse salariale en 2003 (source DSRP)

Années	Salaires & Traitements (milliards de FCFA)	Variation (valeur)	Variation (%)	Commentaires
2000	322,5	-	-	Historique
2001	350,3	27,8	8,62%	Historique
2002	390,1	39,8	11,36%	Estimations
2003	425	34,9	8,95%	Estimations
2004	461	36	8,47%	Estimations
2005	505,9	44,9	9,74%	Estimations
2006	553,4	47,5	9,39%	Estimations
2007	606,8	53,4	9,65%	Estimations
2008	665,9	59,1	9,74%	Estimations
2009	727,7	61,8	9,28%	Projections
2010	797,1	69,4	9,54%	Projections
2011	869,3	72,2	9,06%	Projections
2012	945,3	76	8,74%	Projections
2013	1022,5	77,2	8,17%	Projections
2014	1116,3	93,8	9,17%	Projections
2015	1212,2	95,9	8,59%	Projections

Tableau 7 : Opérations financières du Cameroun⁹⁰ (sources FMI, BEAC, CCZF)

Années	Salaires & Traitements (milliards de FCFA)	Variation (valeur)	Variation (%)	Commentaires
2000	-	-	-	
2001	-	-	-	
2002	403	-	-	
2003	421	18	4,47%	
2004	450	29	6,89%	
2005	414	-36	-8,00%	
2006	418,5	4,5	1,09%	
2007	435	16,5	3,94%	
2008	560,9	125,9	28,94%	
2009	629,4	68,5	12,21%	
2010	634,1	4,7	0,75%	
2011	685	50,9	8,03%	
2012	706,1	21,1	3,08%	
2013	803	96,9	13,72%	
2014	860	57	7,10%	Projections 2014 (Budget)
2015	1212,2			Projections 2015 (DSRP, 2003)

⁹⁰ Sources : FMI, BEAC et Comité de convergence de la zone franc, octobre 2013 -

<http://www.imf.org/external/country/CMR/index.htm?pn=0>

https://www.beac.int/index.php/statistiques?section=files&task=download&cid=237_c8334b713a9cf33928db4fc6371362b4 ;

<http://www.izf.net/fr/pages/principaux-indicateurs-conomiques-et-financiers-cameroun>

Acronymes & définitions

ANTILOPE	Application Nationale de Traitement Informatique et Logistique du Personnel de l'Etat
BM	Banque Mondiale
DSCE	Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi
DSRP	: Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
FMI	Fonds Monétaire International
GRH	Gestion des Ressources Humaines
MINEDUC	Ministère de l'Education Nationale
MINEFI	: Ministère de l'Economie et des Finances
MINEPAT	: Ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Administration du Territoire
MINFIB	: Ministère des Finances et du Budget
MINFOPRA	: Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative
MINSANT	Ministère de la Santé Publique
MPA	Manuel des Procédures Administratives
PM/CG	: Premier Ministre Chef du Gouvernement
Projet	Projet d'appui de la Banque Mondiale à la réforme
Réforme	Réforme de déconcentration de la gestion des personnels de l'Etat et de la solde
SG/SPM	: Secrétaire Général des Services du Premier Ministre
SIGIPES	Système Informatique de Gestion Intégrée des Personnels de l'Etat et de la Solde
WB	World Bank (Banque Mondiale)

Références

- Bruneau J., Abouem D. (2004)** *Evaluation prospective du Programme National de Gouvernance du Cameroun*. Avril 2004, PNUD, Projet CMR/01/001. <http://erc.undp.org/evaluationadmin/downloadaddocument.html?docid=264>
- Charlier F. & N'Cho-Oguie C.** *Sustaining Reforms for Inclusive Growth in Cameroon - A Development Policy Review*, 50937 The World Bank, 2009, Washington DC, 312 pages. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2009/10/08/000333037_20091008001006/Rendered/PDF/509370PUB0Came101Official0Use0Only1.pdf
- CMR-GESP (2009)** *Growth and Employment Strategy Paper, Reference Framework for Government Action over the Period 2010 – 2020*, August 2009. [http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Cameroon-PRSP\(Aug2010\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Cameroon-PRSP(Aug2010).pdf)
- CMR-PRSP (2003)** *Poverty Reduction Strategy Paper*, April 2003, 234 pages. http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Country-Papers-and-JSAs/Cameroon_-_PRSP1.pdf
- Djamen J-Y. (2010)** *Amélioration de la gestion des ressources humaines dans la Fonction Publique à travers l'application des Technologies de l'Information et de la Communication : L'expérience du Cameroun*. Atelier à l'intention du Personnel chargé des Ressources Humaines en Afrique sur le « Renforcement des Capacités des Ressources Humaines pour la Réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement de l'Afrique ». Cotonou 12-16 Avril, 23 pages. Nations Unies, PNUD, AAPAM, APS-HRMnet. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan039279.pdf>
- Djamen J-Y. (2008)** « Gouvernance et Intelligence Artificielle – Bâtir une Administration performante ». AFREDIT, 254 pages, Yaoundé, Mars.
- IMF-CM (2005)** *Staff Report for the 2005 Article IV Consultation and Staff-Monitored Program*. Washington, May 2005, 106 pages. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05164.pdf>
- IMF-CM (2006)** *First Review of the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)*. Washington, June 2006, 76 pages. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06231.pdf>
- IMF-IDA-CM (2006)** *Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative Completion Point Document and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)*. Washington, April 2006, 73 pages. <http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/CompletionPointDocuments/20936657/cr06190.pdf>
- Kenhago T. O. (2003)** *SIGIPES & Aquarium: More Transparent Handling of Personnel Files in Cameroon*, ICTs for Government Transparency, eTransparency Case Study No.4, University of Manchester's Institute for Development Policy and Management, December 2003. <http://www.egov4dev.org/transparency/case/sigipes.shtml>
- Ngouo L. B. (2008)** *La réforme administrative dans les services publics en Afrique*, Harmattan, France, Juin 2008, 778 pages.
- PRC/CM (1994)** *Décret 94/199 du 07 octobre 1994 portant statut général de la Fonction Publique, modifié par le décret 2000/287 du 12 octobre 2000*, Yaoundé, Cameroun. <http://www.spm.gov.cm/fr/documentation/textes-legislatifs-et-reglementaires/article/decree-n-2000287-du-12-octobre-2000-modifiant-et-completant-certaines-dispositions-du-decret-n-94.html> et <http://www.medcamer.org/wp-content/uploads/2011/01/statutfonctionpublique.pdf>
- Raballand G. & Rajaram A. (2013)** *Behavioral Economics and Public Sector Reform, An Accidental Experiment and Lessons from Cameroon*. Policy Research Working Paper 6595, 23 pages. September

2013, Washington, World Bank, <http://www.ictd.ac/sites/default/files/Behavioural-Economics-Public-Sector-Reform.pdf>

- SIGIPES-Progress (2005)** *Exploitation de SIGIPES dans les sites pilotes: Etat d'évolution au 30 Mars 2005.* Comité de Coordination et de Suivi de SIGIPES, 9 pages, MINFOPRA, Yaoundé, Cameroon, March. http://www.banque-pdf.fr/fr_minfopragov.html ou http://www.spm.gov.cm/detail_artbg.php?id_art=995&type=bg&lang=fr
- SIGIPES-Interface (2005)** *Amélioration de l'interface SIGIPES-ANTILOPE (rapport final).* MINFOPRA, Comité de Coordination de SIGIPES, Equipe Opérationnelle de SIGIPES, Equipe-Projet, Mai, 255 pages. Equipe-Projet instituée par Note de Service Conjointe numéro 0081/MINFOPRA/MINFIB du 21 juillet 2004 portant création et organisation d'une Equipe-Projet au sein de l'Equipe Opérationnelle du SIGIPES (signée conjointement par le SPRA et le SG/MINFIB).
- SPRA-MPA (2004)** *Manuel des Procédures Administratives (gestion des ressources humaines de l'Etat),* Yaoundé, octobre 2004.
- SPRA-Guide (2004)** *Guide de déploiement de la réforme dans les départements ministériels et les différentes administrations.* Document bilingue, Yaoundé Août 2004. Secretariat Permanent à la Réforme Administrative.
- UNDESA (2007)** *Innovations in Governance from around the World – Success Stories from the Winners of the United Nations Public Service Awards – Fifth Anniversary (2003 – 2007).* United Nations, New York, Pages 46-47. <http://unpan.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20Innovations%20in%20Governance%20from%20around%20the%20World.pdf>
- UNDESA (2011)** *Good Practices and Innovations in Public Governance – United Nations Public Service Awards Winners, 2003-2011.* United Nations New York 1011, Pages 381-382. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan046119.pdf>
- WB-PAD (2008)** *Project Appraisal Document on a Proposed Credit.* World Bank, 91 pages, May 27, 2008. <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/2008/05/9819855/cameroon-transparency-accountability-capacity-development-project>.
- WB-AB1152 (2008)** *Project Information Document (PID) Appraisal Stage.* World Bank, 15 pages, April 22, 2008. <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/2008/04/9380770/cameroon--transparency-accountability-capacity-building-project>.
- WB-C4479 (2008)** *Financing Agreement between Republic of Cameroon and International Development Association.* World Bank, 21 pages, October 30, 2008. <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/2008/10/10260891/financing-agreement-c4479-cm-conformed>.
- WB-43918 (2007)** *Project Information Document (PID) Concept Stage.* World Bank, 5 pages, May 7, 2007. <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/2007/05/9477624/cameroon--transparency-accountability-capacity-building-project>.
- WB-AB772 (2004)** *Project Information Document (PID) Concept Stage.* World Bank, 5 pages, March 15, 2004. <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/2004/04/3141475/cameroon--transparency-accountability-capacity-building-project>.
- WB-AC713 (2004)** *Integrated Safeguards Datasheet Concept Stage.* World Bank, 7 pages, April 14, 2004. <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/2004/04/3217990/cameroon-transparency-accountability-capacity-building-project>.
- WB-ICR2365 (2013)** *Implementation completion and results report.* World Bank (IDA-44790), 56 pages, 27 June 2013. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/07/18/000356161_20130718115644/Rendered/PDF/ICR23650ICR0Ca00Box377380B00PUBLIC0.pdf