



Document de recherche de l'OMD n°9

Réformer les douanes en mesurant la performance – Réflexions à partir de l'exemple camerounais

(Novembre 2010)

Thomas Cantens, Gael Raballand et Samson Bilangna

Résumé

Les douanes camerounaises ont lancé en février 2010 des contrats de performance conclus entre le directeur général et certains services de première ligne au port de Douala. Cette étape est une expérimentation qui s'inscrit dans la continuité d'une réforme initiée depuis 2007 dont l'histoire montre l'importance de l'implication des directeurs généraux et du ministre des finances. Pendant près de deux années, des indicateurs de performance ont fait partager une même réalité aux douaniers des services centraux et ceux sur le terrain afin d'évaluer comment les réformes initiées par les premiers sont appliquées par les seconds. Si ce premier type de quantification a porté ses fruits, l'impact s'est progressivement affaibli. Depuis 2010, la quantification est donc devenue prescriptive : des objectifs ont été fixés aux bureaux de douane. Après quatre mois de mise en œuvre, les premiers résultats sont encourageants autant qu'ils interrogent sur la naissance d'une nouvelle culture professionnelle qui enracinerait les bonnes pratiques.

Mots clés

douane, réforme, nouvelle gestion publique, performance, contrat, Cameroun

Remerciements

Les auteurs remercient Robert Ireland et Stella Hamill pour leurs commentaires et suggestions. Cet article a été publié dans le *World Customs Journal*, réf. : *Cantens, Thomas, Gael Raballand et Samson Bilangna (2010), World Customs Journal 4, No. 2. pp. 55-74.*

Clause de non-responsabilité

La collection des documents de recherche de l'OMD diffuse les résultats de travaux en cours pour encourager l'échange d'idées sur des questions douanières. Les points de vues et avis exprimés dans ce document sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vues ou les politiques de l'OMD ou de ses Membres.

Note

Tous les documents de recherche de l'OMD sont disponibles sur le site Web public de l'OMD: www.wcoomd.org.

Copyright © 2010 Organisation mondiale des douanes.
Tous droits réservés.

Toute demande concernant la traduction, la reproduction ou l'adaptation du présent document doit être adressée à :
copyright@wcoomd.org.

Réformer les douanes en mesurant la performance

Réflexions à partir de l'exemple camerounais

Thomas Cantens¹, Gael Raballand², Samson Bilangna³

Des Lupeaulx : Eh bien ! Quoique la statistique soit l'enfantillage des hommes d'Etat modernes, qui croient que les chiffres sont le calcul, on doit se servir de chiffres pour calculer. Calculons donc ? Le chiffre est d'ailleurs la raison probante des sociétés basées sur l'intérêt personnel et sur l'argent, et telle est la société que nous a faite la Charte ! selon moi, du moins. Puis rien ne convaincra mieux les masses intelligentes qu'un peu de chiffres. Tout, disent nos hommes d'Etat de la Gauche, en définitif, se résout par des chiffres. Chiffrons.

H. De Balzac, 1844, *Les Employés* (p. 287).

Dans son roman sur les fonctionnaires intitulé *Les Employés*, l'écrivain français du 19^{ème} siècle Honoré de Balzac fait admettre à l'un de ses personnages, le secrétaire général des Finances Des Lupeaulx, que les chiffres ont leur importance pour réformer. Mais lorsque la réforme s'appliquait à un ministère, c'est que généralement de nombreux fonctionnaires étaient eux-mêmes « réformés » selon le terme de l'époque (Ymbert, 1825).

Plus d'un siècle plus tard, dans les années 1970, la théorie de la *Nouvelle Gestion Publique* (NGP) introduit (ou réintroduit) dans le secteur public des techniques de gestion issues du secteur privé. La NGP englobe un ensemble hétéroclite d'instruments et d'idées dont le point commun se trouve dans la critique néolibérale formulée à l'encontre de l'Etat-providence. Initialement « simple » volonté de réduire le périmètre de l'Etat, notamment en privatisant ses interventions dans les secteurs sociaux, elle s'est étendue à une version plus douce et consensuelle avec l'introduction de la figure de « l'entrepreneur public » : le fonctionnaire

¹ Thomas Cantens est inspecteur des douanes françaises, docteur en anthropologie sociale et ethnologie de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS – Paris – France), affecté à l'unité Recherche et Stratégies de l'Organisation Mondiale des Douanes à Bruxelles. Courriel : thomas.cantens@wcoomd.org.

² Gael Raballand est économiste senior à la Banque mondiale, docteur en économie de l'Université Paris-I et de l'Institut d'Etudes Politiques de Strasbourg, Courriel : graballand@worldbank.org.

³ Samson Bilangna est Inspecteur Principal des Douanes Camerounaises, Chef de la Division de l'Informatique à la Direction Générale des Douanes du Cameroun, doctorant en économie à l'Université de Toulouse 1 Capitole. Courriel : bilangna@hotmail.com.

qui, pour atteindre des objectifs globaux, dispose d'une flexibilité d'organisation de ses moyens⁴.

En février 2010, les douanes camerounaises ont lancé une expérimentation qui partage avec la NGP plusieurs mots d'ordre : « autonomie », « performance » et « quantification ». Cette expérimentation s'est concrétisée par des « contrats de performance » conclus entre le Directeur général des Douanes (DG) et deux bureaux majeurs au port de Douala. Ces contrats représentent une nouvelle étape dans l'amélioration de la performance débutée trois ans plus tôt.

Les contrats de performance sont appliqués depuis une période récente dans les administrations fiscales. Ils se fondent généralement sur une mesure précise et objective des actions des fonctionnaires et des politiques d'incitations financières ou de progression de carrière. Au Cameroun, leur objectif global est d'inciter les douaniers à adopter de bonnes pratiques professionnelles. En effet, lutter contre les mauvaises pratiques est une composante principale de l'amélioration des recettes douanières. D'une part, la corruption a un effet directement négatif sur les recettes douanières et l'égalité de concurrence pour le secteur privé. D'autre part, les mesures techniques structurant les réformes sont parfois appliquées avec une faible diligence sur le terrain, compromettant ainsi leurs effets positifs potentiels.

Au-delà du partage de quelques mots d'ordre, l'histoire des douanes camerounaises témoigne de la même porosité progressive du secteur privé et de ses techniques dans le secteur public que dans les pays où s'est développée la NGP⁵ : présence d'une société d'inspection chargée d'évaluer les biens importés et une partie des exportations (depuis 1987), licenciement de fonctionnaires dont des douaniers et réduction des salaires de la fonction publique suite aux plans d'ajustement structurels (1992, 1994), autonomie de gestion de fonds propres récupérés par les services des douanes (redevance informatique, produits des protocoles et du travail extra-légal, quote-part du contentieux douanier).

Par ailleurs, cette introduction de techniques issues du secteur privé a été souvent imposée par des contraintes extérieures, notamment les plans d'ajustement structurel des années 90, de la même manière que de nombreux pays se sont vus imposer rapidement une culture d'évaluation par l'extérieur (cas de l'Espagne avec les fonds structurels, voir Varone et al., 2004). Les années 90 connaîtront ainsi leurs premiers « déflatés » (Mbonji, 1999), en écho aux « réformés » de Balzac.

Néanmoins la flexibilité des contrats camerounais est différente de celle de « l'entrepreneur public » de la NGP. En effet, le contexte de corruption fait que le DG est en asymétrie d'informations défavorable avec sa base : il ne sait pas exactement comment ni dans quelle

⁴ De nombreux auteurs ont déjà retracé cette évolution, dressé les premiers bilans dans les pays où ces principes ont été appliqués : Etats-Unis, Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande et Australie notamment (Macarenhas, 1993 ; Considine, 2003 ; Julnes et al. 2001).

⁵ essentiellement les Etats-Unis et le Royaume-Uni (voir Merrien, 1999 ; Considine, 2003).

mesure les agents appliquent les réformes décidées. Ce constat est extensible à bon nombre d'administrations en Afrique sub-saharienne (Mbembe, 1999 ; Raffinot, 2001 ; Chambas, 2005 ; Banque mondiale 2005). Les contrats ont donc aussi pour objectifs de recréer et renforcer de la hiérarchie pour réformer. L'expérimentation camerounaise n'a donc pas le même sens que les politiques de NGP qui remettent en cause le modèle wébérien de l'administration (Rouban, 1998 ; Spanou, 2003) et découlent de théories de l'agence avec des modèles principal-agent.

Malgré sa forte présence dans les débats sur la réforme de l'Etat, la mesure de la performance en elle-même n'est pas aussi répandue que la littérature à son propos n'est abondante (Julnes et al. 2001). L'impact des politiques d'incitation est rarement mesuré rigoureusement et les études portent souvent sur les services publics dits sociaux (santé, éducation) et sur les agents de première ligne (Considine, 2003). Aucun projet n'a été mené dans des administrations fiscales dans le monde, ni a fortiori en Afrique sub-saharienne, à notre connaissance.

En outre, bien qu'il soit souvent fait état des problèmes de résistance à ces politiques de quantification de l'action publique, peu de recherches relatent leur mise en place sous la forme d'un récit pour en faire saisir les moments clefs (Wholey et al., 1992). C'est le parti pris de cet article que de présenter la politique de mesure de la performance dans les douanes camerounaises en associant, autant que possible, histoire de la réforme et chiffres qui en mesurent les résultats.

La première section débute par le récit des événements et décisions qui ont progressivement conduit les douanes camerounaises au cours des quatre dernières années à instaurer une quantification de leur action. Dans une deuxième section, c'est la dernière étape, l'institution de contrats de performance, qui est détaillée dans ses principes et ses résultats. Nous verrons que les contrats ont un impact positif sur les pratiques des inspecteurs et que cet impact est également mesurable globalement tant en termes de facilitation du passage de la frontière que de lutte contre la fraude. La troisième section propose une analyse de l'impact à long terme et des difficultés soulevées par l'introduction de la mesure de la performance.

L'histoire de la réforme

Le 1er janvier 2007 à Douala ne fut pas férié pour tout le monde. Ce jour là, le chef de la division informatique des douanes camerounaises devint, aux yeux de ses collègues et des transitaires, l'artificier principal d'une mini-révolution : en débranchant le système informatique de dédouanement PAGODE⁶, il mettait un terme à 20 ans d'une histoire parfois tourmentée avec un logiciel qui traitait 90% des recettes douanières. Le lendemain, non sans quelque appréhension, il lançait les activités douanières sur SYDONIA⁷, un système

⁶ Procédures Automatisées de Gestion des Opérations de la Douane et du commerce Extérieur.

⁷ SYstème DOuanier Automatisé.

développé par la CNUCED. Ce basculement en apparence uniquement informatique fut en réalité l'opportunité de préparer pendant les 8 mois précédents une réforme des procédures douanières afin de rendre leur efficacité mesurable.

Automatisation complète et responsabilisation des acteurs

Toutes les procédures ont été automatisées en utilisant les possibilités de SYDONIA : l'enregistrement du manifeste et de la déclaration en détail, la liquidation, le paiement des droits et taxes, le bon de sortie des marchandises des magasins et aires de dédouanement et le certificat de sortie de l'enceinte portuaire ou aéroportuaire. Cette automatisation a notamment supprimé le traditionnel « bon à enlever » qui obligeait le transitaire, pour l'obtenir, à retourner auprès de l'inspecteur de visite, après s'être acquitté de sa dette douanière.

Cette automatisation s'est accompagnée d'une responsabilisation des acteurs du dédouanement qui ont été contraints de réaliser leurs opérations sur le système douanier, depuis leurs locaux. Ceci a re-polarisé les douaniers sur leur métier. Les salles banalisées de dédouanement ont été fermées ; les douaniers ne cogèrent plus les magasins et aires sous douane dans l'enceinte portuaire avec leurs propriétaires privés et ils n'administrent plus les connexions physiques au réseau informatique dont la gestion relève dorénavant entièrement du secteur privé.

La responsabilisation et l'automatisation constituaient des avancées propres, mais c'est leur combinaison qui concentrait le plus de changement potentiel : en s'assurant que chaque acteur du dédouanement saisissait ses données dans son système informatique pour son propre segment d'activité, l'administration douanière gagnait la possibilité de recouper les données et donc de générer de nouvelles informations. Cette possibilité fut utilisée très rapidement, par la force des événements.

Un lancement houleux au port de Douala

Dès la première semaine de fonctionnement, SYDONIA est contesté, son installation et son fonctionnement remis en cause. Au Cameroun, les recettes douanières représentent 27% des recettes nationales, l'Etat demeure l'employeur principal⁸, et la plupart des biens manufacturés sont importés. Lorsque les journaux accusent les douanes de perdre plus de 2 300 000 euros par jour, la rumeur d'un désordre commercial et d'un manque à gagner fiscal fait peser une menace sociale et politique. Les premiers jours, les marchandises ne sortent pas, les conteneurs s'empilent sur 4 niveaux, le terminal conteneur risque d'être saturé selon l'opérateur. La paralysie menace au point qu'un responsable du terminal conteneur prend la malheureuse initiative de demander aux agents maritimes de ne plus envoyer de navires sur Douala. Ce message provoque l'ire des autorités qui demandent l'envoi immédiat d'un message contraire. Le responsable se voit rappeler qu'il appartient au gouvernement et à

⁸ L'Etat emploie 170 000 fonctionnaires et militaires.

l'administration d'être prévenus des risques de saturation du terminal pour prendre les mesures techniques appropriées. En quelques heures, la rumeur d'un blocus du port de Douala a circulé.

La contestation se propage aussi depuis de la douane. La simplification des procédures a éloigné les douaniers des usagers. Ceux qui ont dû quitter les magasins et aires sous douane ne perçoivent plus les dividendes légaux qui leur étaient payés pour le travail qu'ils réalisaient en assurant le contrôle des entrées et sorties, dividendes dont une partie était également redistribuée à l'ensemble des douaniers. Bon nombre de douaniers critiquent donc le lancement d'un système qu'ils jugent exporté et installé sous contrainte extérieure (Cantens, 2007).

Le DG et le ministre choisissent alors d'exposer la réalité de la façon la plus objective possible en opposant des chiffres aux rumeurs. Ce moment est décisif pour la future institutionnalisation de la mesure de la performance.

Leur communication s'appuie initialement l'argument qu'aucun droit ni taxe n'est compromis puisque si les marchandises ne sortent pas du port, leur seule présence sous douane représente une garantie. Néanmoins, l'argument est risqué et peut inquiéter si trop de facilitations étaient accordées avec de faibles garanties. Dès lors, le DG tient à distinguer parmi les professionnels du dédouanement ceux qui utilisent SYDONIA. Une semaine après le lancement, en séance publique à Douala, en présence des importateurs et des exportateurs, le DG fait lire les premiers chiffres extraits du système par son chef de division informatique : 30 professionnels dont il donne la liste travaillent déjà sur SYDONIA et le DG conseille aux importateurs de travailler avec ceux-là plutôt qu'avec les 90 autres qui n'ont pas encore débuté la moindre opération sur le nouveau système, faute d'installation adéquate dans leurs locaux.

Parallèlement, après deux semaines de fonctionnement, le DG demande la liste des inspecteurs de première ligne qui rechignent à utiliser le système. Au bout de dix jours de fonctionnement, quelques inspecteurs retiennent près de 40% des droits et taxes qu'ils n'ont pas liquidés et qui ont été enregistrés depuis le lancement (cf. figure 1 ci-après). Il les contacte directement par téléphone. Les déclarations sont immédiatement liquidées. L'habitude d'utiliser les chiffres comme moyen de contrôle de la qualité de servir s'installe, les inspecteurs savent que leur hiérarchie les contrôle depuis le système informatique.

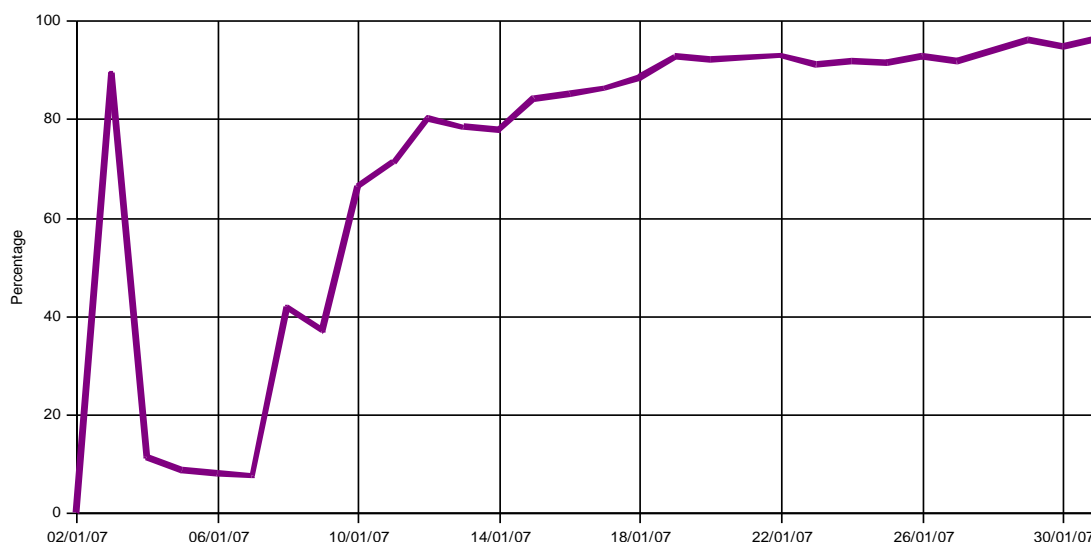


Figure 1. Evolution du rapport entre le nombre de déclarations liquidées et le nombre de déclarations enregistrées pendant le lancement de SYDONIA (Janvier 2007) – en pourcentage. Source : Douanes du Cameroun.

Des mots d'ordre qui assurent le succès du lancement mais dont l'impact s'amenuise

Dans les mois qui suivent, une équipe réduite s'emploie à répondre aux demandes ponctuelles de la hiérarchie douanière et politique : fournir des informations journalières sur les recettes, les déclarations non liquidées par les inspecteurs, le nombre de conteneurs sortis du port. Le DG réunit régulièrement ses responsables opérationnels et leur brandit les notes envoyées par cette équipe en menaçant qu'il a les chiffres et les noms des agents qui ne facilitent pas le passage en douane.

Le mot d'ordre de liquidation rapide et la surveillance accrue des services de première ligne ont porté des résultats : le système a démarré et, contre toute rumeur, le mois de janvier 2007 enregistre des recettes en augmentation de 15% par rapport à janvier 2006, 18% par rapport à janvier 2005 et 24% par rapport à janvier 2004. Janvier 2007 est même un très bon mois en termes de délais de traitement comme l'illustre la figure 2. Les délais se sont dégradés dans les mois qui ont immédiatement suivi et qui n'étaient pas soumis à la même pression du démarrage.

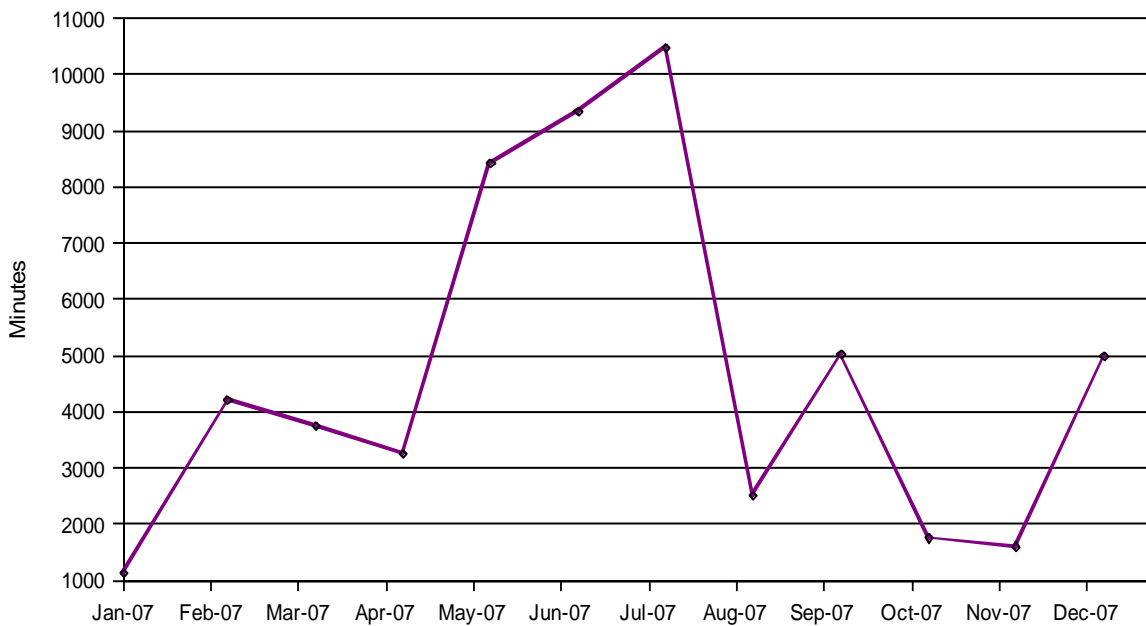


Figure 2. Evolution du délai moyen de liquidation au port de Douala en 2007 (en minutes). Source : Douanes du Cameroun.

D'autres problèmes ne trouvent pas de solution en cours d'année. La règle du dépôt des manifestes 24h avant l'arrivée du navire n'est pas respectée par les agents maritimes, ce qui ralentit d'autant les formalités et empêche tout ciblage. Le contrôle de première ligne a peu d'efficacité ; certaines mauvaises pratiques s'installent qui font douter de l'éthique des inspecteurs. Ainsi, une compétition au nombre de déclarations traitées anime les rapports entre les inspecteurs d'un même bureau, ce qui n'est pas sans amener quelques nostalgiques de l'ancien système à brandir cette situation comme une limite du nouveau système.

Néanmoins, au terme d'une année de fonctionnement, tous les douaniers sont conscients des potentialités du système en matière de contrôle de l'exécution du service, pour en avoir été victimes ou les avoir exploitées. Le recoupement des données est une menace potentielle qui pèse aussi sur les responsables opérationnels dans leurs rapports au DG : il est devenu évident que l'explication de la baisse des recettes par une baisse de l'activité économique ne pouvait plus être aussi systématiquement invoquée.

Les indicateurs, une première étape. Principes ...

En janvier 2008, le DG décide de faire des indicateurs de performance un pilier de sa politique de réforme et sanctuarise une équipe mixte d'informaticiens et de douaniers. Structurer la remontée d'informations vers le DG répond à une difficulté évidente de celui-ci. N'étant pas sur le terrain, il est, dans un contexte de corruption, en asymétrie d'informations défavorable par rapport aux opérationnels. Cette situation est accentuée par le déménagement

de la Direction générale à Yaoundé, à plus de 3h de route du port. « La co-gestion » du DG dans les affaires douanières courantes, ainsi que la nommaient et la dénonçaient certains responsables du port en 2006, assurait néanmoins aux opérateurs la possibilité de se plaindre rapidement à l'autorité supérieure. En déménageant, le DG s'est privé d'un accès simple à des sources d'information directes.

Dès février 2008, une équipe met en place 25 indicateurs sur les 11 bureaux de douane de Douala. Ces indicateurs mesurent l'activité économique d'un point de vue douanier, les délais de traitement des dossiers par les douaniers et les professions dites partenaires, l'efficacité des contrôles et les procédures dites sensibles ainsi que le respect des circuits⁹. Les principes des indicateurs ont déjà été largement évoqués. Ils reposent sur l'idée principale que fraude et corruption sont nécessairement liées (Libom et al. 2009). Après les gains générés par l'automatisation des procédures, les prochaines niches de recettes se trouvent donc dans la lutte contre la corruption.

L'évaluation atteint alors un certain niveau d'institutionnalisation, qui la rend plus efficace que des contrôles sporadiques, et devient ainsi un « processus social » (Varone et al, 1994). En instituant ce système d'indicateurs, le DG fait un choix radicalement différent de celui de ses prédécesseurs qui ont géré PAGODE. Parce qu'il est automatisé, tout système de dédouanement, qu'il s'agisse de PAGODE ou de SYDONIA, ne peut rivaliser avec l'imagination vive des fraudeurs et leur empirique pugnacité qu'anime une espérance de gains élevés. Sous PAGODE, la politique générale de développement du système visait à le renforcer en permanence, au fil de la découverte de fraudes. Au final, la complexité du système créait elle-même une insécurité et une forte dépendance à l'égard des informaticiens. Sous SYDONIA, cette politique fut inversée. Le système continue d'offrir une sécurité informatique, destinée à s'assurer de l'identité des acteurs et de l'irréversibilité de leurs actes. Mais le système est aussi jugé sur sa capacité à fournir l'image la plus réaliste possible du dédouanement sur le terrain.

Au cours des années 2008 et 2009, chaque mois, DG et responsables opérationnels se retrouvent à l'ex-direction générale à Douala, pour examiner le rapport mensuel des indicateurs. Ce rapport leur est distribué avant la réunion, chacun prend connaissance de ses résultats et de ceux des ses collègues, des résultats de chaque unité et de ceux de chaque

⁹ **Indicateurs d'activité** (nombre de manifestes enregistrés, nombre de conteneurs enregistrés, déclarations enregistrées en nombre et montants, bons de sortie et constats de sortie validés) - **Indicateurs de performance** (respect du délai d'enregistrement du manifeste par les consignataires, délai de liquidation, délai de paiement, délai moyen entre la liquidation et le bon de sortie par transitaire, déclarations non liquidées, bon de sortie non constatés, délai de constatation par transitaire) - **Indicateurs de contrôle** (manifestes de régularisation, modifications avant liquidation et contre-écritures, valeur ajoutée des modifications et contre-écritures par inspecteur, déclarations liquidées et non payées, exonérations, réaffectations des déclarations, charge de travail par inspecteur, déclarations annulées, déclarations payées sans bon de sortie) - **Indicateurs gestion des risques** (déclarations au circuit rouge avec constat de sortie et non vues au scanner, reroutage des déclarations dans les circuits, plus-value des reroutages des déclarations, titres de transit annulés, suivi des volumes et nombre d'opérations réalisées par des personnes physiques).

inspecteur. Ces réunions amènent l'ensemble des responsables à discuter à partir d'une même réalité chiffrée et maintiennent une dynamique de contrôle.

...et résultats

Les résultats sont tangibles¹⁰. Le rendement fiscal d'une déclaration augmente régulièrement : +21% entre le premier trimestre 2007 et le deuxième trimestre 2009 malgré les mesures de défiscalisation des denrées de première nécessité prises en mars 2008. Dans le secteur des marchandises importées en conteneurs pour mise à la consommation, principal source de recettes, le rendement moyen d'une déclaration a augmenté de 10% par rapport à 2007¹¹. Les contentieux augmentent sans pour autant qu'une pression supplémentaire soit portée sur les opérateurs : la part des droits et taxes récupérés suite aux contrôles passe de 0,75% des recettes à 1,02%. Les droits et taxes récupérés ont ainsi augmenté de 56% alors que le nombre de contentieux de seulement 12%. En termes de facilitation, 75% des manifestes maritimes sont enregistrés dans le système 24 heures avant l'arrivée du navire, ce qui permet à 18% des déclarations d'être déposées avant le débarquement des marchandises. Au Port de Douala, le délai de liquidation¹² moyen tous bureaux confondus est passé de 1,2 jours en 2007 à 0,8 jour en 2009. Le délai de traitement¹³ global a été réduit entre 2007 et 2009, de 6,5 jours à 5 jours, aussi par les efforts importants des transitaires et des gestionnaires de magasins et aires sous douane.

Cette amélioration importante des délais des professions maritimes révèle l'existence d'impacts indirects. En se dotant d'indicateurs de performance, les douaniers ont renforcé leur capacité de dialogue avec le secteur privé et affaibli l'intermédiation des transitaires. En diffusant auprès des importateurs et des exportateurs une partie des indicateurs, le DG est ainsi capable de montrer la responsabilité de chaque acteur dans le dédouanement et pas seulement celle des douaniers. Certains transitaires traitant des volumes importants de marchandises ont ainsi réduit leurs délais d'intervention de moitié entre début 2008 et fin 2009.

D'autres résultats non quantifiables témoignent d'une appropriation progressive des contraintes liées à la mesure de la performance et de l'intégration de celle-ci dans les rapports

¹⁰ Tous les chiffres sont calculés pour les déclarations d'importation mises à la consommation, ce qui représente 80% des déclarations en montants et en nombre au port de Douala. Le calcul évite ainsi de tenir compte des différents bureaux dont les attributions ont pu être modifiées ou des changements de réglementation affectant des procédures spéciales ou encore des procédures spécifiques aux marchés publics.

¹¹ dans tous les bureaux, le nombre d'articles par déclaration n'a pas varié de façon significative, l'indicateur de liquidation moyenne demeure pertinent sur la période.

¹² délai de liquidation, entre l'enregistrement par le transitaire et la liquidation par le service.

¹³ cumul de trois délais : délai de liquidation, délai de paiement (entre la liquidation par le douanier et le paiement par le transitaire) et délai de sortie (entre le paiement et l'obtention du premier bon de sortie délivré par le gestionnaire de magasins sous douane).

hiérarchiques. En réunion, certains responsables opérationnels se présentent avec un ordinateur portable qui leur permet de visualiser directement le rapport des indicateurs. D'autres remettent un rapport mensuel qui recoupe les indicateurs avec leurs propres données qu'ils ont donc été contraints de collecter. En effet, certains indicateurs soulèvent des interrogations qui contraignent les chefs de services opérationnels à réaliser leurs propres investigations internes afin de justifier les résultats. Dans un cas particulier, où l'interprétation des résultats continuait d'opposer direction générale et services opérationnels, les recoupements ont démontré les dysfonctionnements du prestataire d'inspection avant embarquement.

A l'issue de deux années de fonctionnement, la direction générale des douanes a estimé que les services opérationnels de Douala avaient eu suffisamment de temps pour s'approprier les techniques de mesure de la performance en même temps qu'un essoufflement de cette politique risquait de se combiner à l'impact de la crise économique.

D'une part, l'activité économique liée au commerce extérieur s'affaiblit. Les exportations ont chuté de 40% en 2009 par rapport à 2008, et les importations pour mise à la consommation sont en chute (cf. figure 3).

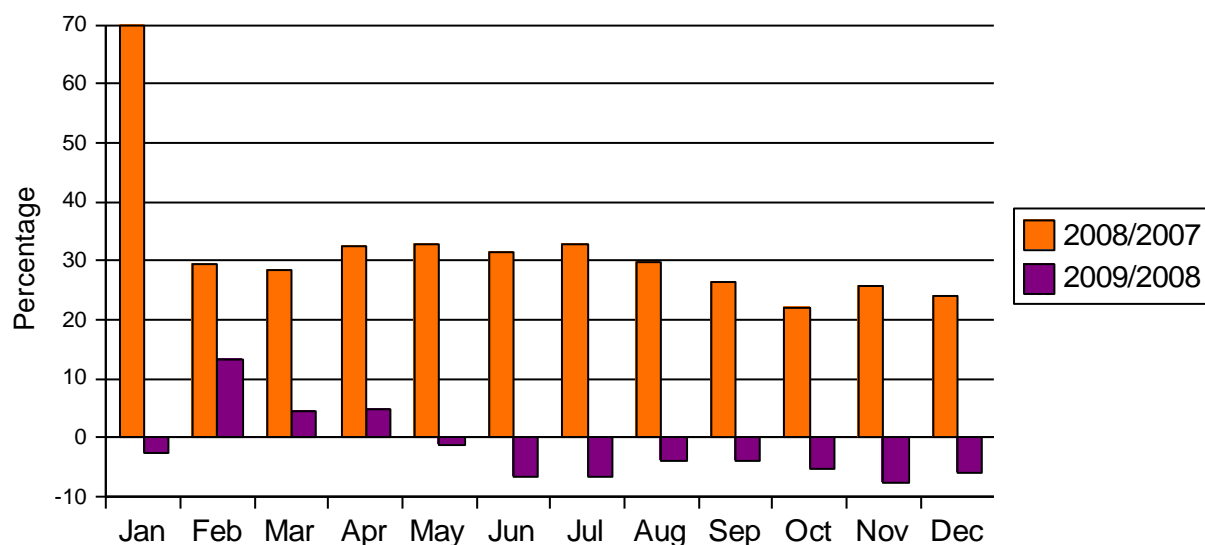


Figure 3. Variation en pourcentage entre l'année N et l'année N-1 des valeurs déclarées à l'importation pour mise à la consommation (Port de Douala).

D'autre part, les objectifs de recettes continuent de croître (+6% en 2010) alors qu'on note une chute progressive des valeurs déclarées dès la fin de l'année 2009. De même, l'action répressive des douaniers sur le terrain semble avoir atteint un palier. Même si celle-ci a peu

d'impact sur les recettes, elle demeure néanmoins un indicateur des rapports entre douaniers et usagers.

Les contrats de performance, une nécessaire évolution

L'une des solutions envisagées est d'évoluer d'une mesure de la performance purement descriptive vers une mesure prescriptive. Fin 2009, les douanes camerounaises ont obtenu un financement de la Banque Mondiale pour appuyer, sur une période expérimentale de 6 mois, leur projet de contrats de performance au port de Douala.

Principes

Les contrats de performance, dans cette phase pilote, ont été lancés dans deux des sept bureaux du port de Douala. Ces deux bureaux collectent 76% des recettes au port. Le Bureau DP I traite l'importation de marchandises en conteneur pour mise à la consommation excepté les matériels roulants et véhicules, il compte 10 à 11 inspecteurs et collecte 60% des recettes. Le Bureau DP V traite l'importation de matériels roulants et véhicules, même en conteneur, il compte 5 à 7 inspecteurs et collecte 16% des recettes.

Comme tout contrat, les contrats de performance formalisent un accord entre deux parties spécifiant des obligations mutuelles de résultats. Les contrats vont au-delà des objectifs de recettes qui sont fixés annuellement par le gouvernement aux douanes. Néanmoins, ces objectifs de recettes, la répartition des produits du contentieux et des protocoles formaient déjà un « système du chiffre » qui régulaient la réalité (Ogien, 2010). Cette situation est propre à toute administration fiscale et offre un terrain favorable à la mesure de la performance.

Les contrats camerounais intègrent deux spécificités qui tiennent compte du contexte de corruption. D'une part, ils sont signés entre le DG et, individuellement, le chef de secteur, les deux chefs de bureau et les inspecteurs de visite. Chacun s'engage directement auprès du DG et non auprès de son supérieur hiérarchique direct. D'autre part, les objectifs globaux inhérents à toute administration douanière (facilitation et lutte contre la fraude) sont complétés par des objectifs visant à supprimer les mauvaises pratiques.

A la différence de la NGP qui cherche à « optimiser » une administration/structure par rapport à ses objectifs (Strathern, 2001 ; Hatry, 2006 ; Wholey, 1992), les contrats camerounais ne sont pas fondés sur un rapport ressources allouées / services fournis. Au Cameroun, on cherche surtout à ce que les individus respectent la structure formelle : c'est l'adéquation de leur action aux règles de la structure qui est mesuré, ce qui renforce le cadre formel et ne remet pas en cause le modèle wébérien d'organisation de l'administration. Les contrats évaluent l'adhésion des individus aux règles de l'organisation.

En revanche, le principe du choix rationnel qui suppose que les conduites individuelles sont guidées par la recherche de la maximisation du profit individuel et qui caractérise la NGP

(Mascarenhas, 1993) est, au Cameroun, poussé à son extrême par l'individualisation des contrats¹⁴. Le système d'incitation et de sanction est alors au cœur de la réforme. Il s'agit alors de bien distinguer sanction et incitation.

Les douanes camerounaises ont depuis longtemps adopté une politique d'incitations financières via la répartition du produit des amendes et divers protocoles d'accord avec les professions partenaires des douanes (Bilangna, 2009, Cantens 2009). Au cours des réunions de préparation des contrats avec les inspecteurs et leurs chefs, les échanges ont montré l'importance des incitations non financières. En effet, compte tenu du mode de répartition du produit des amendes qui garantit légalement à chaque inspecteur 10% de l'amende fixée sans limite supérieure, ceux-ci ne se sont pas montrés particulièrement intéressés à des incitations financières supplémentaires. Du moins, n'ont-ils pas cru que l'administration pouvait aller au-delà de ces 10% non plus qu'elle ne pourrait compenser, pour ceux qui sont corrompus, le manque à gagner d'une conduite éthique. Plusieurs incitations ont donc été envisagées : des lettres de félicitations, une inscription des félicitations au dossier des agents, un accès facilité au DG par un entretien régulier faisant éventuellement le point aussi sur les aspirations professionnelles des agents performants, des formations supplémentaires. En termes de sanction, une procédure d'entretiens et d'avertissements a été établie. La sanction principale demeure, pour les agents, l'éviction de ces bureaux à fort potentiel fiscal et où les possibilités de gagner de l'argent légalement grâce aux contentieux sont élevées.

De ce point de vue, la menace de la sanction, la mutation dans un bureau à faible potentiel, serait donc plus déterminante que l'espoir d'une incitation dans les conduites individuelles. Ceci rejoint les observations de Besley (2005) pour qui l'importance de l'incitation n'est pas démontrée dans des organisations structurées autour de la notion de mission plutôt que de profit. L'expérimentation camerounaise repose donc plutôt sur une gouvernance contractuelle de la déviance (Crawford, 2003) : 5 objectifs sur les 8 que compte un contrat portent explicitement sur des mauvaises pratiques qu'il faut réduire même si les 8 objectifs sont répartis entre 4 objectifs de facilitation et 4 objectifs de lutte contre la fraude, suivant les deux missions cardinales de toute administration douanière. Ces objectifs sont décrits dans les sections suivantes.

Protocole expérimental

Pour chaque objectif, une étude globale a été conduite afin de déterminer quels étaient les paramètres à prendre en compte et, une fois ces paramètres définis, le contrat de performance établit un seuil minimum ou maximum. Ce seuil est une médiane calculée sur les déclarations traitées par les bureaux au cours des trois années précédentes, 2007, 2008 et 2009.

¹⁴ Néanmoins, la notion de performance d'équipe est également présente dans la mesure où des indicateurs visant au fonctionnement de l'équipe ont été introduits pour les chefs de bureau et de secteur.

L'échantillon compte ainsi 74 591 déclarations pour le bureau DP I et 63 761 déclarations pour le bureau DP V.

Puis tous les 10 jours et mensuellement, chaque objectif fait l'objet d'un calcul individuel par inspecteur afin d'évaluer dans quelle mesure le seuil a été atteint ou non. Les résultats sont présentés aux inspecteurs et aux chefs de bureau par l'équipe en charge du projet¹⁵.

Deux objectifs contradictoires ont été intégrés dans les contrats : libérer plus vite les marchandises et augmenter le contentieux. En effet, c'est leur équilibre qui limite les effets pervers : la facilitation seule ne réglerait pas les questions de corruption tandis que la lutte contre la fraude seule pourrait de même légitimer des pratiques de corruption si aucune contrainte de célérité n'était imposée.

La facilitation en objectifs mesurables

Le premier objectif global de facilitation est le délai mesuré entre l'enregistrement de la déclaration par le déclarant et sa liquidation par l'inspecteur du bureau¹⁶. L'étude de l'échantillon des trois dernières années a démontré qu'une très large majorité des déclarations sont liquidées dans la journée ou le lendemain, pour les deux bureaux. La différence réside au niveau de la liquidation dans la journée. La proportion est supérieure à 80% pour DP V et supérieure à 64% pour DP I. Mais, au final, à j+1, les deux bureaux ont liquidé plus de 90% des déclarations enregistrées. Un deuxième palier, plus faible, est franchi au délai maximum de deux jours. A j+2, 96 à 97% des déclarations sont liquidées. Par la suite, la progression est plus lente.

Ainsi, l'objectif global de facilitation a été décliné en deux objectifs mesurables : un seuil minimal de déclarations liquidées dans un délai de 0 jour, et un seuil maximal de déclarations liquidées dans un délai de 5 jours et plus.

Deux biais potentiels ont nécessité l'intégration de deux autres objectifs dans les contrats. Le premier est la non liquidation des déclarations. Ne pas liquider les déclarations problématiques et les laisser en suspens dans le système diminue artificiellement le délai de liquidation. Le contrat a donc fixé un seuil maximal de déclarations non liquidées.

Le deuxième biais, plus complexe, est la vitesse de liquidation et la contre écriture. Les inspecteurs font le choix de contre écrire après la liquidation plutôt que de modifier la déclaration avant la liquidation. Cette pratique concerne 80% des redressements, quel que soit le circuit de contrôle, physique ou documentaire. Elle fait baisser le délai de liquidation qui ne rend alors plus compte du temps réel mis par l'inspecteur pour effectuer son contrôle.

¹⁵ Concrètement, ce calcul est obtenu par l'exécution d'une requête informatique sur la base de données SYDONIA.

¹⁶ Les délais sont calculés en jours entiers. Parmi les jours non fériés, seuls les samedi et dimanche ne sont pas comptabilisés dans les délais.

Ce choix est une mauvaise pratique qui peut s'interpréter de deux façons, non contradictoires. D'une part, la contre-écriture, dès lors qu'elle est banalisée, devient une menace permanente sur les usagers d'être rattrapés par l'inspecteur ayant liquidé leur déclaration. D'autre part, en contre-écrivant systématiquement leurs redressements, l'inspecteur s'assure d'un maximum de déclarations à traiter. En effet, SYDONIA affecte automatiquement les déclarations aux inspecteurs en fonction de leur charge de travail calculée sur la base des déclarations qui leur ont été affectées et qui sont en attente de liquidation. En liquidant rapidement, l'inspecteur maintient sa charge de travail à un niveau bas mais se trouve contraint de redresser par la contre-écriture. Outre la conséquence négative sur la pertinence du délai liquidation, cette pratique induit une compétition entre les inspecteurs. En moyenne, à DP I, l'inspecteur le plus « rapide » parvient à traiter parfois jusqu'à 6 fois plus de déclarations par jour que le plus « lent ». Cette compétition nuit à l'égalité de traitement des usagers en même temps qu'elle est porteuse de corruption.

Les contrats ont alors imposé deux objectifs. Le premier, figurant dans les contrats des chefs de bureau, fixe de ne pas dépasser un écart de 1,5 entre les vitesses de traitement des inspecteurs, le chef de bureau pouvant suspendre les inspecteurs trop « rapides ». Le deuxième objectif figure dans les contrats d'inspecteurs et fixe un seuil maximal de contre-écritures par le même inspecteur qui a liquidé pour les déclarations orientées en circuit contrôle documentaire.

La lutte contre la fraude en objectifs mesurables

Le deuxième objectif global est la lutte contre la fraude. Le relèvement des droits et taxes s'apprécie tant au nombre de déclarations relevées qu'aux montants supplémentaires collectés suite aux contrôles. Actuellement, le circuit vert sans contrôle n'est pas activé, toutes les déclarations sont donc contrôlées soit sur documents soit par une visite physique.

Les contrats fixent aux inspecteurs un objectif global : un pourcentage minimal de montants de droits et taxes récupérés suite aux redressements par rapport aux montants des droits et taxes liquidés.

Toutefois, cet objectif peut être affecté par deux biais. Le premier est la qualité du contentieux. Pour atteindre un montant minimal de redressements, les inspecteurs pourraient augmenter le nombre de petits contentieux. L'analyse a confirmé une qualité du contentieux moyenne sur les dernières années. Au bureau DP V, 65% des redressements sont inférieurs à 150 € (à comparer avec une liquidation moyenne supérieure à 3000 €). Au bureau DP I, le circuit rouge offre une situation paradoxale : le rapport en nombre entre faibles et forts redressements est à l'avantage des premiers pour des déclarations à risque élevé. 40% des contentieux sont ceux qui rapportent entre 1 et 5% des montants liquidés. Pour pallier ce biais, les contrats ont fixé un seuil maximum en nombre pour les petits contentieux et un seuil minimum pour les contentieux les plus élevés en circuit rouge.

Le deuxième biais potentiel est lié aux reroutages des déclarations¹⁷. Le reroutage par les inspecteurs est une action légitime. Toutefois, le reroutage vers le circuit rouge (visite) peut aussi être un moyen de pression sur l'utilisateur. Dès lors, il convenait de surveiller les redressements effectués sur ces déclarations reroutées en rouge. Les contrats n'ont pas fixé de limite pour le nombre et la proportion de reroutages, les services opérationnels ayant par ailleurs déjà suffisamment de contraintes qui les obligent à traiter rapidement les déclarations non risquées. Le seul objectif mesurable a consisté à fixer un taux de redressement des déclarations reroutées en rouge supérieur au taux de redressement des déclarations non reroutées.

Résultats

La préparation du déploiement des contrats de performance a duré quelques mois, de septembre 2009 à février 2010. Les inspecteurs et leurs responsables ont été associés à toutes les phases, depuis la rédaction des contrats, le choix des indicateurs jusqu'aux revues périodiques des performances. Avant le lancement, un atelier de conception des contrats a réuni toutes les parties concernées. Ce suivi a motivé la création d'une cellule spécifiquement chargée du programme en question, composée de douaniers et d'informaticiens. Elle est appuyée par la Banque mondiale et l'Organisation mondiale des douanes.

Néanmoins, au moment de la préparation, les contrats n'ont pas donné lieu à beaucoup de discussions, au regard de leur nouveauté et surtout de la défiance des acteurs opérationnels. Si leur signature en a été facilitée, les premières réunions décennales ont été très houleuses : la plupart des acteurs opérationnels n'avaient pas bien envisagé les conséquences. Ceci a contraint l'équipe de projet à adapter certains indicateurs à défaut de les refaire complètement comme le souhaitaient certaines parties au contrat. Cette tension, signe d'appropriation progressive, s'est poursuivie et a conduit à certaines modifications au cours de la première évaluation trimestrielle.

A l'issue de 13 semaines de mise en œuvre, à la moitié de l'expérimentation, les résultats se sont révélés positifs d'une façon étonnamment rapide. Ceci témoigne autant de l'efficacité des contrats que de la volonté des agents et de l'importance de leur marge de progression.

L'impact sur les recettes se mesure au regard de l'activité économique pour laquelle il est difficile d'avoir des données fiables en temps presque réel. Ainsi, ont été choisis les importations de conteneurs, les valeurs déclarées, le nombre d'articles et le tonnage, toutes données extractibles simplement du système SYDONIA. Aucune de ces données n'est absolument fiable, elles fournissent surtout des tendances pour interpréter les évolutions des recettes.

¹⁷ Par « reroutage », il faut entendre la réorientation de la déclaration dans un circuit de traitement autre que le circuit initial.

Au Bureau DP I, les droits et taxes liquidés sur la période ont progressé de 1,5% en 2010 par rapport à 2009, alors que les valeurs déclarées ont baissé de 3,5% et le nombre de conteneurs importés de 22%. En prenant comme point de comparaison la période précédente de trois mois (novembre 2009-janvier 2010), la baisse des valeurs et du nombre des conteneurs importés avait déjà débuté : -7% en valeur et -3% en conteneurs mais les liquidations avaient alors également chuté de 3,9%¹⁸. Par ailleurs, le rendement fiscal des déclarations a augmenté de 5% pendant la période des contrats par rapport aux trois mois précédents, soit 1,5 millions € par mois (sur les 30 millions € collectés) et de 3% si on compare avec la période encore antérieure. Dès lors, il est possible d'affirmer les contrats ont inversé la tendance des mois précédents : malgré une baisse sensible de l'activité et des valeurs déclarées, les recettes collectées sont en hausse.

Au Bureau DP V, les droits et taxes liquidés sur la période ont progressé de 26% en 2010 par rapport à 2009, ce qui est conforme à la hausse des valeurs (+30%), des masses (+41%) et du nombre de déclarations (+33%). En prenant comme point de comparaison la période précédente de trois mois (novembre-janvier), malgré une hausse faible des déclarations et des masses importées (+17% et +6%), les valeurs déclarées et les droits et taxes collectés baissaient (-9% et -8%).

Le rendement moyen d'une déclaration a progressé de 10% par rapport aux 3 mois précédents les contrats et de 16% par rapport aux 6 mois. Toutefois, cette forte augmentation est à relativiser. En effet, l'année 2009, sauf le mois de décembre, a cumulé 10 mois de stagnation à de faibles niveaux tant pour les valeurs déclarées que pour le nombre de déclarations. En 2008, le rendement moyen d'une déclaration était supérieur aux valeurs relevées dans la période d'application des contrats. Ainsi, sur ce bureau, il est difficile de conclure à un impact positif sinon à comparer avec la baisse constante des derniers mois.

L'impact sur les délais est plus homogène. Les mois sous contrat ont enregistré les meilleurs délais depuis 2008 (cf. figures 4 et 5). Un seuil qualitatif, atteint en 2009, a été franchi : actuellement, près de 90% des déclarations sont liquidées dans la journée de leur enregistrement contre moins de 80% auparavant. Au Bureau DP I, 100% des inspecteurs ont traité au moins 75% de leurs déclarations dans la journée en avril. Ils étaient 70% en février et mars et de l'ordre de 50% les mois précédents. Au Bureau DP V, 100% des inspecteurs ont traité au moins 85% de leurs déclarations dans la journée en avril. Ils étaient 83% en mars, 30% en février. Au cours des mois précédents, un seul inspecteur avait atteint ce seuil au mois d'octobre 2009. En outre, les vitesses de traitement se sont homogénéisées. Qu'on mesure l'écart type des vitesses de traitement journalier ou le rapport entre la vitesse la plus élevée et la vitesse la plus basse, les indicateurs ont été divisés par deux. Les inspecteurs ne se livrent donc plus à une compétition importante pour traiter un maximum de déclarations.

¹⁸ La baisse de l'activité s'explique surtout par la chute brutale des importations de marchandises faiblement taxées (-20% entre les périodes février-avril 2009 et février-avril 2010). Or ces marchandises représentent environ 1/3 des valeurs déclarées.

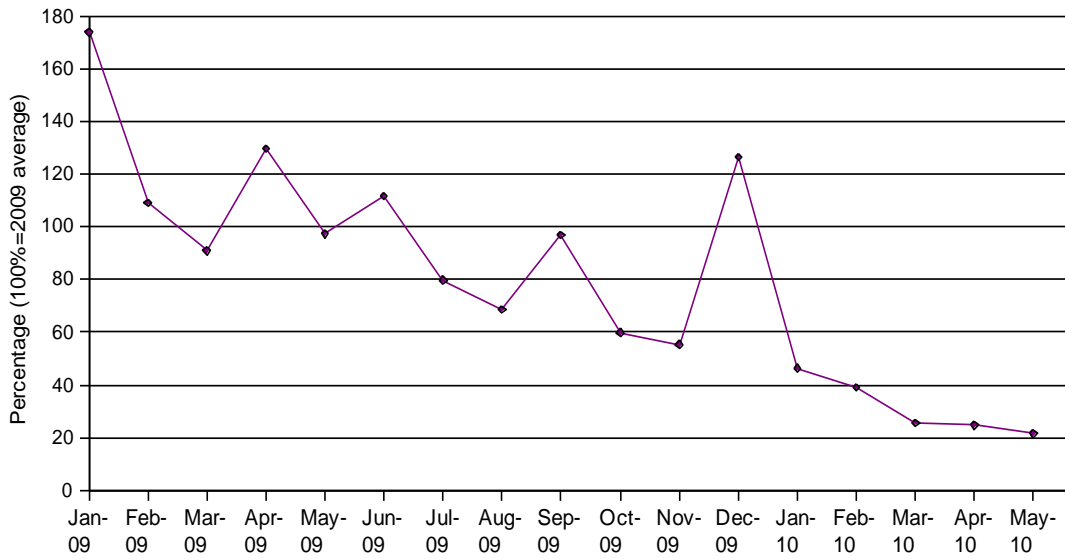


Figure 4. Evolution mensuelle du temps de liquidation comparé à la moyenne 2009 (Bureau Douala Port I).

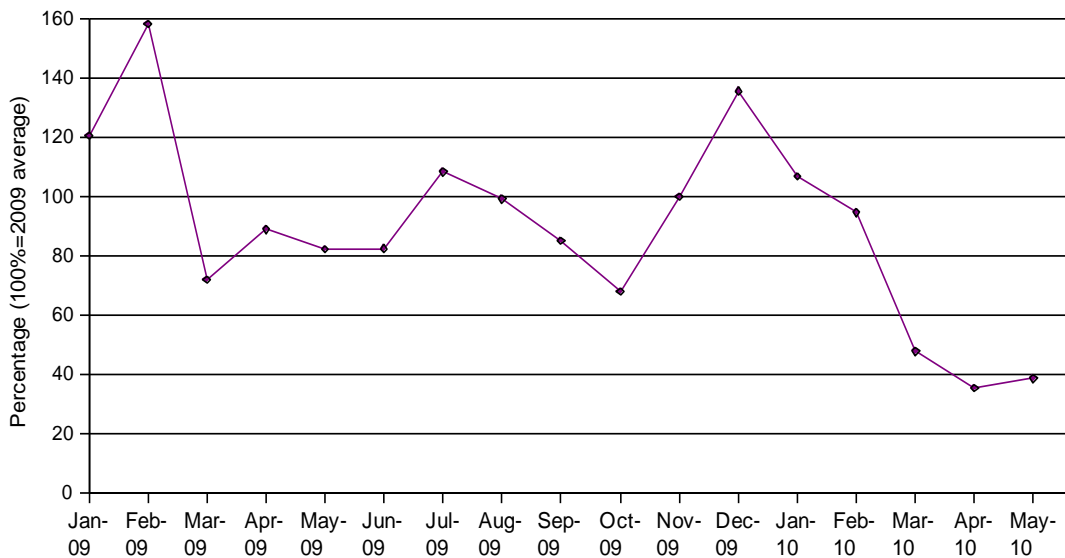


Figure 5. Evolution mensuelle du temps de liquidation comparé à la moyenne 2009 (Bureau Douala Port V).

L'impact des contrats sur le contentieux est également très important. En termes quantitatifs, au Bureau DP I, bien que positif après 3 mois, l'impact mesuré doit être replacé dans le contexte des mois précédant l'expérimentation : les mois de février, mars et avril 2010 ont inversé la tendance à la baisse initiée depuis 2009 mais les niveaux de contentieux atteints en mars et avril 2010 demeurent encore inférieurs aux niveaux atteints en 2008. Au Bureau DP

V, les mois de février, mars et avril 2010 sont très bons et représentent une hausse sur une période importante après la baisse régulière depuis mi 2008 (hormis deux mois exceptionnels en 2009).

Ces deux évolutions représentent un gain en recettes contentieuses de +17% pour le Bureau DP I et +322% pour le Bureau de DP V entre la période sous contrat et la période de durée équivalente précédente.

En termes qualitatifs, les contrats ont marqué une rupture. Les inspecteurs ont abandonné les faibles contentieux pour se concentrer sur les contentieux importants. Au Bureau DP I, en mars et en avril 2010, tous les inspecteurs récupèrent en moyenne plus de 1500 € par redressement. Ils étaient 30 à 50% les mois précédents. La médiane d'un redressement est passée d'environ 1500 € les mois précédant la période sous contrat à plus de 3 000 € en mars et avril 2010. Au Bureau DP V, la moitié des inspecteurs ont réalisé des redressements moyens supérieurs à 1500 € en mars et avril 2010. Ils étaient un tiers en janvier et février 2010 et aucun n'atteignait ce seuil les mois précédents.

Les contrats ont eu également un impact sur les mauvaises pratiques. En premier lieu, le reroutage du circuit jaune vers le circuit rouge est plus efficace en termes de contentieux. De ce point de vue, les inspecteurs ont fait preuve d'une réelle discipline. Au Bureau DP I, 42% des déclarations reroutées ont fait l'objet d'un contentieux en avril 2010. Le taux était de 10 à 12% en février et mars et inférieur à 10% les mois précédents. Au Bureau DP V, le taux est de 58% pour le mois d'avril 2010. Il était de 11% et 15% en février et mars 2010. Auparavant il était de 0% à 5%¹⁹.

En deuxième lieu, la pratique de contre écrire systématiquement sur les déclarations en circuit jaune a fortement diminué et la plupart des inspecteurs y ont mis fin dès les premiers mois de l'expérimentation. Alors qu'en moyenne, 80% des déclarations redressées en circuit jaune l'étaient sous la forme d'une contre écriture réalisée par l'inspecteur ayant liquidé, cette proportion est tombée à 7% en avril pour le Bureau DP I et 19% pour le Bureau DP V.

Résultats non quantifiables

Trois impacts non quantifiables ont également été relevés.

Les responsables opérationnels ont utilisé l'argument des contrats pour organiser une plus grande fluidité des procédures de visite avec l'opérateur du terminal conteneurs, requête qui était restée sans suite depuis deux ans.

¹⁹ Ces taux sont presque trop élevés. Lors de la mission, les inspecteurs ont témoigné de l'extrême prudence avec laquelle ils reroutaient. Ils s'étaient fixé un taux de contentieux très élevé, largement supérieur à l'objectif décrit. L'objectif à atteindre (1 déclaration reroutée sur 6 doit faire l'objet d'un contentieux) a été reprécisé afin de ne pas provoquer, à terme, une inversion de l'effet qui consisterait à ne plus rerouter et à mener, à discrétion, des inspections physiques sur des déclarations en circuit jaune.

Par ailleurs, les inspecteurs sont plus assidus, selon leurs propres termes et ceux de leurs chefs. La contrainte forte des délais et la fin de la compétition pour s'attirer un maximum de déclarations leur imposent une présence au bureau plus continue.

Enfin, les rapports entre les inspecteurs et leurs chefs de bureau se sont accrus dans le sens de la responsabilisation des acteurs. Devenus comptable de leurs résultats contentieux devant le directeur général, les inspecteurs ont refusé devoir assumer les reroutages de déclaration que leur demandaient leurs chefs. Ces derniers réalisent eux-mêmes les reroutages de déclarations lorsqu'ils disposent d'une information.

La revue de ces résultats augure un réel changement dans les douanes camerounaises, après trois années de mise en place de systèmes de quantification et une patiente politique d'appropriation²⁰. Les inspecteurs de première ligne tiennent une comptabilité précise de leurs actions sur le système pour disposer de preuves ou de justifications en cas de mise à l'index. S'il est impossible de dire si ces changements sont irréversibles, il est nécessaire d'analyser les conditions de cette irréversibilité.

Vers une nouvelle culture professionnelle ?

L'histoire de la réforme retracée dans les sections précédentes montre le rôle fondamental des DG. Cette implication est une caractéristique forte des réformes liées à la NGP et pose la question de la pérennité de leur politique au-delà de leur présence en poste.

L'implication des hauts responsables de l'organisation est souvent relevée comme facteur essentiel du succès et de l'implantation d'une nouvelle culture (Behn, 2002) dans la mesure où ils en sont les principaux bénéficiaires, ayant augmenté leur champ de pouvoir de domaines techniques à des domaines de gestion (Franklin, 2000 ; Julnes et al., 2001 ; Wholey, 1992). Au Cameroun, les indicateurs et les contrats s'attaquent à l'asymétrie d'informations généralement relevée dans les ministères des finances (Raffinot, 2001 ; Mascarenhas, 1993). Dans le même temps, l'objectivation de la performance des inspecteurs peut aider un responsable à répondre négativement aux sollicitations extérieures à l'administration souhaitant « placer » un protégé dans un bureau à haut potentiel de revenus.

Malgré ces avantages, les prochains DG des douanes ne poursuivront cette quantification de la performance qu'à deux conditions : premièrement que la quantification de l'action serve de cadre de réflexion et de travail quotidien aussi à l'ensemble des douaniers, en d'autres termes si elle s'institue en nouvelle culture professionnelle ; deuxièmement que cette quantification soit dynamique voire qu'elle constitue une dynamique de réforme à part entière.

Cette section examine donc les conditions d'une culture professionnelle et pose la question de l'utilisation d'un système de mesure de la performance.

²⁰ Ceci est confirmé par les enquêtes faites auprès de commissionnaires en douane, notamment durant le temps de l'expérimentation des contrats.

Les contrats, de l'individualisation vers l'autonomie

La mesure de la performance ne prend pas racine sur un terrain vierge. Les douaniers disposent d'associations professionnelles et témoignent d'un esprit de corps lié à leur rôle important dans le financement de l'Etat développeur (Cantens, 2009). Il est intéressant de saisir en quoi les contrats alimentent cette culture.

L'une des premières conditions de la culture professionnelle est l'existence d'une distinction professionnelle (Elias, 1950 ; Fischer, 1966). Les douaniers disposent déjà d'un langage technique propre et les contrats renforcent cette distinction : un langage commun de la quantité, d'associations problématiques de termes techniques, une culture commune de présentation des résultats sous forme de graphiques, tableaux qui finissent par devenir une langue vernaculaire (Porter, 1995).

Deuxième condition, les contrats induisent une nouvelle façon de générer des normes acceptables sans bouleverser complètement les rapports d'autorité existant. En effet, les contrats tiennent compte du fait que l'exercice coercitif de l'autorité administrative ne fonctionne pas de façon satisfaisante et repose, pour une part importante, sur la volonté de ceux qui sont censés exécuter les ordres. Les contrats ne s'opposent pas à cette situation mais l'exploitent : calculés à partir de médianes sur les années passées, les seuils contractuels tiennent donc compte du comportement de tous, ils établissent ainsi une norme pratique de conduite qui, parce qu'elle est basée sur un comportement médian, serait reconnue et deviendrait donc acceptable.

Troisième condition, les contrats renforcent l'autonomie de décision, autonomie qui existait déjà et qui est propre à toute administration répressive. A titre d'exemples, les douaniers ont un pouvoir de transaction lors des contentieux et le concept d'« analyse de risque » leur est familier : face à l'importance des flux, aux contraintes de célérité des commerçants, l'administration reconnaît, en ne contrôlant que les cargaisons qu'elle juge à risque, qu'elle ne peut pas faire face à toutes les fraudes ni à toutes les formes de corruption de façon exhaustive. Les contrats accentuent cette forme d'autonomie. En accentuant la pression sur deux contraintes contradictoires – libérer plus vite et sanctionner plus - l'inspecteur est fortement incité à décider lui-même des cas dont il doit se saisir. Les analyses sociologiques des fonctionnaires exerçant des missions de police ont montré que ceux-ci hiérarchisent leurs interventions en considérant qu'ils ne peuvent traiter l'ensemble des cas qui leur sont soumis (Macci, 2002 ; Mouhanna 2001, Favre 2001, Montjardet 1994 et 1992). L'autonomie de décision est propre à toute administration répressive dans la mesure où son action se mesure à un texte formel de loi qui dit ce qu'il faut sanctionner mais pas nécessairement comment il faut le faire. C'est dans cet intervalle de décision que se génèrent des normes pratiques professionnelles plus que dans les dimensions structurelles souvent invoquées telles que la transformation d'administrations centrales en « agences » (Haque, 2004).

Distinction professionnelle, génération de normes pratiques « acceptables », autonomie de décision sont autant de conditions à une évolution de la culture professionnelle, conditions qui soulèvent le problème du rapport à la loi. Les contrats de performance, comme tout contrat, place la loi en arrière-plan, ce qui soulève deux questions.

Premièrement, les indicateurs dissolvent la politique fiscale dans la technique fiscale : on ne rend pas compte du fait que certains flux ou opérateurs sont plus faciles à taxer que d'autres. Comment tenir compte de l'effort de l'administration à élargir l'assiette fiscale de certains opérateurs réputés difficiles ? Les contrats de performance n'établissent que des seuils globaux dont on suppose que les inspecteurs sur le terrain vont « faire avec », peu importe la façon.

Deuxièmement, quelle est la profondeur de cette autonomie au sein même des douanes ? On demande aux chefs d'être des « managers » aussi pour les éloigner des fonctions de dédouanement mais toute fonction de manager devrait s'accompagner d'une certaine autonomie de décision. Or cette autonomie n'est pas garantie par un texte légal mais plutôt liée aux modes de nomination qui dépendent largement de l'autorité politique. Les questions sociologiques s'agencent avec les questions politiques, on invoque le tribalisme par exemple pour expliquer qu'on ne donne pas la possibilité aux chefs de choisir leurs subordonnés, ou la corruption pour éviter que ne se constituent des réseaux préférentiels. Néanmoins, de la même manière qu'il est donné aux inspecteurs et aux déclarants la possibilité de mal dédouaner, ne faudrait-il pas donner la possibilité aux chefs de mal choisir leurs subordonnés afin de les juger réellement sur leur capacité managériale ?

Pour répondre à ces deux questions, comme le suggère Shore (1999) dans le domaine de l'enseignement, c'est aux individus évalués à investir le contenu des contrats afin de définir eux-mêmes les formes de la mesure, ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas, les compensations en termes d'autonomie de décision aux règles qui leur sont imposées. C'était le but de l'expérimentation et c'est ce qui a été fait lors de la première évaluation où deux objectifs ont été modifiés pour tenir compte de situations « d'injustice » que créaient les mesures.

L'utilisation et l'irréversibilité

La participation continue à la mise en contenu des contrats participe à l'irréversibilité de la mesure de la performance. Le problème est d'autant plus accru qu'il peut être simple de concevoir un système de mesure mais qu'il est beaucoup plus compliqué de l'utiliser, de le rendre transparent pour l'ouvrir à la critique. L'utilisation en elle-même est donc un processus (Julnes et al. 2001).

En effet, les résultats rapides de l'expérience camerounaise sont également liés à sa fragilité. Il n'y a pas de standardisation de la mesure de la performance via des agences nationales

comme au Royaume-Uni, en France ou aux Etats-Unis (Franklin, 2000), agences qui peuvent accroître les délais d'appropriation en générant des conflits avec les administrations (Kelly, 2008). Au Cameroun, l'absence d'une telle centralisation a certainement accéléré le processus en favorisant l'appropriation : la mesure vient du bas, des opérationnels. L'irréversibilité du processus démarré avec les indicateurs repose alors sur la capacité des douaniers à relever plusieurs défis dans les prochaines années.

Le premier est de maintenir un débat interne ouvert afin de favoriser l'implication réelle des agents dans la construction de leur culture. Néanmoins, comment maintenir un débat dès lors que la connaissance produite repose sur la mesure ? La mesure induit une objectivité qui tend à restreindre toute discussion : si un chiffre est « mauvais », il n'y a pas d'autre solution que de chercher à « l'améliorer ». Or la mesure des activités humaines n'est jamais complètement satisfaisante puisqu'elle n'inclut ni l'intentionnalité ni le sens (Ogien, 2000). Si on mesurait l'activité économique précisément et en temps réel, par des chiffres incontestables, on mesurerait également la volonté des agents sur le terrain à adopter de meilleures pratiques. Or, il faut bien s'y résoudre, la complexité des flux commerciaux et les faiblesses des moyens de contrôle font qu'il est impossible d'asseoir une mesure fiable et constante : les indicateurs ne fournissent que des alertes et les contrats de performance ne peuvent que matérialiser un univers commun de référence et non la meilleure administration possible. Afin de maintenir une réflexion interne vivace, une prochaine étape consisterait à donner aux inspecteurs de première ligne des informations sur l'impact de leurs performances individuelles en termes de recettes et de facilitation.

Le deuxième défi est la profusion des données et la capacité à les recouper et les synthétiser pour produire du sens. En prenant l'hypothèse de l'implantation d'une nouvelle culture professionnelle basée sur la quantification, les chiffres vont abonder. Cette évolution est en cours. L'équipe qui devait gérer quelques indicateurs en 2007 doit maintenant en gérer plus de 300 (30 indicateurs sur 11 bureaux) plus 136 objectifs (8 objectifs pour 17 inspecteurs). En outre, cette évolution vient aussi de l'extérieur par la multiplication des cadres de mesure. D'autres acteurs cherchent à imposer leurs propres mesures. Que l'extérieur impose ses chiffres est une condition d'irréversibilité mais complexifie la situation.

Divers cadres existaient et n'étaient pas actifs, tous menés par des entités différentes : le port autonome, une association de professions maritimes, l'autorité régulant le guichet unique, le gestionnaire du terminal à conteneurs. Il est fort probable que compte tenu de la médiatisation, l'autre nom de la transparence, accordée à la mesure de la performance par les douanes, ces acteurs revendiquent, fort justement, leur part de gouvernance en assurant la production et la diffusion des données sur des segments de procédure couverts par les douanes. Lorsque le guichet unique mesurait le temps global de passage d'un conteneur au port de Douala, cette mesure globale n'était imputée à aucun acteur mais à l'ensemble de la

communauté des acteurs agissant au port. Dans la mesure où un acteur, les douanes, se singularise, elles créent les conditions d'une opposition ou de mesures concurrentes. Cela a même déjà commencé avec des mesures fournies par les transitaires eux-mêmes dont certains, importants, ne s'accordaient pas sur les délais fournis par l'administration et qui leur étaient défavorables. L'enjeu principal sera alors de négocier qui mesure quoi et d'insister plus sur des tendances et des comparaisons que sur des résultats bruts. En d'autres termes, qu'on ne puisse affecter une réalité exacte à une mesure ne remet pas en cause le fait que cette approximation de la réalité affecte tous les acteurs d'un même segment de procédure en même temps. Dès lors, les chiffres devront plutôt présenter des comparaisons que des chiffres bruts. La production de chiffres est donc avant tout une question de formes.

Ce surcroît de complexité n'affecte pas les services opérationnels mais les services centraux. L'une des conséquences sera certainement le pouvoir accru des conseillers chargés de croiser les chiffres et de produire une information claire et argumentée objectivement. Il est probable, et certainement souhaitable, que la profusion de chiffres finisse par les placer au second plan, uniquement comme données argumentatives et comme outil à critiquer et faire évoluer.

Le dernier défi, au moins, sera de gérer l'évolution des contrats à court terme. A l'issue de 4 mois de fonctionnement, tous les inspecteurs d'un bureau ou presque ont atteint voire dépassé les 100% d'objectifs atteints. En outre, certains objectifs sont systématiquement atteints et leur suivi n'a plus d'autre intérêt que de vérifier que leur qualité ne baisse pas. Par ailleurs, le nombre d'objectifs dans les contrats ne peut pas croître indéfiniment. La solution est probablement double.

D'une part, les contrats devront perdre des indicateurs et en intégrer de nouveaux. Les contrats seront utilisés pour focaliser l'attention des inspecteurs sur une question à un moment donné.

D'autre part, les seuils des objectifs devront évoluer. Il y a là encore une alternative politique. S'il s'agit d'éliminer sur une base objective et transparente les personnels les moins performants, alors les seuils devront croître par les médianes : on reprend les médianes comme objectifs de l'année N mais ces médianes sont calculées uniquement sur l'année N-1. S'il s'agit prioritairement d'atteindre des objectifs de recettes et donc de surtout récompenser les meilleurs, alors les objectifs devraient être augmentés proportionnellement à l'augmentation des objectifs de recettes décidée par le gouvernement.

Conclusion

Les contrats de performance des douanes camerounaises se trouvent à l'intersection de deux noms qui font l'objet de nombreuses recherches et controverses : la gouvernance d'une part et la nouvelle gestion publique d'autre part. L'intérêt des contrats de performance est qu'ils sanctionnent la corruption et les mauvaises pratiques en s'extirpant des lieux communs sur la

corruption. De même que pour un crime ou un délit (Crawford, 2003), les contrats permettent de revenir à la notion de situation de gouvernance (Blundo, 2002) : la corruption est une question d'opportunités et d'actes et non de prédisposition ni d'individus particuliers. Par la menace qu'ils font peser et par un mode de calcul normatif, les contrats constituent donc en quelque sorte une politique de prévention contre la corruption autant que de détection.

Qu'il s'agisse d'une expérimentation et non d'un vaste programme fortement structuré présente deux avantages. D'une part, les douanes camerounaises ont maîtrisé le risque qu'une réforme importante en termes conceptuels pouvait faire peser sur la collecte des recettes. Il n'était pas question que les contrats compromettent le niveau de recettes collectées. D'autre part, la dimension contractuelle tend à démontrer à l'ensemble des agents que la hiérarchie s'engage à accorder effectivement plus de flexibilité, ce qui demeure toujours un doute (Behn, 2002).

Wholey (1992) définit quatre conditions pour la mesure de la performance : au bon moment (pas nécessairement au moment du bilan financier), une comparaison (avec le passé ou avec un objectif), une sélection (on ne peut pas tout mesurer) et un faible coût. Dans le cas des douanes camerounaises, nous avons vu que le temps était un élément clef de la réussite : prendre le temps de l'appropriation a été le leitmotiv des directeurs généraux. En outre, les objectifs des contrats ont toujours été calculés sur la base des performances déjà accomplies au cours des années précédentes. La dimension historique est essentielle, toute réforme doit aussi aider à comprendre l'évolution qu'elle permet de réaliser. Enfin, en termes de coûts, l'ensemble des développements informatiques ont été réalisés à partir de logiciels en licence libre.

Mettre en place une politique d'indicateurs et de contrats de performance présente l'avantage d'accorder plus de poids à la connaissance empirique du fonctionnement réel de l'administration et d'offrir le cadre de sa propre évaluation (Varone et al., 2004, Pollitt, 1995). Néanmoins cet avantage est souvent perçu plutôt comme un risque : la quantification de l'action publique est un saut dans l'inconnu et les chefs de l'administration peuvent craindre de rendre explicites les défaillances de leur structure. D'une certaine façon c'est inévitable. L'intérêt de l'expérimentation camerounaise est qu'elle s'est déroulée dans un contexte où les fonctionnaires sont désignés comme étant tous corrompus par le public. Il n'y a donc eu que peu de résistance de leur part à investir la culture de la performance pour montrer que ce n'était pas le cas et pour rendre apparents les efforts consentis.

Il n'y a pas de sens à appeler à une contre-culture de la performance : qui voudrait des douaniers non performants ? Au contraire, il est nécessaire que les douaniers sur le terrain investissent pleinement cette culture pour donner un sens véritable et pertinent à ce qui demeure des catégories de pensée circulant dans les organisations internationales et pour éviter à terme de recevoir les mêmes « lettres de réforme » que les fonctionnaires de Balzac.

Bibliographie

Ates (H.), 2004. « Management as an Agent of Cultural Change in the Turkish Public Sector ». *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, no. 1, pp. 33–58.

Balzac (H. de), 1844. *Les Employés*. Edition Folio 1985.

Banque Mondiale, 2005. Bâtir des Etats performants. Créer des sociétés engagées. Groupe de travail sur le renforcement des capacités en Afrique. 220 pages.

Bilangna (S.), 2009. « La réforme des douanes camerounaises : entre les contraintes locales et internationales ». *Afrique contemporaine* n°230, pp. 19-31.

Behn (R.), 2002. « The Psychological Barriers to Performance Management: Or Why Isn't Everyone Jumping on the Performance-Management Bandwagon? ». *Public Performance & Management Review*, Vol. 26, No. 1 (Sep., 2002), pp. 5-25.

Besley (T.) and Ghatak (M.), 2005. « Competition and Incentives with Motivated Agents ». *The American Economic Review*, Vol. 95, No. 3 (Jun., 2005), pp. 616-636.

Cantens (T.), 2007. « La réforme de la douane camerounaise à l'aide d'un logiciel des Nations Unies ou l'appropriation d'un outil de finances publiques ». *Afrique contemporaine* n°223-224/3-4, pp. 289-307.

Cantens (T.), 2009. « Être chef dans les douanes camerounaises, entre titular chief, idéal-type et big katika ». *Afrique contemporaine* n°230, pp. 83-100.

Considine (M.) and Lewis (J. M.), 2003. « Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand ». *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 2 (Mar. - Apr., 2003), pp. 131-140.

Crawford (A.), 2003. » 'Contractual Governance' of Deviant Behaviour ». *Journal of Law and Society*, Vol. 30, No. 4 (Dec., 2003), pp. 479-505.

Elias (N.), 1950. « Studies in the Genesis of the Naval Profession ». *British Journal of Sociology*, vol. 1, n°4, pp. 291-309.

- Favre (P.), 2001. « Around Dominique Monjardet's Sociologie de la force publique: Recent Books and Articles in French in the Field of Sociology of the Police ». *Revue française de sociologie*, Vol. 42, Supplement: An Annual English Selection (2001), pp. 175-186.
- Fisher (G.), 1966. « The Foreign Service Officer ». *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 368, Americans Abroad (Nov., 1966), pp. 71-82
- Franklin (A. L.), 2000. « An Examination of Bureaucratic Reactions to Institutional Controls ». *Public Performance & Management Review*, Vol. 24, No. 1 (Sep., 2000), pp. 8-21.
- Haque (S.), 2004. « Governance and Bureaucracy in Singapore: Contemporary Reforms and Implications ». *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, Vol. 25, No. 2 (Apr., 2004), pp. 227-240.
- Hyatt (S. B.), 2003. « Keeping the Bureaucratic Peace: 'Audit Culture and the Politics of Accountability, New Managerialism, and Neoliberal Governance', American Anthropological Association Invited Roundtable Session, Chicago, 21 November 2003 ». *Anthropology Today*, Vol. 20, No. 3 (Jun., 2004), pp. 25-27
- Julnes (P. de L.) and Holzer (M.), 2001. « Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation ». *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 6 (Nov. - Dec., 2001), pp. 693-708.
- Kelly (J.), 2008. « Performance Reporting: An Emerging Imperative with Unintended Consequences? ». *State & Local Government Review*, Vol. 40, No. 2 (2008), Carl Vinson Institute, University of Georgia, pp. 84-91.
- Khan (M. A.), 2006. *Role of audit in fighting corruption*. United Nations Mission in Sudan (UNMIS). 32 pages.
- Libom (M.), Cantens (T.), Bilangna (S.), 2009. *Gazing into the mirror : operational internal audit in Cameroon Customs*. Discussion Paper n°8. World Bank.
- Macci (Odile), 2002. « Dominique Monjardet Ce que fait la police, sociologie de la force ». *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, Année 2002, Volume 57, Numéro 6. pp. 1718 - 1721

- Maguire (M.), Shore (C.), Wright (S.), 2001. « Audit Culture and Anthropology ». *The Journal of the Royal Anthropological Institute*, Vol. 7, No. 4 (Dec., 2001), pp. 759-763.
- Mascarenhas (R.C.), 1993. « Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand ». *Public Administration Review*, Vol. 53, No. 4 (Jul. - Aug., 1993), pp. 319-328.
- Mbembe (A.), 1999. « Du gouvernement privé indirect ». *Politique Africaine*, numéro 73, pp.103-121.
- Mbonji (E.), 1999. « Les "déflatés" du développement. De la tradition de dépendance à l'autogestion ». *Le bulletin de l'APAD*, No. 18, Itinéraires de "déflatés" au Cameroun.
- Merrien (F.-X.), 1999. « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique ». *Lien social et Politiques*, n° 41, 1999, pp. 95-103.
- Miller (D.), 2003. « The Virtual Moment ». *The Journal of the Royal Anthropological Institute*, Vol. 9, No. 1 (Mar., 2003), pp. 57-75.
- Monjardet (D.), 1994. « La culture professionnelle des policiers ». *Revue française de sociologie*, Vol. 35, No. 3, Police, ordre et sécurité (Jul. - Sep., 1994), pp. 393-411.
- Monjardet (D.), 1992. « Quelques conditions d'un professionnalisme discipliné. » *Déviance et société*. 1992 - Vol. 16 - N°4. pp. 399-403.
- Mouhanna (C.), 2001. « Faire le gendarme: De la souplesse informelle a la rigueur bureaucratique ». *Revue française de sociologie*, Vol. 42, No. 1 (Jan. - Mar., 2001), pp. 31-55.
- Ogien (A.), 2000 . « La volonté de quantifier. Conceptions de la mesure de l'activité médicale ». *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 55e année, N. 2, 2000. pp. 283-312.
- Ogien (A.), 2010. « La valeur sociale du chiffre. La quantification de l'action publique entre performance et démocratie ». *Revue française de socio-économie*, 1^{er} semestre, pp. 19-40.
- Porter (T. M.), 1995. *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. Princeton University Press.

Raffinot (M.), 2001. « « Motiver » et « chicoter » : l'économie politique de la pression fiscale en Afrique sub-saharienne » in RAFFINOT (M.), ROUBAUD (F.) (ed.), 2001, *Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés ?* Autrepart (20), Bondy, pp. 91-106.

Rouban (L.), 1998. "Les Etats occidentaux d'une gouvernementalité à l'autre". *Critique internationale*, n°1, pp. 131-149.

Shore (C.), Wright (S.), 1999. « Audit Culture and Anthropology: Neo-Liberalism in British Higher Education ». *The Journal of the Royal Anthropological Institute*, Vol. 5, No. 4 (Dec., 1999), pp. 557-575.

Spanou (C.), 2003. "Abandonner ou renforcer l'état wébérien". *Revue française d'administration publique*, 2003/1-2, n°105-106, Ecole nationale d'administration, pp. 109-120.

Strathern (M.), 2001. « Blowing Hot and Cold ». *Anthropology Today*, Vol. 17, No. 1 (Feb., 2001), pp. 1-2.

Varone (F.) et Jacob (S.), 2004. « Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux comparatifs ». *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 11, n° 2, 2004 271, pp. 271-292.

Wholey (J.) and Hatry (H.), 1992. « The Case for Performance Monitoring ». *Public Administration Review*, Vol. 52, No. 6 (Nov. - Dec., 1992), pp. 604-610.

Ymbert (J. – G.), 1825. *Mœurs administratives*, tome 1. 279 pages