



CUSTOMS
DOUANES

Se regarder dans le miroir

Le contrôle de l'exécution
du service dans les douanes
camerounaises

Gazing into the mirror

Operational Internal
Control in Cameroon
Customs

Minette Libom Li Likeng, Thomas Cantens, and Samson Bilangna



THE WORLD BANK



« Se regarder dans le miroir »

« Se regarder dans le miroir »

*Le contrôle de l'exécution du service
dans les douanes camerounaises*

Minette Libom Li Likeng

Thomas Cantens

Samson Bilangna¹

Janvier 2009

¹ Respectivement Directeur Général des Douanes du Cameroun, Conseiller technique du Directeur Général des Douanes du Cameroun et Chef du projet de Gestion des Risques.

Le SSATP, né d'un partenariat international, a pour mission de promouvoir la réforme et le développement des capacités dans le secteur des transports en Afrique subsaharienne.

De bonnes politiques garantissant un système de transport sûr, fiable et économiquement sain, aident les plus démunis à sortir de la pauvreté et les pays à intégrer la compétition internationale.

Le SSATP a pour partenaires

- 32 pays africains
- 8 Communautés économiques régionales
- 2 institutions africaines
CEA et UA/NEPAD
- 10 bailleurs de fonds actifs
CE (principal bailleur), Danemark, France, Ireland, Norvège, Suède, Royaume Uni, Banque islamique de développement, Banque africaine de développement et Banque mondiale (hôte)
- Des organisations régionales publiques et privées

Le SSATP remercie la Commission européenne, le Danemark, la France, l'Irlande, la Norvège, le Royaume Uni, la Suède, La Banque islamique de développement, la Banque africaine de développement et la Banque mondiale pour leur soutien et leur appui financier au Programme.

Autres publications sur le site Internet du SSATP

www.worldbank.org/afr/ssatp

Maquette de la couverture : James Quigley

Table des matières

Avant-propos vii

Remerciements ix

Sigles et abréviations xi

Vue d'ensemble xiii

La réforme : vers la mise en place d'un contrôle interne fondé sur des informations objectives 5

Cadre conceptuel de la réforme : les trois équivalences 5

2006-2007, installation de SYDONIA à Douala 7

Nécessité d'un événement 10

2008, institutionnalisation d'une politique de contrôle d'exécution

11

Indicateurs, production, signification et impact 13

Indicateurs d'activité 13

Indicateurs de performance 15

Indicateurs de contrôle 20

Indicateurs de risque 22

Principes de production des indicateurs 23

Impact 24

Avenir de la réforme et conclusions 27

Bibliographie 29

Annexe : Politique tarifaire et contribution des recettes douanières au budget de l'État camerounais 30

Avant-propos

Acteur essentiel sur le plan économique, notamment en termes d'exécution du budget de l'État, les administrations douanières financent entre 10 et 60 pourcent des budgets nationaux par la perception de recettes fiscales selon le niveau de développement économique des États. Elles assurent le contrôle des opérations commerciales tout en veillant à la fluidité des échanges commerciaux. Il est donc indispensable, au regard de ces responsabilités, qu'elles disposent d'une organisation et d'un fonctionnement pertinents et modernes adaptés aux exigences du nouvel environnement commercial.

Dans cet objectif de modernité, l'Organisation mondiale des douanes a mis en place en 2006, le programme Columbus visant à renforcer les capacités des administrations douanières à l'aide d'un dispositif scindé en trois phases : diagnostic, mise en œuvre d'un plan d'action, suivi et évaluation, et leur permettre d'entrer de plein pied dans ce 21^{ème} siècle.

La démarche de la douane camerounaise qui a bénéficié de ce programme, s'inscrit dans ce contexte, avec pour originalité d'avoir privilégié le contrôle de l'exécution du service comme clé de voûte de la réforme ; L'objectif étant de renforcer la chaîne hiérarchique en responsabilisant chacun de ses maillons à l'aide d'indicateurs d'activité, de performance, de contrôle et de risques pour donner une meilleure visibilité de l'action de la douane, une meilleure lisibilité de l'activité sur le terrain et disposer d'un outil efficace d'aide à la décision. Très souvent,

« Se regarder dans le miroir »

les missions réalisées par l'Organisation mondiale des douanes, dans le cadre du programme Columbus, ont diagnostiqué une sous-utilisation des nouvelles technologies déjà installées au sein des administrations douanières. Cette expérience d'exploitation des capacités informatiques constitue donc une initiative intéressante et un modèle utile.

Le processus est enclenché, il s'agit maintenant que les agents s'approprient les outils mis en place et qu'ils intègrent pleinement cette nouvelle culture douanière.

Une réforme ne se fait pas sans l'investissement personnel de tous les dirigeants, de tous les maillons de la chaîne avec l'appui d'aides extérieures, y compris le secteur privé. Sans volonté politique, rien ne peut être mené en termes de modernisation douanière. Gageons que cet exemple camerounais à la fois original et positif incitera d'autres pays à s'engager dans la voie de la modernité. Il n'y a pas de fatalité, il faut penser le changement et le vouloir. Ce n'est qu'ensemble que tout est possible.



Kunio Mikuriya
Secrétaire général
Organisation mondiale des douanes

Remerciements

Les auteurs remercient MM. Jean-François Marteau et Gaël Raballand pour leur appui constant dans la réalisation de ce document et plus généralement le soutien intellectuel et motivé qu'ils apportent à la réforme des douanes camerounaises, au-delà de l'appui de leur institution ; M. Jean-François Arvis pour l'intérêt porté et l'opportunité offerte de présenter ce travail lors d'un séminaire de la Banque mondiale à Washington en septembre 2008, MM. Montagnat-Rentier et de Wulf pour les remarques et conseils pertinents apportés à la relecture de cet ouvrage. Bien entendu, les éventuelles erreurs ou imprécisions ne relèvent que de la responsabilité des auteurs.

Sigles et abréviations

CEMAC	Commission de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
DG	Directeur général
Franc CFA	Franc de la communauté financière africaine
GPS	Global Positioning System (système de positionnement mondial)
OMD	Organisation mondiale des douanes
PAGODE	Procédures automatisées de gestion des opérations douanières et de commerce extérieur
SYDONIA	Système douanier automatisé pour la saisie, le contrôle et la gestion

Vue d'ensemble

Le Cameroun est un exemple-type de pays en développement concerné par les enjeux de la facilitation des échanges compte tenu de sa position géographique au sein de l'Afrique centrale. Il finance son budget national à concurrence de près de 20 pourcent par les recettes douanières. L'administration des douanes joue ainsi un rôle crucial dans l'économie du pays. Cet ouvrage présente la modernisation engagée dans les douanes camerounaises depuis 2006 et notamment l'originalité de la démarche qui est d'avoir très tôt placé le contrôle de l'exécution du service comme élément clef de la réforme engagée. Plus que les mesures techniques en elles-mêmes, il s'agit ici de montrer un aspect de l'expérience camerounaise de la réforme : comment des mesures techniques, à savoir la définition et dissémination d'indicateurs autour de quelques principes, a contribué, à l'amélioration des recettes et de l'éthique, expérience qui pourrait être transposée dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne.

Introduction

Le Cameroun est un pays membre de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) qui comprend cinq autres États (République centrafricaine, Congo, Gabon, Guinée équatoriale et Tchad). Il est un pays de transit à destination de deux pays voisins sans littoral (Tchad et République centrafricaine). Le Cameroun se présente donc comme un exemple-type de pays en développement concerné par les enjeux de la facilitation des échanges compte tenu de sa position géographique au sein d'une union régionale.

Sur le plan économique, le Cameroun finance son budget national à concurrence de près de 20 pourcent par les recettes douanières (voir tableau en annexe). Cette tendance devrait connaître une réduction sensible suite aux accords de partenariat signés entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique et à la transition fiscale de la fiscalité de porte à la fiscalité intérieure entreprise. Néanmoins, les douanes camerounaises demeurent un acteur déterminant pour la politique économique et l'exécution du budget de l'État.

Toute réforme douanière se doit d'équilibrer les mesures de facilitation et les dispositifs de contrôle et de lutte contre la fraude. Le passage en douane au port de Douala est une formalité durant laquelle des services non douaniers en profitent pour intervenir également. L'impact des douanes sur les délais globaux est donc souvent limité par ces autres acteurs. La mise en place de contrôles douaniers ciblés représente aussi

un potentiel de gain pour les opérateurs. Ces contraintes et objectifs sont communs aux douanes africaines.

L'originalité des douanes camerounaises est d'avoir très tôt placé *le contrôle de l'exécution du service* comme élément clef de la réforme engagée. En effet, la simple définition de nouvelles procédures douanières ne peut constituer le cœur d'une réforme pour une raison essentielle², commune à tous les Directeurs Généraux (DG) des douanes, notamment en Afrique subsaharienne. La réforme qu'un DG conçoit et soutient politiquement peut ne pas avoir tous les impacts positifs attendus faute d'une volonté émanant du terrain, faute également d'une possibilité pour lui de pouvoir sanctionner ce manque de volonté. Raffinot (2001) compare le Ministre des finances à « un mendiant aveugle avec un gros bâton ». Cette image décrit un Ministre en quelque sorte contraint de négocier avec ses douaniers la réalisation des recettes faute de disposer d'informations précises quant à leur travail réel sur le terrain. Son autorité n'est pas remise en cause. C'est son pouvoir, le juste exercice de cette autorité qui est rendu difficile, notamment par le contexte de la corruption. Le constat est similaire pour un DG des douanes. Les actes de corruption peuvent être perçus comme des dysfonctionnements. Il n'en demeure pas moins que toute réforme risque d'échouer parce qu'elle remet en question les équilibres de la corruption. Néanmoins, toute sanction doit pouvoir s'appuyer sur un constat *objectif*. C'est pourquoi renforcer la chaîne hiérarchique, responsabiliser chaque agent en fonction de ses attributions est le sens profond de la réforme engagée dans les douanes camerounaises. Cette vision a rapidement trouvé un nom parmi les douaniers camerounais, pour désigner

² En outre, il n'est pas difficile d'imaginer à quoi doit ressembler la douane camerounaise : facilitation du commerce, augmentation des recettes et éthique douanière constituent le triptyque de référence commun à toutes les réformes des douanes africaines. Les directions des douanes africaines disposent de toute la connaissance sur les bonnes pratiques à mettre en œuvre à travers plusieurs sources d'information, notamment les normes internationales diffusées par les missions d'expertise commandées par les bailleurs de fonds et les travaux de l'OMD auxquels participent toutes les douanes africaines.

cette révolution culturelle en cours : les douaniers appellent cela « se regarder dans le miroir ».

À cette fin, les indicateurs d'activité, de performance, de contrôle et de risques fournissent au DG et aux responsables opérationnels une bonne image de ce qui se passe sur le terrain. Le premier résultat le plus important est certainement cette même information qui parvient aux contrôleurs, le DG et ses cadres supérieurs, et aux contrôlés, les responsables sur le terrain. Le deuxième résultat important est qu'il est possible d'évaluer l'impact de toute nouvelle mesure technique. Suivre l'évolution d'un indicateur permet notamment de mesurer l'impact de toute nouvelle procédure sur les délais de passage. Les indicateurs constituent donc un outil important d'aide à la décision.

La seconde partie du document est consacrée au cadre conceptuel et à la description de ses principales étapes. Une troisième partie, plus concrète, présente les outils, les indicateurs de performance et les résultats déjà obtenus. La conclusion expose comment est envisagé le développement de ces outils à partir des enseignements tirés des premières étapes réalisées.

La réforme : vers la mise en place d'un contrôle interne fondé sur des informations objectives

Le contrôle de l'exécution du service est un aspect clef, à la fois élément de modernité et condition nécessaire au suivi de la réforme. Il sert le DG lorsqu'il s'agit non pas de concevoir la réforme dans sa globalité mais ses différentes séquences, leur enchaînement et leur durée.

Depuis 2006, la réforme des douanes camerounaises a connu deux phases : une phase préparatoire consistant à configurer l'environnement des douanes pour le rendre apte au contrôle d'exécution et une phase plus explicite où ce contrôle est institutionnalisé et intégré à la culture professionnelle des douaniers.

Cadre conceptuel de la réforme : les trois équivalences

S'agissant de la construction des indicateurs, la politique des douanes camerounaises en la matière suit trois grands principes, trois équivalences qui relient l'éthique et la technique douanière.

Première équivalence entre la lutte contre la corruption et la lutte contre la fraude. La fraude s'accompagne presque systématiquement d'une complicité douanière. Lutter contre la fraude, c'est donc aussi lutter contre la corruption. La lutte contre la corruption devient l'enjeu principal de recettes. Comme nous le verrons, elle est initiée dès 2006 dans l'ensemble de la réforme occasionnée par SYDONIA³.

³ SYDONIA = SYstème DOuaNIer Automatisé, logiciel informatique développé par la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED) et installé dans plus de 80 pays.

Deuxième équivalence entre la transparence et l'autorégulation. Quelques exemples ont montré que la corruption crée l'inégalité au sein des douaniers. La transparence du système occasionne des phénomènes d'autorégulation. La transparence du système de dédouanement permet aux douaniers lésés de dénoncer les mauvaises pratiques de leurs collègues qui affectent directement leur propre activité, légale comme non légale. La corruption créant de l'inégalité, il s'agit de révéler ces inégalités au sein du groupe des douaniers pour que ses membres se sanctionnent eux-mêmes.

Troisième équivalence entre l'inaction sur le système et la complicité. Consolidées par les deux premières qui répondent à un même objectif final d'augmenter les recettes de l'État, cette équivalence s'adresse directement aux responsables de service. Disposant d'informations et contraints par des objectifs de recettes, ils ne peuvent qu'agir sous peine d'être considérés comme des complices des pratiques de corruption. Les responsables sont donc invités fortement à modifier leur culture professionnelle et à intégrer qu'une part importante de leur fonction consiste à animer leur équipe plutôt qu'à prendre part aux activités de dédouanement.

C'est l'agencement de ces trois équivalences, entre technique et morale, qui fonde le système de contrôle. Cette logique a trois spécificités.

La première spécificité est que la notion morale est bien au centre de l'action. Les bailleurs ont peut-être trop « amoralisé » les « mauvaises pratiques » alors qu'au sein de l'administration concernée, la question morale est au cœur de la pensée des douaniers. *Parce qu'elle génère de l'inégalité, la corruption n'a pas d'avenir* (Cantens, 2007). Elle prive par exemple l'ensemble du groupe de ressources liées au contentieux, ressources qui alimentent notamment une mutuelle de santé ou permettent de pallier le manque de moyens. Si la corruption fait partie du présent, elle ne fait pas nécessairement partie de l'imagination des douaniers quant à leur administration.

La deuxième spécificité est que cette logique met en avant *le coût de la corruption pour l'État* plus que celui que subissent les opérateurs économiques. En effet, il ne s'agit pas ici de lutter contre une corruption liée à la prestation payante d'un service gratuit. Il s'agit de lutter contre celle qui prive de recettes le Trésor public. Là encore, il faudra s'interroger sur le rôle de la communauté des bailleurs privilégiant « facilitation du commerce », « climat des affaires » parfois au détriment du rôle de l'appareil d'État.

La troisième spécificité est que les « corrompus » luttent plus *contre le système de contrôle que contre le système de dédouanement*, qui assure le processus de délivrance du service public. En effet, une précédente logique anti-corruption consistait exclusivement à « améliorer » le système de dédouanement en créant des contre « mauvaises pratiques », des points de blocage, soit physiques, soit procéduraux, soit informatiques. Cette approche est finalement pessimiste : elle fait l'hypothèse d'une *nature* corrompue des intervenants. En outre, elle ne peut que complexifier à l'infini les processus administratifs et informatiques, créant autant de motifs de corruption. Dans la logique adoptée, le système de dédouanement demeure relativement ouvert⁴ et cette ouverture responsabilise pleinement les différents intervenants. Les corrupteurs et les corrompus ne cherchent donc pas à tromper ce système mais à éviter le système de contrôle. L'évolution permanente du système de contrôle est alors un enjeu principal de la modernisation de l'administration.

2006-2007, installation de SYDONIA à Douala

La phase préparatoire a débuté en 2006 avec l'installation de SYDONIA à Douala, qui est venu remplacer l'ancien système PAGODE. Pour s'assurer de la valeur ajoutée que pouvait procurer ce nouvel applicatif,

⁴ Les contrôles informatiques de base installés dans SYDONIA et liés à son fonctionnement subsistent : contrôles de cohérence sur les quantités, les poids, les références des documents, etc. Mais aucun contrôle nouveau n'a été développé par le service pour faire ressembler SYDONIA à l'ancien système informatique PAGODE.

l'installation à Douala avait été précédée de l'installation de six sites pilotes dans le territoire. L'expérience tirée de ces sites avait permis d'envisager l'installation de Douala sous réserve d'une démarche précise qui a nécessité la mise en place d'une équipe de projet dédiée.

Cette phase a suivi deux principes :

Premier principe : une automatisation maximale des procédures. Il était nécessaire d'automatiser toutes les procédures pour favoriser la transparence et les rendre contrôlables a posteriori.

Deuxième principe : la responsabilisation des agents des douanes impliqués dans les procédures et des professions extérieures à la douane (agents maritimes, transporteurs aériens, acconiers, commissionnaires en douane agréés, exploitants des magasins et aires de dédouanement, gestionnaires des messageries rapides, etc.). Ces acteurs interviennent actuellement directement dans le système depuis leurs locaux de même que les services des douanes installés dans les guérites sont directement connectés au système. Il était essentiel que des acteurs différents et en particulier du secteur privé interviennent dans le système pour permettre des contrôles par recoupements.

À titre d'exemples, quelques mesures :

- l'enregistrement du manifeste, donc sous forme électronique, par le consignataire dans SYDONIA 24 heures avant l'arrivée du navire,
- l'enregistrement des bons de sortie par les acconiers et donc la fin de la présence des douaniers dans les magasins sous douane au sein de l'enceinte portuaire,
- la suppression du Bon à enlever, avec pour conséquence que dès la liquidation de la déclaration, le commissionnaire agréé en douane paye à la recette puis demande son bon de sortie à l'acconier ; il ne retourne plus devant l'inspecteur qui a liquidé sa déclaration pour obtenir un bon à enlever,

- la suppression des visas des chefs hiérarchiques sur les déclarations en douane, ces visas occasionnaient une étape supplémentaire et inutile.

Cette phase d'installation d'un nouveau système informatique a déjà permis de déployer implicitement une logique de contrôle.

Tout d'abord, les nouvelles procédures comportent une logique anti-corruption : éloignement du douanier de l'utilisateur et de la marchandise, intervention de plusieurs acteurs dans le système de dédouanement et traçabilité et transparence des opérations.

Ensuite, cette phase d'installation a occasionné de nombreuses rencontres d'évaluation, de réflexion et de négociation au sein des douaniers et entre les douaniers et les professionnels du dédouanement. Au cours de ces rencontres, les équipes de projet ont pu déconstruire peu à peu les discours légitimant les « pratiques déviantes » et proposer de nouvelles logiques (Cantens, 2007). Par exemple, quelques douaniers tenaient à demeurer présents dans les magasins, au nom d'une fraude généralisée de leurs exploitants. Lorsque cette fraude a été évaluée, mise en chiffres, l'utilité de ces douaniers à leur poste a été rendue objective, mesurable et s'est révélée trop faible pour justifier une quelconque présence.

Cette première étape et la réflexion technique qui l'accompagnait ont donc permis une sorte de « révolution culturelle ». L'installation d'un nouvel outil, SYDONIA, a légitimé l'élaboration des nouvelles procédures par une longue phase de réflexion et donc une remise en question interne. Les facteurs clefs de cette remise en question ont été l'objectivité, la production et la diffusion de documents analysant les situations. En effet, cette phase de réflexion ne s'est pas appuyée sur des jugements uniquement qualitatifs, toujours remis en question par les douaniers les plus conservateurs soit au nom d'une domination de concepts culturellement extérieurs, imposés par les bailleurs (la corruption généralisée), soit au nom d'autres pratiques qu'il faudrait combattre (la fraude généralisée). Fraude généralisée contre corruption généra-

lisée, l'opposition était telle qu'elle ne pouvait constituer la base d'une analyse partagée de l'existant. Profitant donc de cette installation, l'idée de quantifier la pertinence et l'efficacité d'un processus administratif pour le modifier a fait son chemin dans la pensée des douaniers par des résultats concrets.

Nécessité d'un événement

Cette phase a duré près d'une année au Port de Douala, sept mois pour installer le système et cinq mois pour suivre son démarrage, délai raccourci grâce aussi à l'expérience acquise sur des sites pilotes depuis 2005. En six mois, une soixantaine de réunions ont été menées par l'équipe de projet avec l'ensemble des acteurs douaniers comme non douaniers (Cantens, 2007). Ce temps long était nécessaire à une appropriation progressive de nouvelles logiques. Toutefois, un événement était indispensable pour marquer l'entrée dans une nouvelle époque. Le lancement de SYDONIA le 1^{er} janvier 2007 a fait basculer la douane d'une logique de simple utilisation d'un outil à une logique de contrôle d'exécution du service à partir de cet outil.

Mais cet événement a eu une autre conséquence capitale qui n'est pas apparue immédiatement. En effet, le manque de préparation des professions maritimes et des professionnels du dédouanement, la mauvaise volonté parfois des douaniers « conservateurs » ont rendu ce lancement très conflictuel. Ceux qui incarnaient l'institution, Ministre et directeur général, ont été les cibles d'attaques violentes, personnelles, par voie de presse ou au sein même de l'appareil d'État. Directement mis en cause, ils ont alors eu besoin de données chiffrées pour rendre compte et expliquer que le système fonctionnait bien. Ils ont alors personnellement expérimenté la nécessité d'être informés sur l'utilisation du système, au-delà des recettes douanières, seul chiffre clef produit jusqu'à présent.

Dès lors, une équipe réduite s'est dédiée à la production d'informations chiffrées à destination du DG et du Ministre. Ces agents répondaient à leurs demandes au cas par cas. Mais dans le même temps, ces demandes

étaient enregistrées et ainsi se constituait en quelque sorte une base de données des indicateurs intéressant la hiérarchie.

Le déploiement de la logique de contrôle devenait alors explicite, les services opérationnels sachant que leurs pratiques sont surveillées. D'une part, des démonstrations publiques sont organisées devant les agents de terrain. En janvier 2007, le Ministre a présidé une réunion à Douala au cours de laquelle les inspecteurs vérificateurs au port de Douala ont pu prendre connaissance des tableaux horodatant pour une même déclaration toutes les actions qu'ils ont entreprises, y compris la simple consultation. D'autre part, le DG intervient directement auprès des agents utilisant mal le système pour leur demander « d'améliorer leur performance ». En d'autres termes, la hiérarchie met la pression sur les agents de terrain pour leur demander de libérer rapidement les déclarations et s'assurer de la légitimité de certains contrôles en même temps qu'elle communique sur cette surveillance pour préparer les esprits aux sanctions à venir et aux nouvelles modalités d'évaluation.

2008, institutionnalisation d'une politique de contrôle d'exécution

En janvier 2008, SYDONIA était stabilisé et relativement approprié par les douaniers. Le projet de contrôle d'exécution a pris alors une forme plus institutionnelle, avec des moyens supplémentaires⁵.

Concrètement, dans les cinq jours ouvrables qui suivent la fin du mois, un rapport compilant vingt-quatre indicateurs sur onze bureaux est produit par une équipe de douaniers et d'informaticiens. Ce rapport est envoyé aux responsables opérationnels par courrier électronique qui peuvent alors le diffuser à leurs collaborateurs en pointant certaines anomalies. D'une manière générale, il apparaît qu'il n'est pas besoin de préciser ces anomalies. Elles apparaissent d'elle-même et surtout à tous puisque les onze bureaux sont regroupés sur le même rapport. Une synthèse confidentielle de quelques pages, explicitant les points sail-

⁵ Ce travail est maintenant intégré dans des projets soutenus par les bailleurs de fonds : Banque mondiale et Union européenne.

lants, parvient au Directeur Général uniquement. Chaque trimestre, voire chaque mois, Le DG et les responsables opérationnels se retrouvent pour une réunion de coordination, après la diffusion du rapport. Dans un proche avenir, les indicateurs seront également publiés par l'administration dans un magazine dénommé *Customs and Business Challenge*.

L'idée essentielle est que le DG et les responsables sur le terrain partagent une même réalité de ce qui se passe. Les échanges sur les points faibles ou forts du service ne demeurent pas uniquement qualitatifs mais s'appuient sur des données objectives, de même pour les sanctions ou les valorisations des agents. Le contrôle de gestion intègre peu à peu à l'institution douanière, lors des réunions habituelles de coordination entre le DG et les services concernés.

Indicateurs, production, signification et impact

Les douanes camerounaises disposent actuellement de vingt-quatre indicateurs⁶, collectés sur onze bureaux (au port et à l'aéroport de Douala). Ces vingt-quatre indicateurs sont répartis en quatre types : indicateurs d'activité (quatre), indicateurs de performance (sept), indicateurs de contrôle (dix) et indicateurs relatifs à la gestion des risques (trois). Ces indicateurs sont utilisés dans de multiples domaines : la gestion du personnel, l'inspection des services, mais aussi la conception de la réforme.

En termes d'impact, une augmentation importante des recettes entre 2008 et 2007 a été mesurée, que l'augmentation de l'activité économique ne peut entièrement expliquer.

Indicateurs d'activité

Les indicateurs d'activité décrivent la situation économique d'un point de vue douanier : dépôts des manifestes aériens et maritimes, déclarations enregistrées dans le système et montants pré-liquidés, émission des bons de sortie par les acconiers et constatation électronique par le service douanier.

L'évaluation de l'activité économique est nécessaire au DG pour deux raisons. D'une part, en réunion, les responsables peuvent argumenter

⁶ Le domaine du transit a été volontairement laissé à l'écart. Depuis 2007, la Banque mondiale accompagne les douanes camerounaises dans la réforme de ce secteur qui doit être coordonnée avec les douanes des pays voisins. De nombreuses questions demeurant à l'état de réflexion, la production d'indicateurs sur le transit n'était pas pertinente initialement.

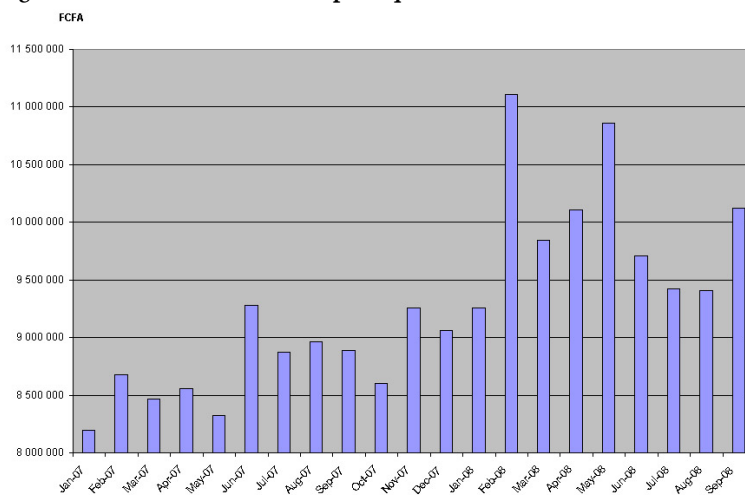
d'une baisse de l'activité économique pour justifier une baisse des recettes ; il est donc important que celui-ci puisse disposer de l'évolution économique, notamment pour des bureaux « fragiles » reposant sur l'activité d'un ou deux opérateurs comme cela est le cas par exemple à l'aéroport avec les importations d'opérateurs de télécommunications.

D'autre part, à l'inverse, il est important de comparer l'augmentation des recettes à celle de l'activité portuaire pour déterminer la part d'augmentation liée à de meilleures performances de celle liée à la seule variation de l'activité économique.

La nécessité d'envisager le déploiement du contrôle d'exécution dès l'installation de SYDONIA apparaît ici clairement : c'est bien parce que plusieurs types d'opérateurs (transitaires, acconiers, agents maritimes) interviennent directement dans SYDONIA qu'il est possible de recouper les données et de faire apparaître la cohérence d'une évolution ou les incohérences.

Par exemple, dans le bureau chargé du dédouanement des conteneurs à l'importation directe, on enregistre une augmentation de 21 pourcent des recettes pré-liquidées⁷ entre le premier semestre 2007 et le premier semestre 2008 alors que le nombre de déclarations n'a augmenté que de sept pourcent, et le nombre de conteneurs manifestés de 16 pourcent. Il est ainsi possible d'établir qu'une part de l'amélioration des recettes provient directement d'une meilleure gestion du bureau et pas seulement de l'activité économique en hausse. Cette meilleure gestion du bureau coïncide avec un nouveau chef de bureau nommé en avril 2008 et apparaît dans les montants pré-liquidés (cf. figure 1). Bien entendu, il existe aussi des cas inverses.

⁷ « pré-liquidée » = la pré-liquidation douanière est calculée automatiquement sur la déclaration lorsqu'elle est stockée puis enregistrée par le déclarant. Le terme « liquidée » est réservé à la liquidation effectivement faite sur le système par le service, c'est-à-dire après le contrôle de première ligne. La liquidation peut être différente de la pré-liquidation si l'inspecteur des douanes ayant vérifié la déclaration en a modifié les termes de l'assiette.

Figure 1. Évolution des montants pré-liquidés dans un bureau du Port

Source : douanes camerounaises

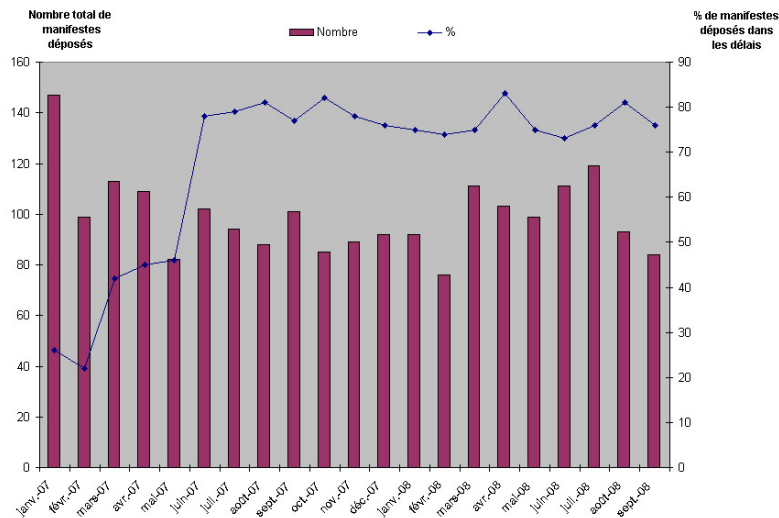
Indicateurs de performance

Sept indicateurs suivent les délais de chaque étape du dédouanement, imputables aux douaniers ou au secteur privé. Les délais sont un enjeu important pour le secteur privé, qui génère nombre de conflits, d'interprétation surtout. Ils sont surveillés afin qu'il n'y ait pas de dérive progressive : délai pour liquider une déclaration, délai pour le passage au scanner, délai de constatation, déclarations non liquidées, respect de la règle des 24 heures pour les manifestes maritimes, délai de paiement, délai entre la liquidation douanière et l'obtention du bon de sortie.

Certains indicateurs suivent donc particulièrement les performances des professions liées au dédouanement. C'est le cas des agents maritimes. Le dépôt du manifeste 24 heures avant l'arrivée du navire est une obligation qui permet d'une part le ciblage des contrôles et d'autre part, pour les transitaires, de s'acquitter des formalités douanières avant l'arrivée du navire. Il peut ainsi disposer des marchandises dès l'accostage. La figure 2 ci-après illustre l'évolution de cet indicateur qui

s'est stabilisé à 80 pourcent des manifestes déposés dans les délais. Les 20 pourcent restant sont souvent liés à des provenances de pays voisins.

Figure 2. Évolution des indicateurs d'activité et de performance



Source : douanes camerounaises

Le dépôt des manifestes 24h avant l'arrivée du navire a également été conçu comme une facilité permettant aux transitaires ou aux importateurs d'anticiper le dédouanement des marchandises. Ces indicateurs permettent de se rendre compte que très peu d'opérateurs profitent de cette facilité puisque la plupart des formalités de dédouanement (80 à 90 pourcent) continuent de se faire seulement après l'arrivée des navires (un à deux jours après l'accostage).

Par ces indicateurs, nous avons pu également montrer aux représentants du secteur privé que la dégradation des délais en 2007 (+3 jours de délais pour le passage au port, toutes formalités confondues, pas seulement douanières) relevait essentiellement des grands opérateurs de transit. La figure 3 reprend le délai moyen des transitaires entre la liquidation douanière et l'émission du bon de sortie. Ce délai est strictement imputable aux transitaires puisque dès que la déclaration est liquidée, le

déclarant ne retourne pas devant l'inspecteur des douanes : il paye à la recette qui enregistre son paiement⁸, ce qui autorise l'acconier à émettre le bon de sortie dès lors que le déclarant a également réglé les formalités de magasinage. En approfondissant l'alerte donnée par cet indicateur, il a été possible de déterminer que les cinq plus grands transitaires avaient vu leurs délais augmenter en 2007 passant de 9 à 10 jours à 11 à 13 jours en moyenne. En juin 2008, les douanes camerounaises ont réuni les syndicats des professions maritimes et des professionnels du dédouanement pour leur présenter les résultats de ces indicateurs et les alerter sur les dérives des délais. En ce sens, la production d'indicateurs et le suivi de leur évolution change le rapport de l'administration douanière aux professions auxiliaires de la douane que sont les commissionnaires agréés et renforce sa capacité à les contrôler.

Le dépôt anticipé des manifestes a un impact direct sur la réalisation anticipée des formalités douanières. Un indicateur mesure ainsi le dépôt anticipé des déclarations qui suit une progression constante et supérieure à celle du nombre total de déclarations puisqu'il a été presque multiplié par cinq depuis le lancement de SYDONIA : en mars 2007, 200 déclarations étaient enregistrées avant l'accostage du navire, 500 en novembre 2007 et près de 900 en juillet 2008.

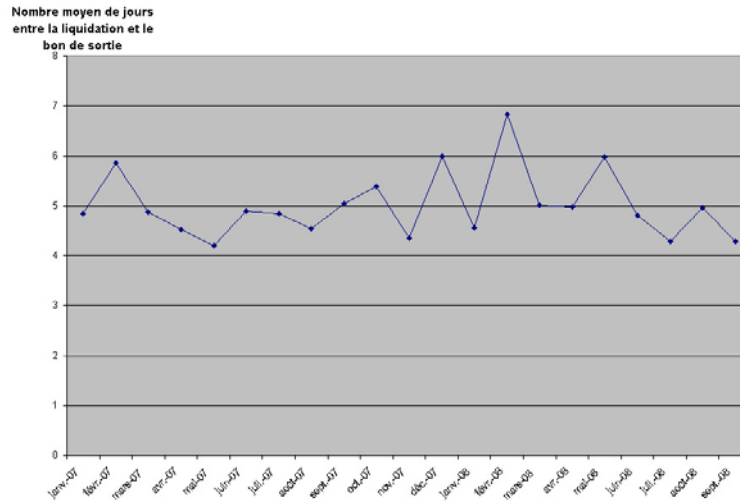
Les indicateurs mesurent également l'impact des mauvaises pratiques douanières en termes de retard des recettes. Chaque mois, un écart de plusieurs milliards de francs CFA est mesuré entre ce que les transitaires pré-liquident et ce qui est effectivement payé (cf. figure 4). Bien entendu, il ne s'agit que de retard, les sommes sont payées mais ce retard peut être problématique pour le budget de l'État puisqu'il représente environ une semaine de recettes. Certaines procédures de facilitation ont également un impact sur ces écarts puisqu'une fois la marchandise sortie,

⁸ Le déclarant peut payer à la recette (chèques, espèces) ou à la banque qui lui délivre un document sur lequel elle s'engage à verser les droits et taxes au Trésor. Ce document est reconnu dans SYDONIA comme un effet de paiement. Le déclarant le présente alors à la recette pour obtenir sa quittance Trésor.

« Se regarder dans le miroir »

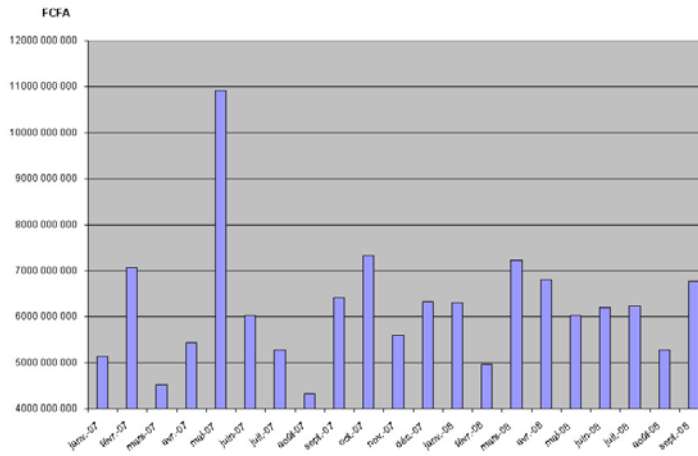
malgré les garanties, les transitaires mettent parfois du temps pour régulariser la situation par le paiement des droits et taxes.

Figure 3. Évolution du délai imputable aux transitaires



Source : douanes camerounaises

Figure 4. Évolution de l'impact des délais de recouvrement

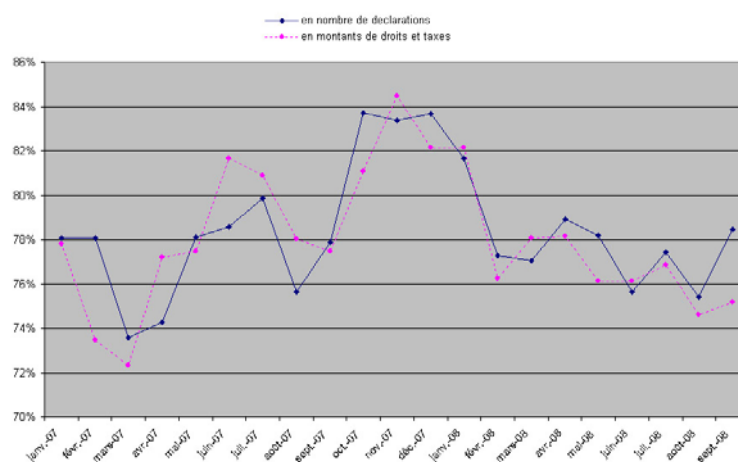


Source : douanes camerounaises

Cet indicateur est important car il donne une évaluation qualitative du travail des douaniers et des pratiques des professionnels. En effet, auparavant, le DG n'avait que les montants mensuels liquidés et les montants mensuels recouverts. Or parmi les recouvrements sont comptabilisés des liquidations de mois précédents et des couvertures budgétaires. Il est important de savoir sur les montants liquidés dans le mois, quels sont ceux qui ont été effectivement liquidés pour évaluer l'appropriation progressive des réformes par les services de terrain (modification de la procédure d'enlèvement, de paiement, etc.).

Fait positif, près de 80 pourcent des déclarations sont liquidées le jour ou le lendemain de leur enregistrement (cf. figure 5). Cet indicateur a été rapidement bon dès le lancement de SYDONIA. Il est malgré tout conservé afin de mesurer l'éventuel impact négatif des renforcements des contrôles douaniers afin de trouver un juste équilibre entre la facilitation et le contrôle.

Figure 5. Performance d'un bureau en termes de délais



Source : douanes camerounaises

Avec le même objectif, certains indicateurs (figure 6) imputent nominativement les retards de liquidation aux inspecteurs concernés. Leurs

« Se regarder dans le miroir »

chefs de bureau sont donc tenus informés mensuellement de l'activité de leurs agents, de même que le DG.

Indicateurs de contrôle

Dix indicateurs de contrôle surveillent les opérations sensibles sur le système, avec pour fonction d'alerter les chefs de service sur la nature et l'ampleur de ces opérations dans leur structure : modifications des manifestes, annulation de déclarations, contre-écritures, valeur ajoutée des contrôles par inspecteur, manques à gagner (exonérations), déclarations liquidées et non payées (enlèvements directs), réaffectations des déclarations entre inspecteurs, charge de travail des inspecteurs.

Figure 6. Déclarations en attente de traitement par bureau et inspecteur

Bureau	Inspecteur	Nombre de déclarations en attente	Montant des droits et taxes en attente
DOUALA_PORT_I	Ins. A	5	16 117 098
	Ins. B	4	34 262 637
	Ins. C	14	131 608 819
	Ins. D	3	8 668 789
	Ins. E	3	14 297 817
	Ins. F	2	32 062 371
	Ins. G	1	6 212 703
	Ins. H	1	50 000
Total		58	413 840 230
DOUALA_PORT_II	Ins. I	13	259 525 810
	Ins. J	16	44 512 109
	Ins. K	12	19 767 194
Total		59	421 213 848

Source : douanes camerounaises

Certaines opérations sont sensibles au sens où elles doivent demeurer exceptionnelles. C'est le cas des contre-écritures ou des annulations de déclaration. D'autres sont sensibles car elles peuvent constituer le cœur d'un acte de corruption. C'est le cas des redressements que les douaniers font lors de leur contrôle. Certains redressements peuvent être trop faibles.

La figure 7 ci-dessous est extraite d'un indicateur sur la qualité du contrôle de première ligne. Un indicateur identique existe pour les inspecteurs chargés du contrôle différé.

Figure 7. Palmarès des inspecteurs de première ligne

PREMIÈRE LIGNE		
INSPECTEUR	JUILLET 2008	
	Nombre de déclarations redressées	Montant des redressements
Ins. A	41	63 590 568
Ins. B	8	46 931 281
Ins. C	39	40 717 720
Ins. D	50	35 491 730
Ins. E	6	9 463 659
Ins. H	15	3 994 301
Ins. I	6	3 649 635

Source : douanes camerounaises

Le suivi de cet indicateur permet de définir des typologies de pratiques. Certains inspecteurs se retrouvaient chaque mois systématiquement dans un groupe qui redresse nombre de déclarations mais pour des montants très faibles. D'autres, en revanche, sont systématiquement en

tête du palmarès. Cet indicateur est balancé par deux autres : les charges de travail (nombre de déclarations) des inspecteurs et les réaffectations de déclarations (qui se dessaisit d'une déclaration ou se trouve dessaisi par son chef de bureau et au profit de qui).

L'activité des professionnels est également contrôlée. Ainsi, un indicateur sur l'état des stocks des magasins et aires sous douane a fait apparaître que certains magasins contenaient dans SYDONIA plus de marchandises qu'ils ne pouvaient en contenir en réalité. Ceci signifie donc que des marchandises sont sorties sans un dédouanement complet.

De même, un état des manques à gagner occasionnés par les retards de paiement des transitaires est également dressé. Là aussi, certains déclarants bénéficient de facilités pour sortir plus rapidement leurs marchandises mais ne régularisent pas rapidement leur situation. Ces données permettent néanmoins à la direction générale d'envoyer des missions ponctuelles chargées d'appuyer les services opérationnels dans leur apurement de ces situations et d'augmenter le niveau de recettes (près de 2 milliards de francs CFA collectés en deux semaines de mission fin 2008).

Indicateurs de risque

Enfin trois indicateurs de risque évaluent l'efficacité de la sélectivité et la prise en compte des analyses de risque sur le terrain. Le nombre de ces indicateurs doit être augmenté afin de développer la notion d'opérateur agréé.

A ce jour, les indicateurs surveillent l'équilibre de répartition des circuits. Bien que fixée dans SYDONIA pour le Port, le partage entre circuit rouge et jaune peut grandement varier d'un bureau à l'autre en fonction des critères. La part de circuit rouge, globalement est au maximum de 30 pourcent. Toutefois, pour les marchandises conteneurisées, elle peut atteindre 50 pourcent.

Les reroutages (changement de type de contrôle) de déclarations d'un circuit à l'autre sont en théorie prohibés. Une surveillance particulière est exercée sur chaque bureau pour que ces reroutages demeurent dans des proportions raisonnables et pour que les chefs de bureau puissent les motiver.

En outre, les données SYDONIA sont recoupées avec celles fournies par la société d'inspection pour détecter les cargaisons orientées vers le scanner mais qui n'y sont pas passées. La publication de cet indicateur a permis d'alerter les responsables opérationnels sur le fait que 30 pour-cent environ des déclarations orientées vers le scanner y échappaient. Actuellement, ce taux est descendu à moins de 15 pourcent. À la demande du DG, l'équipe de projet fournit la liste de ces déclarations aux responsables opérationnels. D'une manière générale, les responsables sont destinataires de toutes les listes de déclarations sur lesquelles un doute existe et sur lesquelles il est donc attendu qu'ils agissent : déclarations non liquidées, déclarations non vues au scanner, etc.

Principes de production des indicateurs

La séparation entre ceux qui assurent la production et le suivi des indicateurs et ceux qui font de la lutte contre la fraude est le premier principe et enseignement. La construction d'indicateurs mobilise une équipe spécifique, nécessairement réduite pour conserver une certaine confidentialité à l'élaboration des indicateurs.

Or cette équipe risque de devenir un « centre de pouvoir » important, avec deux problèmes :

- le premier est qu'elle peut devenir la cible de critiques internes qui la fragilisent,
- le second problème est la question habituelle « qui contrôle les contrôleurs ? » dans la mesure où les douanes font l'objet de très peu de contrôles « externes ».

Deux décisions ont donc été prises dès la constitution de cette équipe :

- d'une part, elle a pour mandat d'automatiser l'exécution et la diffusion des indicateurs, les responsables sur le terrain ne doivent plus dépendre de personne pour accéder aux indicateurs,
- d'autre part, l'équipe ne poursuit aucune enquête douanière suite aux alertes qu'elle a pu lancer via les indicateurs pour ne pas être accusée d'orienter les indicateurs et de s'en approprier les résultats.

Impact

Ces indicateurs formalisent une culture de gestion des personnels par leurs performances. Des douaniers sont régulièrement suspendus dans le système, les mouvements de personnels sont en partie légitimés par les performances de chacun. Enfin, des sanctions plus graves ont été prises comme le licenciement d'informaticiens des douanes suite à des affaires de contre-écritures frauduleuses.

Le deuxième résultat concret est l'alerte. Certains indicateurs, sur l'état des magasins, le nombre de bons de sortie, les exonérations ont donné lieu à des investigations systématiques par les services centraux. Par ailleurs, les représentants des professions liées au dédouanement sont également avertis des comportements de leurs membres.

Troisième résultat concret brièvement développé pour illustrer l'efficacité des indicateurs dans une réforme : le suivi de l'efficacité du contrôle douanier de première ligne et du contrôle différé. Les redressements avaient enregistré une forte chute en 2007 aboutissant ainsi à une situation paradoxale : plus on contrôle de déclarations et moins il y a de contentieux. Les contentieux représentaient moins de 0,5 pourcent du montant total des recettes, ce qui est très faible finalement au regard du nombre de déclarations contrôlées. Les redressements occasionnaient un gain de recettes de l'ordre de 150 à 250 millions de francs CFA par mois en 2007. Depuis mars 2008, ces redressements sont de l'ordre de 300 à 400 millions de francs CFA. En suivant plus particuliè-

rement le contentieux, en développant des indicateurs spécifiques, une pression a pu être portée pour que les contrôles soient plus productifs⁹.

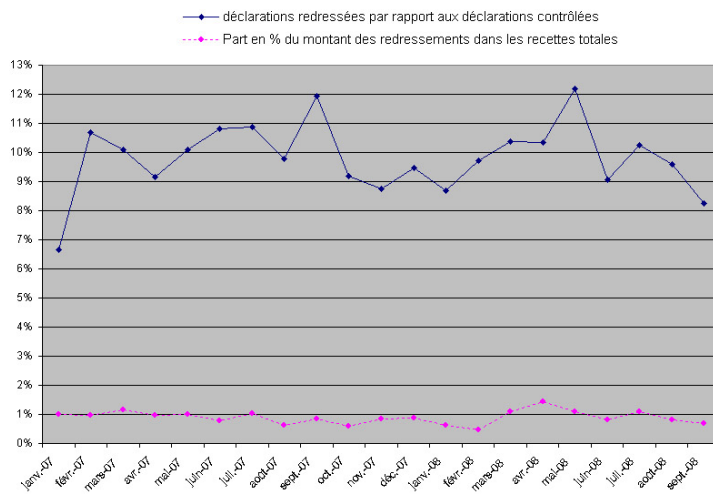
Les indicateurs ont l'avantage de fournir une image très précise de l'efficacité du contrôle douanier. Par exemple, il a été constaté que le nombre de redressements n'augmente pas, il est de l'ordre de 300 par mois. Ce sont les montants des redressements qui augmentent.

Deuxième constat, tous les bureaux font des redressements, mais un bureau en réalise les trois-quarts. Pour ce bureau, le montant mensuel variait entre 100 et 200 millions de francs CFA jusqu'en mars 2008. Au deuxième trimestre, ce montant variait entre 200 et 300 millions.

Troisième constat, nous sommes interpellés par l'organisation de la lutte contre la fraude : partenariale à l'égard des déclarants ou plutôt répressive ? Les 300 millions de francs CFA mensuels de gains liés au contrôle douanier sont à mettre en balance avec les 2 milliards de francs CFA par mois de gains supplémentaires, liés à l'évolution du comportement des déclarants qui pré-liquident leurs déclarations avec un million de francs CFA de plus (cf. figure 1). Est-il possible qu'à niveau de contrôle constant, les contrôles soient dissuasifs au point d'influer sur le comportement de tous les déclarants ? Ces indicateurs permettent ainsi d'envisager le tempo de la réforme. Malgré la pression mise sur les inspecteurs pour effectuer un contrôle plus efficace, le contrôle différé demeure trop faible. Or, cette faiblesse a un impact négatif direct sur les inspecteurs postés en première ligne et sur la possibilité d'ouvrir un « circuit vert » sans contrôle.

⁹ Cumulés sur le trimestre, les redressements en montants ont doublé du premier au deuxième trimestre 2008, de 568 millions de francs CFA à plus de 1 milliard de francs CFA.

Figure 8. Exemple de suivi de l'efficacité du contrôle dans un bureau



Source : douanes camerounaises

Avenir de la réforme et conclusions

La construction d'indicateurs est un processus permanent qui doit s'adapter aux changements de l'organisation : de nouveaux indicateurs doivent être constamment développés, en relation avec l'évolution des techniques de fraude et de corruption.

L'un des objectifs encore à atteindre est d'étendre les indicateurs à tous les domaines douaniers, notamment au transit. Une réforme est en cours avec l'utilisation du GPS. L'impact de ces nouvelles mesures sera mesuré et suivi. Parallèlement, il est envisagé de développer la notion d'opérateur agréé¹⁰ et de rendre plus efficace le contrôle des professions agréés (d'ores et déjà, de nombreux transitaires sont régulièrement suspendus sur la base des indicateurs).

En 2009, cet outil sera rendu plus *professionnel*. Par « plus professionnel », il est entendu un accès aux indicateurs directement via Intranet, une information de type « push », c'est-à-dire une exécution automatique et régulière de certains indicateurs et l'envoi du résultat par courriel dans les boîtes des responsables opérationnels et du DG ainsi qu'une

¹⁰ Cette notion requiert au moins trois conditions :

- trouver les indicateurs et un mode de diffusion qui ne susciteront pas l'opposition de ceux qui ne seront pas agréés, cette réflexion est importante pour la réussite de la réforme du transit où 80 pourcent des opérations sont réalisées par 4 opérateurs et les 20 pourcent restant par une centaine.
- les responsables sur le terrain doivent être suffisamment familiers avec la culture de gestion par indicateurs pour assurer un suivi continu des opérateurs agréés,
- les opérateurs les plus importants devront remplir des conditions satisfaisantes, or ce n'est pas le cas pour les indicateurs actuels relatifs aux délais.

ergonomie plus attractive de type internet pour attirer les responsables opérationnels vers une utilisation régulière.

La *professionnalisation* de l'outil vise son appropriation par les personnels sur le terrain pour en faire des outils quotidiens de gestion de leurs services et ainsi changer la culture professionnelle douanière.

L'expérience de la réforme camerounaise montre le caractère crucial du contrôle d'exécution du service. Dans les réformes des douanes d'Afrique subsaharienne, cette fonction ne devrait pas être développée à la fin des réformes. Elle n'est pas le signe d'une modernité achevée sous le prétexte qu'elle a constitué l'étape la plus récente de la modernisation des douanes occidentales. Ces outils sont une condition préalable à la réussite de l'ensemble de la modernisation.

Il y a enfin lieu de rappeler que la réforme dans une douane africaine est un conflit entre des « progressistes » et des « conservateurs » et que toute aide extérieure, financière ou non, est appréciable. Il s'agit bien d'instituer des étapes de modernisation irréversibles sur lesquelles il importe aussi de communiquer. Un Directeur général des douanes peut compter sur ses collaborateurs, sur l'appui de l'autorité politique pour mener ses réformes. Mais il compte également sur l'ensemble de la société, sur l'extérieur, les bailleurs, pour rompre avec les logiques de corruption. En effet, c'est aussi lorsque les usagers percevront les douaniers comme performants que les agents corrompus seront stigmatisés par les usagers et leurs collègues et que leur sanction n'en sera que facilitée et acceptée.

Bibliographie

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.

CRAD - Comité de réforme de l'administration des douanes (2004), *Rapport final*.

Raffinot, M. (2001), « “ Motiver” et “chicoter” : l'économie politique de la pression fiscale en Afrique subsaharienne » dans Raffinot, M., Roubaud, F. (sous la direction de) (2001), *Autrepart 20*, pp. 91-106.

Annexe : Politique tarifaire et contribution des recettes douanières au budget de l'État camerounais

Contribution des recettes douanières au budget de l'État

Année budgétaire	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Prévisions budgétaires	1 509 000 000 000	1 617 000 000 000	1 721 000 000 000	1 861 000 000 000	2 255 000 000 000	2 276 000 000 000
Montant des recettes douanières	302 460 900 00	309 148 400 000	346 653 000 000	375 409 800 000	401 262 600 000	
Pourcentage	20,04	19,12	20,14	20,17	17,79	Nd

1 Euro = 655,957 FCFA

Les principaux droits et taxes de douane en vigueur dans la zone CEMAC

Type de produits	Catégories	Droit de douane (%)	TVA (éventuellement) (%)	Droit d'accises (éventuellement) (%)
Biens de première nécessité	Catégorie I	5	17,50	
Matières premières et biens d'équipement	Catégorie II	10	17,50	
Biens intermédiaires et divers	Catégorie III	20	17,50	
Biens de consommation courante	Catégorie IV	30	17,50	25

“Gazing into the Mirror”

“Gazing into the Mirror”

Operational Internal Control in Cameroon Customs

Minette Libom Li Likeng

Thomas Cantens

Samson Bilangna¹

January 2009

¹ Director General of Cameroon Customs, Technical Advisor to the Director General of Cameroon Customs, and Risk Management Project Manager, respectively.

The SSATP is an international partnership to facilitate policy development and related capacity building in the transport sector in Sub-Saharan Africa.

Sound policies lead to safe, reliable and cost-effective transport, freeing people to lift themselves out of poverty, and helping countries to compete internationally.

The SSATP is a partnership of

- 35 SSA countries
- 8 Regional Economic Communities
- 2 African institutions
UNECA, AU/NEPAD
- 10 active donors
- *EC (main donor), Denmark, France, Ireland, Norway, Sweden, United Kingdom, Islamic Development Bank, African Development Bank and The World Bank (host)*
- Numerous public and private State and regional organizations

The SSATP gratefully acknowledges the financial contribution and support from the European Commission, the Governments of Denmark, France, Ireland, Norway, Sweden, United Kingdom, the Islamic Development Bank, the African Development Bank and The World Bank.

More publications on the SSATP website

www.worldbank.org/afr/ssatp

Cover design: James Quigley

Contents

Foreword vii

Acknowledgements ix

Acronyms and Abbreviations xi

Overview xiii

Introduction 1

Toward the Implementation of Internal Control Based on Objective Information 5

Conceptual Framework of the Reform: The Three Equivalences 5

2006–2007: Installation of ASYCUDA in Douala 8

The Need to Depart from Past Practices 10

2008 — Institutionalization of an Operational Control Policy 11

Description of the Indicators, Production, Importance and Impact 13

Activity Indicators 13

Performance Indicators 15

Control Indicators 21

Risk Indicators 23

Principles for the Production of Indicators 24

Impact 25

The Future of the Reform Process & Conclusions 29

Bibliography 31

Annex : Pricing Policy and contribution of Customs Revenues to the State Budget 32

Foreword

As a key economic player, particularly in terms of State budget execution, Customs administrations finance between 10 and 60 percent of national budgets through the collection of tax revenues, in accordance with the level of economic development of States. These administrations monitor commercial operations, while ensuring the smooth flow of trade. In view of these responsibilities, it is essential that they possess a relevant and modern organizational and operational system tailored to meet the requirements of the new trading environment.

In keeping with this objective of modernizing Customs, the World Customs Organization (WCO) introduced the Columbus program in 2006, which is aimed at building the capacities of Customs administrations using a three-phase process: an assessment, the implementation of an action plan, and monitoring and evaluation, which will enable them to function effectively in the twenty-first century.

The original approach adopted by Cameroon Customs, which benefited from this program, is part of this process and entailed according priority to operational internal control as the keystone of the reform process. The objective of this reform was to strengthen the chain of command by holding each of its links accountable with the assistance of activity, performance, control, and risk indicators, in an effort to increase the visibility of Customs activities, improve understanding of activities on the ground, and provide an effective decision-making tool. Quite often,

diagnostic WCO missions conducted under the Columbus program revealed the underutilization of new technologies already implemented in Customs administrations. This experience with the use of IT capacities is therefore an important initiative and a useful model.

The process is already under way. It is now up to the agents to assimilate the tools in place and incorporate them fully into this new Customs culture.

Reform is not possible without the personal investment of all the leaders, and all the links in the chain with external support, including the private sector. Without political will, modernization of Customs administrations cannot be achieved. We are staking our bets that this positive original example from Cameroon will pave the way and encourage other countries to embark on the path to modernization. This process is not inevitable; change must be envisaged and desired. It is only by working together that anything is possible.



Kunio Mikuriya
Secretary General
World Customs Organization

Acknowledgements

The authors would like to thank Messrs. Jean-François Marteau and Gaël Raballand for the unwavering support they provided in the preparation of this publication, and generally for their intellectual and inspirational support with the reform of Cameroon Customs, as well as the assistance provided by their organization; Mr. Jean-François Arvis for the interest shown and the opportunity to present this document at a World Bank seminar held in Washington in September 2008; and Messrs. Montagnat-Rentier and de Wulf, who reviewed this paper and provided pertinent observations and advice. Any errors or inaccuracies are the sole responsibility of the authors.

Acronyms and Abbreviations

ASYCUDA	Automated Systems for Customs Data
CEMAC	Central African Economic and Monetary Community
GPS	Global Positioning System
PAGODE	<i>Procédures automatisées de gestion des opérations douanières et de commerce extérieur</i> (a semi computerized customs operations management system)
WCO	World Customs Organization

Overview

Cameroon is a model example of a developing country facing the challenges of trade facilitation, in light of its geographic location within Central Africa. Close to 20 percent of its Customs revenues are used to finance the national budget. Cameroon's Customs administration therefore plays a critical role in its economy. This paper presents the modernization process launched in Cameroon Customs in 2006 and, in particular, the original approach adopted—the very early introduction of operational internal control as the keystone of the reform process under way. Beyond the technical measures in and of themselves, the document seeks to show one aspect of Cameroon's reform experience: how technical measures, namely the definition and dissemination of indicators based on a number of principles, have contributed to increased revenues and stronger ethics, an experience that could be replicated in other Sub-Saharan African countries.

Introduction

Cameroon is a member of the Economic and Monetary Community of Central Africa (CEMAC), which includes five other States, namely, the Central African Republic, Chad, Congo, Equatorial Guinea, and Gabon. It is a transit country for Chad and the Central African Republic, two landlocked neighbors. Cameroon is therefore a model example of a developing country facing the challenges of trade facilitation, in light of its geographic location within a regional union.

From an economic standpoint, close to 20 percent of Cameroon's Customs revenues are used to finance the national budget (see Annex). This trend is expected to decline significantly, following the conclusion of partnership agreements between the European Union and the African, Caribbean and Pacific States, and the shift from an export and import duties [*fiscalité de porte*] to a domestic taxation [*fiscalité intérieure*] system. Cameroon Customs, nevertheless, remains a key player in State economic policy and budget execution.

All Customs reforms must achieve a balance between facilitation measures and control and anti-fraud mechanisms. The Customs process at Douala Port is a formality during which non-Customs agencies take advantage of the opportunity to be involved. The impact of Customs on overall clearance times is therefore often limited by these other stakeholders. The introduction of targeted Customs controls also represents

a potential increase in earnings for the operators. These constraints and objectives are common to African Customs administrations.

The originality of Cameroon’s Customs administration lies in the very early introduction of *operational internal control* as the keystone of the reform process under way. Indeed, the mere definition of new Customs procedures cannot constitute the core element of a reform process for one essential reason,² which is common to all directors general of Customs, particularly in Sub-Saharan Africa. A reform program that has been designed and supported politically by a director general cannot produce all the expected positive effects, owing to a lack of will of those in the field and the inability of the director general to sanction this lack of will. Raffinot (2001) likens the Minister of Finance to “a blind beggar with a big stick.” This image portrays a minister who is, in some measure, compelled to negotiate revenue generation with the country’s Customs officers, owing to a lack of precise information on their actual work in the field. The minister’s authority is not being questioned. It is the minister’s power, the legitimate exercise of this authority that is made difficult, especially in a context of corruption. A similar observation can be made with regard to a director general of Customs. Acts of corruption can be perceived as dysfunctions. The fact remains, however, that all reforms face the prospect of failure because they challenge corruption equilibria. Sanctions should, nevertheless, be based on *objective* observations. The reason why strengthening the chain of command, holding each agent accountable on the basis of his or her functions, is

² Moreover, it is not difficult to imagine what Cameroon Customs should be like: trade facilitation, increased revenues, and stronger ethics in Customs are the three references common to all reforms in African Customs administrations. African Customs administrations possess all the knowledge on best practices to be implemented through several sources of information, including the international standards disseminated by expert missions commissioned by the donors, and the work of the World Customs Organization (WCO) in which all African Customs administrations participate.

the crux of the reform initiated in Cameroon Customs. Cameroon's Customs officers promptly coined a phrase to describe this vision, this cultural revolution that is under way: "gazing into the mirror."

To this end, activity, performance, control, and risk indicators provide the director general and operations managers with a clear picture of what is occurring on the ground. The first, most important result is undoubtedly the aforementioned information, which is sent to the inspectors, the director general and her senior staff, and to the agents being monitored, namely the managers in the field. The second key result is the ability to assess the impact of any new technical measure. Monitoring the trend of an indicator helps to measure the impact of any new procedure on clearance times. The indicators are therefore a critical decision-making tool.

The second part of the document focuses on the conceptual framework and the description of its main phases. The third more detailed section presents the tools, performance indicators, and results already achieved. The conclusion outlines the plans for the development of these tools based on lessons drawn from the completed initial phases.

Toward the Implementation of Internal Control Based on Objective Information

Operational internal control is a key component, serving as both an element of modernity and a prerequisite for monitoring the reform process. It is useful to the director general when the aim is not to design the entire reform process, but its various sequences and their coordination and duration.

Since 2006, reform of the Customs administration in Cameroon has undergone two phases: a preparatory phase to configure Cameroon's Customs environment to make it more suitable for operational control, and a more detailed phase that entail institutionalization of this control and its integration into the professional culture of Customs officers.

Conceptual Framework of the Reform: The Three Equivalences

The policy of Cameroon Customs regarding the development of indicators adheres to three major principles, three equivalences that link ethics to Customs procedures.

The *first equivalence* is between anti-corruption and anti-fraud efforts. Fraud almost systematically goes hand in hand with complicity of Customs. Combating fraud is therefore tantamount to combating corruption. Anti-corruption efforts become the primary challenge with respect

to revenues. As shall be seen, these efforts were initiated in 2006 as part of the entire reform process launched with ASYCUDA.³

The *second equivalence* is between transparency and self-regulation. A number of examples have demonstrated that corruption creates inequality among Customs officers. Transparency in the system leads to self-regulatory phenomena. Transparency in the Customs clearance system enables wronged Customs officers to denounce the bad practices of their colleagues, which have a direct effect on their own activities, whether they are legal or not. As corruption results in inequality, these inequalities among Customs officers must be exposed so that they can impose internal sanctions themselves.

The *third equivalence* is between lack of activity in the system and complicity. Consolidated by the first two equivalences that meet the same final objective of increasing State revenues, this equivalence directly concerns the managers. Equipped with information and constrained by revenue generation targets, when they act, they run the risk of being considered complicit in acts of corruption. Managers are therefore strongly urged to adapt their professional culture and to recognize that a significant share of their responsibilities involves leadership of their team rather than participation in Customs clearance activities.

It is the coordination of these three equivalences, between procedures and morality, which lays the foundation for the control system. This approach has three specific features.

The first is that the concept of morality is squarely at the heart of activities. Donors have perhaps transformed “bad practices” into an extremely “amoral” issue, while within the Customs administration in

³ ASYCUDA = Automated SYstem for CUstoms DAta, a computer software program developed by the United Nations Conference for Trade and Development (UNCTAD) and installed in over 80 countries.

question, morality is the fundamental concern of Customs officers. *Because it engenders inequality, corruption has no future* (Cantens, 2007). For instance, it deprives the entire group of resources for dispute-related purposes. These resources are generally allocated, *inter alia*, to a health insurance scheme or used to compensate for shortfalls. Although corruption is a current phenomenon, it does not necessarily enter the picture for Customs officers in the context of their administration practices.

The second specific feature is that this approach highlights *the cost of corruption for the State* more so than the cost borne by economic operators. Indeed, this is not an issue of combating corruption related to payment for services normally provided free of cost. It is one of combating corrupt practices that deprive the Treasury of revenue. Here again, the role of the donor community, which accords priority to “trade facilitation,” a “business environment” that at times works to the detriment of the role of the State apparatus, must be questioned.

The third specific feature is that “corrupt individuals” put up more resistance to *the control system than the Customs clearance system*, which ensures the public service delivery process. Indeed, one previous anti-corruption approach consisted solely of “improving” the Customs clearance system by establishing physical, procedural, or electronic measures to counter “bad practices”. This approach was ultimately pessimistic, positing the hypothesis that stakeholders were *intrinsically* corrupt. Moreover, it could only endlessly complicate the administrative and computerized processes, thus establishing numerous motives for corruption. Under the approach adopted, the Customs clearance system remains relatively open⁴ and this openness holds the various

⁴ Basic computer controls installed in ASYCUDA and linked to its operation remain in place: consistency controls on quantities, weights, document references, and so forth. However, no new controls have been developed by the

stakeholders fully accountable. Bribers and corrupt individuals therefore do not attempt to cheat this system, but instead to circumvent the control system. Its ongoing development is therefore one of the main challenges to modernizing the administration.

2006–2007: Installation of ASYCUDA in Douala

The preparatory phase was launched in 2006 with the installation of ASYCUDA in Douala, which replaced the old PAGODE system. In order to ensure that this new application could provide value added, the installation in Douala was preceded by installation at six pilot sites in the territory. The experience drawn from these pilot sites helped with the planning of the installation in Douala, which was subject to a clearly defined approach requiring the establishment of a special project team.

This phase adhered to the following two principles:

The maximum automation of procedures. It was necessary to automate all procedures to ensure transparency and facilitate a posteriori controls thereof.

The accountability of Customs agents involved in the procedures and agents from professions external to Customs (shipping agents, air carriers, stevedores, authorized Customs agents, Customs clearance warehouse and area operators, express delivery operators, etc.). These stakeholders currently have direct access to the system from their offices, and the Customs services established in site offices are directly connected to the system. It was crucial for various stakeholders and in particular from the private sector, to participate in the system in order to facilitate cross-checks.

administration to make ASYCUDA similar to the old PAGODE information system.

By way of example, some of the measures were as follows:

- Electronic registration of the manifest by the consignee in ASYCUDA, 24 hours before the arrival of the ship;
- Registration of the delivery notes by the stevedores, thereby eliminating the need for Customs officers in the Customs warehouses within the port area;
- Elimination of the release order, and as a result, once the declaration has been validated, the authorized Customs agent makes a payment at the revenue office and then requests in return a delivery note from the stevedore; the agent does not return to the inspector who has validated the Customs declaration in order to obtain a release order;
- Elimination of the need for line managers' stamps on Customs declarations, which was an additional and pointless step.

This installation phase of a new information system has already facilitated the implicit use of a control system.

First, the new procedures include an anti-corruption approach: lack of contact between the Customs officer and the user and goods, the involvement of several stakeholders in the Customs clearance system, and the traceability and transparency of operations. This installation phase then gave rise to several assessment, discussion, and negotiation meetings among Customs officers, and between Customs officers and Customs clearance professionals. During these meetings, project teams were able to gradually dismantle the views justifying "abnormal practices" and propose new approaches (Cantens, 2007). For example, a number of Customs officers insisted on maintaining a presence in the warehouses because of widespread fraud practiced by the operators of the warehouses. When this fraud was assessed and quantified, the advantages of having these Customs officers in their position were addressed in an objective and quantifiable manner, and were deemed to be too few to justify this presence.

This first phase and the attendant technical discussion therefore facilitated a type of “cultural revolution.” The installation of a new tool, ASYCUDA, justified the development of the new procedures, by means of a lengthy discussion phase, and thus an internal reassessment. The key element of this reassessment was objectivity, the production and dissemination of documents analyzing the situations. Indeed, this discussion phase did not draw solely on qualitative opinions, which are always challenged by the most conservative Customs officers, due either to the prevalence of culturally external concepts imposed by the donors (widespread corruption), or other practices that must be curbed (widespread fraud). The difference between widespread fraud and widespread corruption was such that it could not serve as the basis for a joint analysis of the prevailing situation. Taking advantage therefore of this installation, the notion of quantifying the relevance and effectiveness of an administrative process in order to modify it has gained currency among Customs officers through tangible results.

The Need to Depart from Past Practices

This phase lasted close to one year in Douala Port—seven months to install the system and five months to monitor its launch. The period was shortened because of the experience acquired at pilot sites since 2005. Over a six-month period, the project team convened approximately sixty meetings with all Customs and non-Customs stakeholders (Cantens, 2007). This lengthy period was necessary to facilitate gradual ownership of new systems. However, there was need for a departure from past practices to herald the beginning of a new era. The launch of ASYCUDA on January 1, 2007 radically transformed Customs, with a shift from an approach based on the simple use of a tool to an operational internal control system based on this tool.

However, this departure had another significant consequence that was not immediately apparent. The lack of preparation of the maritime professions and Customs clearance professionals, as well as the ill-will

demonstrated at times by “conservative” Customs officers, made this launch highly contentious. The institution’s representatives, namely the minister and the director general, were the targets of vicious, personal attacks in the press and even within the State apparatus itself. Given their direct role, they therefore needed statistical data to give account and make it clear that the system was functioning effectively. They therefore experienced firsthand the need to be informed about the use of the system, as well as Customs revenues, the sole key figure produced to date.

A small team therefore exclusively produced figures for the director general and the minister. These agents responded to their requests on a case-by-case basis. However, at the same time, these requests were registered and thus constituted, to a certain extent, a database of indicators for management.

The use of the control approach therefore became more explicit, as operational services were aware that their practices were being monitored. Public demonstrations were organized for the field agents. In January 2007, the minister chaired a meeting in Douala during which the audit inspectors at Douala Port were made aware of the existence of charts that listed the times and dates of all actions pertaining to any given declaration, including simple consultation. The director general also directly addressed agents who were misusing the system, calling on them to “improve their performance.” In other words, management put pressure on the field agents, requesting that they quickly release declarations and ensure the legitimacy of certain controls, while at the same time advising them of this surveillance, in order to prepare personnel for the imminent sanctions and the new assessment procedures.

2008 — Institutionalization of an Operational Control Policy

In January 2008, ASYCUDA was stabilized and Customs officers had gained a relatively good understanding of the tool. The operational

control project therefore adopted a more institutional configuration, with additional resources.⁵

Specifically, a report compiling 24 indicators on 11 offices is drafted by a team of Customs officers and data processors within five working days following the end of the month. This report is forwarded by electronic mail to the operations managers, who can then disseminate it to their colleagues, identifying certain anomalies. Generally speaking, there appears to be no need to point out these anomalies. They are apparent and especially so to all parties concerned, as the 11 offices are covered in the same report. A confidential summary comprising a few pages and outlining the salient points is sent to the director general only. Each quarter, or even each month, the director general and the operations managers hold a coordination meeting, following dissemination of the report. In the near future, the indicators will also be published by the administration in the *Customs and Business Challenge* magazine.

The key objective is to ensure that the director general and the managers on the ground are in tune with the prevailing situation. Discussions on the administration’s strengths and weaknesses focus not only on qualitative aspects, but also draw on objective data applicable to both sanctions and evaluations of agents. The concept of management control is gradually being incorporated into the Customs system during the regularly convened coordination meetings between the director general and the relevant agencies.

⁵ This work is now integrated into projects supported by the donors, namely, the World Bank and the European Union.

Indicators, Production, Importance and Impact

Cameroon Customs currently has 24 indicators,⁶ which have been collected from 11 offices at the Douala port and airport. These 24 indicators are broken down into four types: activity indicators (four), performance indicators (seven), control indicators (ten), and risk management indicators (three). These indicators are used in multiple areas, including personnel management, inspection of services, and the design of reforms.

In terms of impact, significant revenue gains were achieved in 2008 relative to 2007; this increase, however, is not entirely attributable to increased economic activity.

Activity Indicators

Activity indicators describe the economic situation from the perspective of Customs: the submission of aircraft and ships' manifests, declarations registered in the system and amounts that have been pre-

⁶ Transit operations were deliberately excluded. Since 2007, the World Bank has been assisting Cameroon Customs with reform of this sector, which must be coordinated with the Customs administrations of the neighboring countries. Given that a host of issues was still under consideration, the production of transit indicators was not initially relevant.

validated, the issuance of delivery notes by stevedores, and electronic registration by Customs.

The director general requires an assessment of economic activity for two reasons. Managers may, during meetings, cite a decline in economic activity to substantiate a concomitant decline in revenues. It is therefore important for the director general to be aware of the economic trend, especially with regard to “fragile” offices that rely on the activity of one or two operators, as is the case, for example, at the airport with imports for telecommunications operators.

Conversely, it is important to compare revenue gains to increased port activity in order to make the distinction between the share of the increase associated with improved performance and the share linked solely to variations in economic activity.

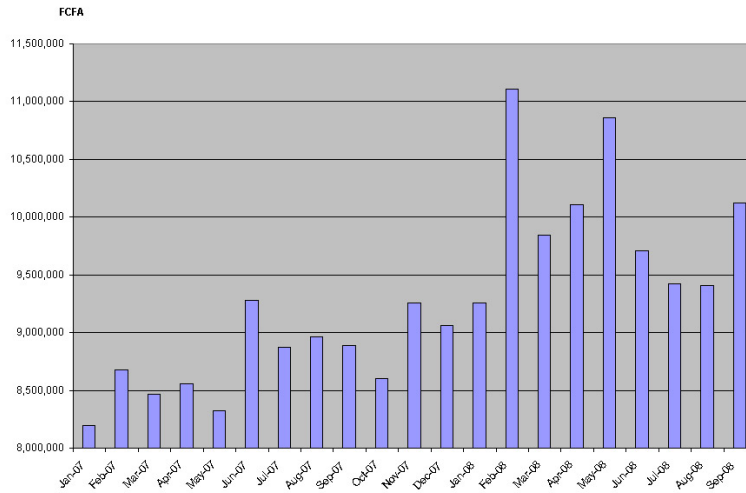
The need to consider the use of operational control once ASYCUDA has been installed is evident: it is precisely because several types of operators (freight forwarders, stevedores, shipping agents) have direct access to ASYCUDA that it is possible to compare the data and reveal either a consistent trend or discrepancies.

For example, the office responsible for clearing containers of directly imported goods registered a 21 percent increase in pre-validated revenue amounts⁷ between the first half of 2007 and the first half of 2008, while the number of declarations grew by only seven percent, and the number of containers accompanied by manifests by 16 percent. It is thus possible to establish that a share of the increased revenues was the

⁷ “Pre-validated” = Pre-validation by Customs is automatically done on the declaration when it is lodged and then registered by the declarant. The term “validation” is reserved solely for validations actually done in the system by the service, that is, after the front-line inspection. Validations may differ from the pre-validations if the Customs inspector who verified the declaration modified the terms of the tax base.

direct result of improved management by the office and was not solely attributable to increased economic activity. This improved management by the office occurred at the same time as the appointment of a new office manager in April 2008 and was taken into account in the pre-validated amounts (cf. Figure 1). There are also, of course, converse cases.

Figure 1. Trend in Pre-Validated Amounts in one Office at the Port



Source: Cameroon Customs

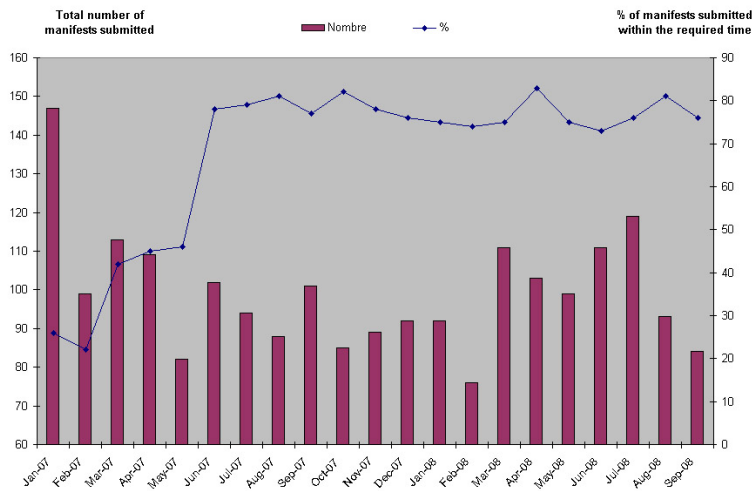
Performance Indicators

The time periods for each stage of the Customs clearance process, whether involving Customs or the private sector, are tracked by seven indicators. Time periods are a major challenge for the private sector, giving rise to numerous conflicts, particularly with regard to interpretation. They are monitored in order to avoid a gradual lengthening: time periods for the validation of a declaration, verification by the scanner, registration, declarations that have not been validated, compliance with

the 24-hour rule for ships’ manifests, payments, as well as for the period between validation by Customs and the issuance of the delivery note.

Certain indicators therefore monitor, in particular, the performance of Customs clearance professions. This is the case with shipping agents. Submission of the manifest 24 hours before the arrival of the ship is an obligation that facilitates targeting of controls on one hand and, with respect to freight forwarders, the conduct of Customs formalities before the arrival of the ship on the other. Goods can thus be cleared once the ship has docked. Figure 2 illustrates the trend of this indicator, which stabilized at 80 percent for manifests submitted within the required time. The remaining 20 percent pertained in most cases to goods from countries neighboring Cameroon.

Figure 2. Trend in Activity and Performance Indicators



Source: Cameroon Customs

The submission of manifests 24 hours before the arrival of the ship was also designed to allow freight forwarders or importers to expedite clearance of goods. These indicators revealed that only a handful of operators are taking advantage of this facility, as most of the Customs clear-

ance formalities (80 to 90 percent) are still being initiated only after the arrival of ships (one to two days after docking).

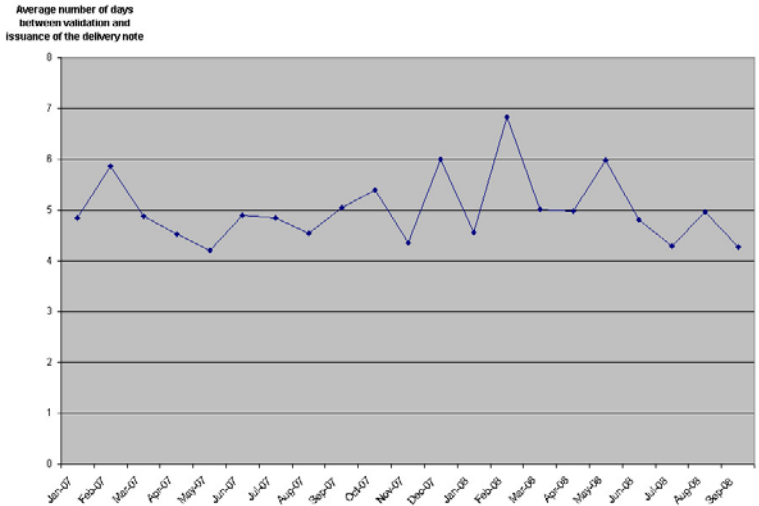
These indicators were used to also demonstrate to our private sector representatives that the major freight forwarders were essentially responsible for the longer processing times in 2007 (+3 days for processing at the port, which includes all Customs and non-Customs formalities). Figure 3 illustrates the average processing time for freight forwarders between validation by Customs and issuance of the delivery note. This delay is strictly attributable to the freight forwarders because, once the declaration has been validated, the declarant does not go back to the Customs inspector. The declarant pays the revenue office, which records this payment,⁸ thereby authorizing the stevedore to issue the delivery note once the declarant has also completed the warehouse formalities. An in-depth review of the notification provided by this indicator revealed that the five largest freight forwarders experienced longer processing times in 2007, increasing from 9 to 10 days to an average of 11 to 13 days. In June 2008, Cameroon Customs held a meeting with the associations for maritime professions and Customs clearance professionals in order to present the results of these indicators and alert them to the lengthening processing times. In this regard, the production of indicators and monitoring of their trends changes the relationship between Customs and the auxiliary Customs services, namely the authorized Customs agents, and builds its capacity to oversee them.

The early submission of manifests has a direct impact on the early completion of Customs formalities. One indicator therefore measures the early submission of declarations, which follows a steady increase that is

⁸ The declarant can pay the revenue office (by check or in cash) or the bank, which, in return, issues a document in which the bank undertakes to pay the duties and taxes to the Treasury. This document is recognized as a payment instrument in ASYCUDA. The declarant then submits it to the revenue office in exchange for a Treasury receipt.

higher than that of the total number of declarations, which increased almost fivefold since the launch of ASYCUDA. In March 2007, 200 declarations were registered before docking of the ship, which increased to 500 in November 2007, and then close to 900 in July 2008.

Figure 3. Trend in Processing Times by Freight Forwarders

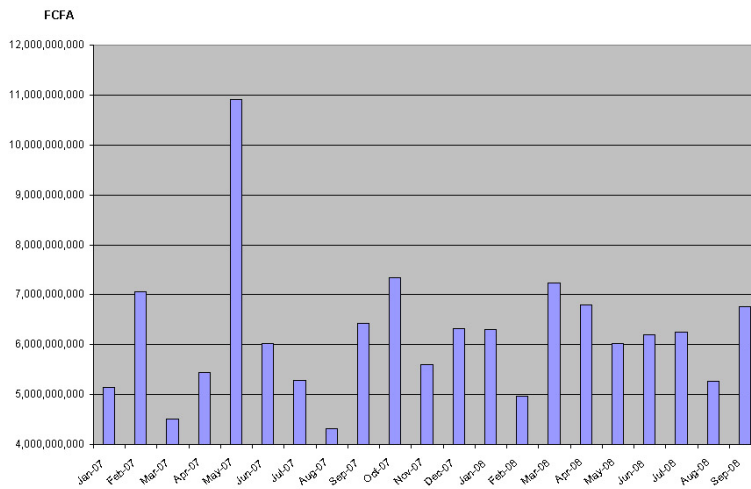


Source: Cameroon Customs

The indicators also measure the impact of improper Customs practices in terms of delayed revenues. Each month, a difference amounting to several billion CFA francs between what is pre-validated by freight forwarders and what is actually paid (cf. Figure 4) is calculated. This is, of course, not only an issue pertaining to delays, as the sums are paid; however, this delay can be problematic for the State’s budget as these delayed revenues account for approximately one week’s worth of revenue. Certain facilitation procedures also have an impact on these differences, because once the goods have been released, freight forwarders at times, despite guarantees, take some time to settle accounts through payment of duties and taxes.

This indicator is important because it provides a qualitative assessment of the work of the Customs officers and the practices of the professionals. Indeed, the director general previously had information only on validated amounts and collected amounts for each month. Validations from previous months and budget allocations are included in the collected amounts. It is important to determine, from the amounts validated each month, the share of the amounts actually paid in order to gauge the extent of gradual assimilation of reforms by services in the field (modification of the release procedure, the payment procedure, etc.).

Figure 4. Trend in the Impact of Processing Times on Late Collections

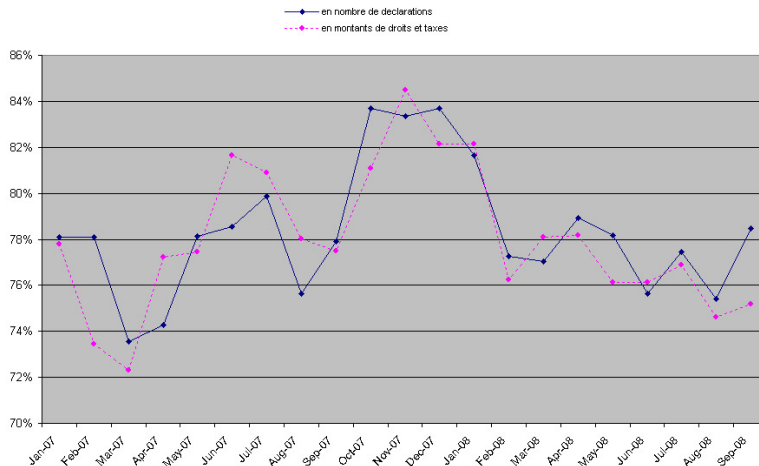


Source: Cameroon Customs

On a positive note, close to 80 percent of the declarations are validated on the day of or the day following their registration (cf. Figure 5). This indicator immediately became a positive one as soon as ASYCUDA was launched. It has nevertheless been conserved in order to measure the possible negative impact of strengthened Customs controls, in an effort to achieve the appropriate balance between facilitation and control.

With the same objective, certain indicators (Figure 6) directly attribute validation delays to the relevant inspectors. Their office managers, as well as the director general, receive monthly updates on the activities of their agents.

Figure 5. Processing Times – Performance of One Office



Source: Cameroon Customs

Control Indicators

Sensitive operations in the system are tracked by ten control indicators, which are designed to alert the service managers to the nature and scope of these operations in their organizations: modifications to manifests, cancelation of declarations, contra-entries, value added of controls by inspector, shortfalls (exemptions), declarations that have not been validated or paid (direct releases), reassignment of declarations among inspectors, and the workload of the inspectors.

Figure 6. Declarations Awaiting Processing, by Office and by Inspector

Office	Inspector	Number of declarations pending	Pending duties and taxes
DOUALA_PORT_I	Ins. A	5	16 117 098
	Ins. B	4	34 262 637
	Ins. C	14	131 608 819
	Ins. D	3	8 668 789
	Ins. E	3	14 297 817
	Ins. F	2	32 062 371
	Ins. G	1	6 212 703
	Ins. H	1	50 000
Total		58	413 840 230
DOUALA_PORT_II	Ins. I	13	259 525 810
	Ins. J	16	44 512 109
	Ins. K	12	19 767 194
Total		59	421 213 848

Source: Cameroon Customs

Certain operations are sensitive as they must remain rare occurrences. This is the case with contra-entries or the cancelation of declarations. Others are sensitive because they may be at the root of an act of corruption. This is the case with reassessments that Customs officers make during controls. A number of the reassessments may be too low.

Figure 7 is an extract from an indicator on the quality of front-line inspections. An identical indicator exists for the inspectors responsible for documentary controls.

Monitoring this indicator helps to define the typologies of practices. Each month, certain inspectors were systematically included in a group that reassessed a large volume of declarations for very low amounts, while others systematically ranked at the top of the list. This indicator is

offset by two others, namely, the inspectors’ workloads (number of declarations) and the reassignment of declarations (who hands over a declaration or is relieved of a declaration by the office manager, which is then reassigned to whom).

The activities of professionals are also monitored. Thus, an indicator on the status of stocks in Customs warehouses and areas revealed that certain warehouses had recorded more goods in ASYCUDA than they could actually store. This indicated, therefore, that goods were being released before completion of the entire Customs clearance process.

Figure 7. List of Front Line Inspectors

FRONT LINE		
INSPECTOR	JULY 2008	
	Number of declarations reassessed	Reassessment amounts
Ins. A	41	63 590 568
Ins. B	8	46 931 281
Ins. C	39	40 717 720
Ins. D	50	35 491 730
Ins. E	6	9 463 659
Ins. H	15	3 994 301
Ins. I	6	3 649 635

Source: Cameroon Customs

Similarly, a statement on the shortfall caused by delays in payment by the freight forwarders was also prepared. Here again, a number of declarants took advantage of the facilities to expedite the release of their

goods but failed to swiftly settle their accounts. These data nevertheless allow the directorate general to send short-term missions to help operational services audit these cases and increase the level of revenue (close to CFAF 2,000,000,000 collected during a two-week mission at end-2008).

Risk Indicators

Lastly, three risk indicators assess the effectiveness of the selectivity and consideration of risk analyses in the field. More indicators are required in order to develop the concept of an authorized operator.

Indicators currently monitor the balance in channel distribution. Although already determined in ASYCUDA for the port, the distribution between the red and yellow channels can vary considerably from one office to the next based on criteria. The maximum overall share for the red channel is 30 percent; it may, however, reach 50 percent for containerized goods.

Reroutings (change in the type of control) of declarations from one channel to another are, in theory, prohibited. Careful monitoring of each office is carried out to ensure that these reroutings are maintained at reasonable levels and allow office managers to provide encouragement in this regard.

Moreover, ASYCUDA data are compared to data provided by the inspection agency to identify cargo that had been slated for scanning but was not scanned. The publication of this indicator helped to alert operations managers to the fact that approximately 30 percent of declarations slated for scanning had bypassed this step. That rate has now fallen to less than 15 percent. At the request of the director general, the project team submits the list of these declarations to the operations managers. Generally speaking, the managers receive all the lists of declarations about which some doubt exists (declarations that have not been

validated, declarations that have not been scanned, and so forth), and thus for which action on their part is expected.

Principles for the Production of Indicators

The separation between those who are responsible for the production and monitoring of indicators and those who are engaged in anti-fraud efforts is the first principle and lesson. The development of indicators entails mobilization of a specific team, which must be necessarily small to maintain a certain level of confidentiality with respect to the development of the indicators.

However, this team could become an important “power center,” with two problems.

- It could become the target of internal criticisms that weaken it; and
- The perennial question “who is inspecting the inspectors?” emerges, given that very few “external” controls of Customs administration are conducted.

Two decisions were therefore made immediately following the establishment of this team:

- The team’s mission is to automate the implementation and dissemination of the indicators, as managers in the field must no longer depend on anyone to gain access to the indicators; and
- The team will not pursue any investigations of Customs following the notifications that it was able to provide using the indicators, in order to avoid any accusations of manipulating the indicators and taking credit for the results thereof.

Impact

These indicators formalize a culture of management of personnel based on their performance. Customs officers are suspended on a regular basis in the system, and mobility of personnel is in part contingent on individual performance. More severe sanctions, such as the dismissal of Customs data processors following incidents of fraudulent contra-entries, were also imposed.

The notifications were the second concrete result. Certain indicators, such as those on the status of warehouses, the number of delivery notes, and exemptions gave rise to systematic investigations conducted by central services. Representatives from Customs clearance services were also informed of the conduct of their members.

The third tangible result briefly developed to illustrate the effectiveness of the indicators in a reform process was the monitoring of the effectiveness of front-line Customs inspection and documentary control. There was a sharp decline in reassessments in 2007, leading to a paradoxical situation: the more declarations were subject to controls, the fewer disputes there were. Disputes accounted for less than 0.5 percent of total revenue, which, in the final analysis, was very low, given the number of inspected declarations. In 2007, reassessments resulted in increased revenues on the order of between CFAF 150 million and CFAF 250 million each month. Since March 2008, these reassessments generated between CFAF 300 million and CFAF 400 million. By focusing more on the monitoring of disputes, and by developing specific indicators, pressure was brought to bear to ensure more productive controls.⁹

⁹ Accrued over the quarter, reassessment amounts doubled between the first and second halves of 2008, jumping from CFAF 568,000,000 to over CFAF 1,000,000,000.

The indicators have the advantage of providing a very precise picture of the effectiveness of Customs control.

First, for example, it was noted that the number of reassessments did not increase, totaling approximately 300 each month. It was, in fact, the reassessment amounts that increased.

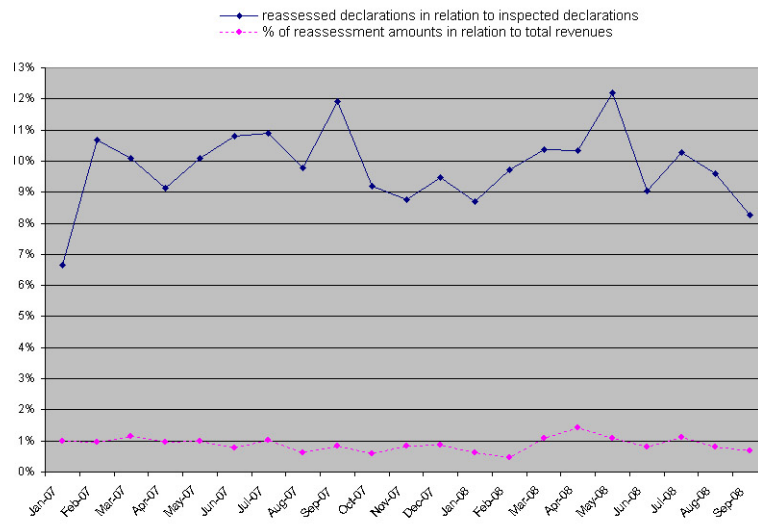
Second, while all offices carried out reassessments, one office in particular accounted for three-quarters of the total. The monthly amount for this office varied between CFAF 100 million and CFAF 200 million up to March 2008. Since the second quarter, this amount has fluctuated between CFAF 200 million and CFAF 300 million.

Third, the organization of anti-fraud efforts must be called into question: are they, as a priority, designed to promote collaboration with the declarants or are they instead repressive? The monthly sum of CFAF 300,000,000 in earnings from Customs control has to be weighed against the CFAF 2,000,000,000 in additional earnings each month, which is linked to the evolving conduct of the declarants who pre-validate their declarations to the tune of an additional CFAF 1,000,000 (cf. Figure 1). Is it possible that the current level of control (the number of controls has remained constant) is a deterrent and influences the behavior of all declarants?

These indicators therefore help to plan the pace of the reform process. Despite pressure exerted on the inspectors to conduct more effective controls, documentary controls are still too few in number, which has a direct negative impact on front-line inspections and on the possibility of introducing a “green channel” without controls.

Indicators, production, importance and impact

Figure 8. Monitoring the Effectiveness of Controls in One Office



Source: Cameroon Customs

The Future of the Reform Process & Conclusions

The development of indicators is an ongoing process that must adapt to organizational changes: new indicators must be developed on a continuous basis in accordance with evolving fraud and corruption techniques.

One of the objectives still to be achieved is the expansion of the indicators to all areas of Customs, and to transit operations, in particular. GPS is being used in the case of one reform now under way. The impact of these new measures will be measured and monitored. At the same time, plans are in place to develop the concept of an authorized operator¹⁰ and enhance the effectiveness of oversight of authorized professions (several freight forwarders have already been regularly suspended on the basis of the indicators).

In 2009, this tool will be made “more professional,” which means that direct access to the indicators will be available via the Intranet, adopting

¹⁰ This concept requires a minimum of three conditions:

- finding the indicators and a dissemination method that will not stir up opposition among those who will not be authorized; this consideration is important for the success of the reform of transit operations where 80 percent of operations are conducted by four operators, while the remaining 20 percent are handled by some one hundred operators;
- managers in the field must be sufficiently versed in the culture of management by indicators for ongoing monitoring of authorized operators;
- the largest operators should meet satisfactory conditions; this, however, is not the case for current indicators on time periods.

a push-type information system, that is, the automatic and regular implementation of certain indicators and the dissemination of the result by electronic mail to operations managers and the director general, and more attractive Internet-type ergonomics to encourage its regular use among operations managers.

The “professionalization” of the tool seeks to promote ownership of this tool by field personnel, in a bid to include it among the daily management tools used by their agencies and change the professional culture in Customs.

The reform experience in Cameroon demonstrates the crucial nature of operational internal control. This function should not be carried out at the end of the reform process for Customs administrations in Sub-Saharan Africa. It does not symbolize the completion of the modernization process just because it was the most recent phase of the modernization process in Western Customs administrations. These tools are a prerequisite for the success of the entire modernization process.

Lastly, it bears noting that reform of African Customs administrations is a battle between the “progressives” and the “conservatives,” and that all external financial and non-financial aid has been considerable. The aim is to introduce irreversible modernization phases on which information must also be provided. Directors general can rely on their colleagues and on the support of political authorities to implement their reforms. However, directors general also depend on the entire society, the outside world, and on donors to curb corrupt practices. Indeed, it is when users view Customs officers as effective that corrupt agents will be stigmatized by users and their colleagues, and sanctions imposed against them are bound to be facilitated and accepted.

Bibliography

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.

CRAD - Comité de réforme de l'administration des douanes (2004), *Final report*.

Raffinot, M. (2001), « “ Motiver” et “chicoter” : l'économie politique de la pression fiscale en Afrique subsaharienne » in Raffinot, (under the supervision of) M., Roubaud, F. (2001), *Autrepart 20*, pp. 91-106.

Annex : Pricing Policy and contribution of Customs Revenues to the State Budget

Contribution of Customs Revenues to the State Budget

Budget year	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Budgetary Projections	1,509,000,000,000	1,617,000,000,000	1,721,000,000,000	1,861,000,000,000	2,255,000,000,000	2,276,000,000,000
Customs Revenues	302,460,900,00	309,148,400,000	346,653,000,000	375,409,800,000	401,262,600,000	
Percentage	20.04	19.12	20.14	20.17	17.79	NA

1 Euro = 655,957 FCFA

Main Customs Duties and Taxes applied in the CEMAC Zone

Type of products	Categories	Customs duties (%)	VAT (potential) (%)	Excise taxes (potential) (%)
Basic commodities	Category I	5	17,50	
Raw materials and capital goods	Category II	10	17,50	
Intermediate and miscellaneous goods	Category III	20	17,50	
Convenience goods	Category IV	30	17,50	25