



CUSTOMS DOUANE

GOOD PRACTICE PAPER NO. 1

Se regarder dans le miroir II

Les contrats de performance dans les douanes camerounaises

Gazing into the mirror II

Performance contracts in Cameroon Customs

Minette Libom Li Likeng, Marcellin Djeuwo, Samson Bilangna



SUB-SAHARAN AFRICA
TRANSPORT POLICY PROGRAM

Se regarder dans le miroir II

« Se regarder dans le miroir II »

Les contrats de performance dans les douanes camerounaises

Minette Libom Li Likeng

Marcellin Djeuwo

Samson Bilangna¹

Décembre 2011



Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne

¹ Respectivement Directeur Général des Douanes du Cameroun, Chef de l'équipe de Gestion des Risques et Directeur de la division en charge de l'informatique.

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

- 36 pays africains
- 8 communautés économiques régionales
- 2 institutions africaines : *CEA et UA-NEPAD*
- 7 bailleurs de fonds actifs : Commission européenne (principal bailleur de fonds), Norvège, Royaume-Uni, Suède, Fonds de facilitation des échanges, Banque islamique de développement, Banque africaine de développement et Banque mondiale (institution d'accueil)
- Des organisations régionales publiques et privées

* * * * *

Le SSATP remercie la Commission européenne, la Norvège, le Royaume-Uni, la Suède, le Fonds de facilitation des échanges, 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 Web du SSATP

www.worldbank.org/afr/ssatp

Les constatations, interprétations et conclusions présentées ici sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues des bailleurs de fonds du SSATP ou de ses partenaires.

© 2011 Banque internationale pour la reconstruction et le développement /Banque mondiale

Tous droits réservés.

Table des matières

Avant-propos	vii
Remerciements	ix
Sigles et abréviations	xi
Introduction	1
Contexte des contrats de performance	3
Structure des contrats	5
Qualité des parties contractantes	5
Objectifs des douanes camerounaises et du contrat de performance	5
Mesures de la performance et ses modalités	6
Les engagements mutuels	8
Récompenses et sanctions	9
Mise en œuvre des contrats	13
Les actes préparatoires aux contrats	13
Passer par une nécessaire phase expérimentale	17
La démystification des rapports hiérarchiques	17
La nécessaire évaluation	18
Résultats obtenus	19
L'impact des contrats sur les recettes douanières	20
Impact sur la lutte contre la fraude	23
Impact sur les mauvaises pratiques	27

Nouvelle étape : des contrats opérateurs	33
Contexte	33
Les objectifs recherchés	35
Mesures de la performance et ses modalités	36
Engagements des parties	37
Récompenses et sanctions	38
Résultats à mi-parcours	38
Les premières leçons à tirer des contrats opérateurs	41
Conclusion générale	43
Bibliographie	45

Avant-propos

Deux années après la parution du premier fascicule des douanes camerounaises sur leur réforme, il m'est particulièrement agréable d'assurer aussi la préface du second.

Cette nouvelle publication entre dans le contexte de l'année 2011 que l'Organisation mondiale des douanes a placée sous le signe de la « connaissance comme catalyseur de l'excellence ». Elle atteste que les douanes gagnent à analyser et à montrer ce qu'elles font, afin de recueillir tout le soutien possible à leur réforme, de l'intérieur comme de l'extérieur de l'administration.

Par ailleurs, il est très encourageant et instructif pour l'ensemble de la communauté douanière de voir se dérouler une réforme sur le long terme. En assurant une double continuité, dans la méthode de réforme—mesurer ses performances pour les améliorer—et dans la publication des résultats, les douanes camerounaises se sont livrées à un exercice difficile, à la fois par la technique qu'il requiert et la *transparence qu'il occasionne*.

L'Organisation mondiale des douanes a été associée techniquement à cette réforme et il nous est donc possible d'en tirer directement quelques enseignements pour toute notre communauté. L'exemple relaté dans ce deuxième volet illustre l'attention que nous devons accorder au caractère empirique et pragmatique de toute réforme des

douanes, la prise en compte de la culture professionnelle existante qui représente parfois une entrave au changement mais constitue surtout le plus sûr levier de progrès.

Introduire des chiffres, mesurer la performance changent la représentation qu'ont les douaniers et les usagers de leur propre métier et des relations qu'ils entretiennent, vers plus d'éthique et de respect des réglementations. Tous les acteurs de la chaîne de dédouanement sont ainsi appelés à plus d'efficacité pour assumer leurs fonctions devenues cruciales au sein de sociétés de plus en plus ouvertes au commerce international. En ce sens, ce second volume fournira aux réformateurs une matière à penser originale.



Kunio Mikuriya
Secrétaire général
Organisation mondiale des douanes

Remerciements

Au moment où ce travail arrive à son terme, ses auteurs adressent leur profonde gratitude à Messieurs Thomas Cantens et Gaël Raballand qui, par delà l'appui des institutions qu'ils représentent (Organisation mondiale des douanes et Banque mondiale), ont éclairé de façon déterminante la réflexion menée par les douanes camerounaises pour améliorer leurs performances. Ils remercient aussi Messieurs Nestor Demanou, Andomo Elanga, Adoum Mahamat, et le personnel de la Cellule de Gestion des Risques (David Clovis Um Batta, Eugène Lucie Bela, Samuel Nhanag Moka, Abel Thierry Zogo, Vitus Landry Zambo, Rodrigue Boubou Kamdem, Victorine Tah Nasah, Marlyse Fossi, Raphael Athanase Hamadjam, Etienne Jean Baptiste Zhe Mekoulou, Ouseini Hadidja, Firmin Keambou, Jeanne d'Arc Mahabo, Pythagore Oumarou de regretté mémoire) pour leurs contributions multiformes à la réalisation du présent ouvrage, qui fait suite à un précédent ouvrage publié en 2009 par le SSATP².

² *Se regarder dans le miroir, le contrôle de l'exécution du service dans les douanes camerounaises*, Minette Libom Li Likeng, Thomas Cantens et Samson Bilangna, SSATP Discussion Paper No. 8, Washington D.C, 2009.

Sigles et abréviations

CEPR	<i>Center for Economic and Policy Research</i>
CERDI	Centre d'études et de recherches sur le développement international
CIFD	Centre international pour la fiscalité et le développement
DG	Directeur général
DLP	Douala Port
DPO	Direction par objectif
FCFA	Francs de la communauté financière africaine
GAR	Gestion axée sur les résultats
p	page
SYDONIA	SYstème DOuaNier Automatisé
T	trimestre

Introduction

Ajjan Van Weele³ décrit la ‘performance’ comme une combinaison de l’*efficacité* et de l’*efficience*, l’efficacité étant la mesure du degré avec lequel les objectifs sont remplis et l’efficience, le rapport entre les résultats obtenus et les ressources utilisées. Ainsi, la mesure de la performance doit non seulement vérifier que les objectifs fixés ont été atteints, mais aussi, qu’ils ont mobilisé un minimum de ressources possible.

La problématique de la mesure des performances n’est pas nouvelle au Cameroun. Plusieurs tentatives ont été engagées avec des résultats mitigés certes, mais qui ont permis de montrer l’existence d’un besoin de modernisation de l’administration publique.

On peut à cet égard évoquer les ‘contrats de performance’ signés au début des années ‘90, entre le gouvernement du Cameroun et les sociétés parapubliques pour les aider à améliorer leur compétitivité mise à mal par la crise économique. Cette initiative a produit un résultat mixte, faute d’indicateurs et de critères d’évaluation des performances.

On peut aussi se souvenir du concept de la ‘DPO’ (direction par objectif), cousin lointain des contrats de performance actuellement appliqués dans les douanes camerounaises et institués par le ministère des Finances dans les années 2000. En effet, depuis cette époque, celui-ci fixe des objectifs quantitatifs aux différents services administratifs au début

³ Arjan Van Weele, *Purchasing and Supply Chain Management*, 2001, cité dans *La mesure de la performance achats*, Recherche collective, École supérieure des affaires, Grenoble. www.iae-grenoble.fr/.

de l'exercice budgétaire et leur affecte les moyens correspondants. Chaque responsable est jugé en fonction de ses résultats. Le système présente une limite majeure, le seul indicateur mesurable étant le montant des droits et taxes de douane perçus, sans savoir par ailleurs comment cet objectif est atteint. Or, la qualité du service rendu et les intérêts des opérateurs économiques, sont autant d'éléments à prendre en compte pour une évaluation claire et précise, objective et quantifiable, de la performance de l'administration.

Reste le projet « GAR » (Gestion axée sur les résultats) qui vise à inculquer aux agents publics la culture de la performance dans la gestion des affaires publiques. Cette nouvelle démarche n'étant qu'à ses débuts et aucune évaluation n'ayant encore, à notre connaissance, eu lieu, il est difficile d'en juger.

Dans le cadre des indicateurs de contrôle de l'exécution du service et par suite, des contrats de performance, les douanes camerounaises se sont engagées dans une dynamique de la recherche de la performance objectivement mesurable et quantifiable. Dans cette perspective, le Directeur général des Douanes du Cameroun a signé le 1^{er} février 2010, des contrats individuels de performance avec ses collaborateurs exerçant dans les principaux Bureaux des Douanes de Douala, le Bureau de Douala Port I chargé du contrôle de l'importation des marchandises conteneurisées et le Bureau de Douala Port V qui traite les importations des véhicules. Ces deux bureaux ont réalisé à peu près 60 % des recettes douanières nationales au cours des quatre dernières années.

Ces contrats, qui s'enracinent dans un contexte et un environnement précis, ont été mis en œuvre selon une démarche originale, empreinte de patience et de prudence.

Contexte des contrats de performance

Dans le cadre de la mise en œuvre de son programme de réforme, les Douanes camerounaises ont adopté le système SYDONIA++ comme élément structurant du processus de modernisation institutionnelle. Ce programme de réforme a été lancé le 2 janvier 2007 dans un contexte conflictuel marqué par des attaques répétées par voie de presse contre la hiérarchie douanière et un discours pessimiste tenu par des personnes malveillantes à l'égard de la réforme douanière. Il est donc apparu nécessaire d'apporter des indications chiffrées, non seulement pour éclairer l'opinion et rendre compte du fonctionnement réel de l'outil, mais aussi pour surveiller le système contre les blocages que développeraient les douaniers et les opérateurs véreux en vue de légitimer leur discours.

Pour ce faire, la Direction générale des Douanes met alors en place un dispositif de compte rendu quotidien du fonctionnement de SYDONIA. Trop manuel, ce système montre très vite ses limites et une équipe est alors créée avec pour mandat d'améliorer et d'automatiser la production de ces comptes rendus. Quatre types d'indicateurs sont définis et appliqués dans 11 bureaux douaniers de Douala:

- Les *indicateurs d'activités* qui suivent l'activité douanière pour mettre en perspective économique les variations des résultats atteints dans chaque bureau.
- Les *indicateurs de performance* qui mesurent les performances de bout en bout et jusqu'au niveau individuel des douaniers et des professions partenaires.
- Les *indicateurs de contrôle* qui surveillent les procédures douanières sensibles afin d'informer les responsables de l'activité de leur service et de leurs agents.

- Les *indicateurs de risques* qui ont une fonction de lutte contre la fraude pour veiller au respect des orientations de contrôle fournies par la cellule douanière de gestion des risques.

Par ce moyen, les douanes ont renforcé le dispositif de contrôle de l'exécution du service, ce qui a contribué à résoudre l'asymétrie d'information entre services centraux et services opérationnels. Cette politique de contrôle veille à ce que les nouvelles procédures décidées soient réellement appliquées sur le terrain.

Les différents indicateurs produits mensuellement font l'objet d'un rapport adressé au Directeur général des douanes autant qu'aux responsables opérationnels, afin que tout le monde 'sache tout sur tout', en partageant la même réalité objective lors des réunions mensuelles organisées à cet effet.

Ce système, baptisé 'se regarder dans le miroir', a conduit à une sorte d'autocontrôle et fait, par conséquent, reculer la corruption et certaines mauvaises pratiques. Toutefois, ces indicateurs ne donnent qu'une photographie statique qui décrit le fonctionnement de la Douane sans en donner les pistes d'amélioration. Karl Marx⁴ ne disait-il pas déjà en son temps que « les philosophes n'ont fait qu'interpréter diversement le monde, il s'agit maintenant de le transformer » ? C'est donc pour donner du mouvement à cette vue statique du fonctionnement de la Douane que les contrats de performance sont alors le prétexte tout trouvé pour passer d'un système purement descriptif des indicateurs à une approche prescriptive où des objectifs quantitatifs et mesurables sont fixés aux inspecteurs, sur la base desquels ils sont jugés.

⁴ Marx (Karl) Thèses sur Feuerbach (1845), XI.

Structure des contrats

Les contrats définissent clairement les champs et les modalités de leur mise en œuvre.

Qualité des parties contractantes

Le contrat spécifie sans équivoque les parties concernées : le Directeur général des douanes camerounaises qui s'engage es-qualité et engage donc l'institution qu'il représente et l'agent public nommément désigné ou le cas échéant, l'opérateur économique cocontractant. Si la portée des engagements entre le Directeur général et son collaborateur semble moins évidente du fait des rapports hiérarchiques qui les lient, il n'en va pas forcément de même lorsque deux directeurs généraux (l'un des douanes et l'autre d'une entreprise) contractent. D'où la nécessité pour les parties d'être clairement identifiées.

Objectifs des douanes camerounaises et du contrat de performance

Sur la base de ce qui précède, la politique des contrats de performance s'inscrit dans une logique de mise en œuvre du plan de réforme de l'administration des Douanes. Ces contrats ont pour principal objectif de lutter avec plus d'efficacité contre la fraude et la corruption, tout en visant une plus grande célérité et efficacité dans le traitement des dossiers. En d'autres termes, à partir d'indicateurs objectifs, les contrats cherchent à rendre les services performants, responsables et transparents, en privilégiant les règles d'éthique. L'inspecteur qui s'engage doit travailler vite, mais en détectant la fraude. Pour ce faire, il doit être présent à son poste de travail, être professionnel et convaincu que son

apport dans la réduction du temps et des coûts de passage des marchandises est primordial.

Depuis quelques années en effet, les douanes camerounaises s'efforcent d'améliorer la qualité de service rendu aux usagers. Cette nouvelle culture doit imprégner tout autant son organisation que les comportements attendus des agents. L'utilisateur doit voir ses démarches facilitées et simplifiées au sein d'une administration plus accessible et réactive, qui prend toute sa part dans les enjeux de compétitivité économique du pays.

En bref, la démarche vise à rendre les douanes camerounaises plus performantes pour offrir un service de qualité aux entreprises, améliorer l'efficacité des contrôles et alléger les démarches administratives lors du franchissement des frontières.

Mesures de la performance et ses modalités

Afin de concilier facilitation des échanges et efficacité de lutte contre la fraude, huit indicateurs ont été définis (quatre par catégorie) pour former la base de l'évaluation de la performance de l'inspecteur. Le souci premier était ici de mesurer les performances sur la base de données objectives et quantifiables, directement issues du système informatique SYDONIA. Les informations provenant de sources non vérifiables et non quantifiables ne sont pas prises en compte dans l'évaluation. Si ce choix peut être critiquable, il a été guidé par le souci de proscrire de l'environnement des contrats, l'arbitraire ou les erreurs d'appréciation. Les imprécisions dans la définition des modalités d'évaluation des performances pourraient générer des divergences d'interprétation et par conséquent, des conflits préjudiciables à la suite des événements. Par ailleurs, les contrats fournissent des bases d'évaluation de l'inspecteur et ont des conséquences sur sa carrière. Ils doivent donc reposer sur des instruments rigoureusement précis. En outre, l'absence de base solide

rendra difficile l'évaluation des résultats globaux obtenus et ne permettra donc pas de savoir si les objectifs recherchés ont été atteints ou non.

Les indicateurs existent ou ont été recalculés mensuellement depuis janvier 2007, ce qui les rend fiables car fondés sur des milliers d'observations. À partir de là, des valeurs médianes sont calculées pour tous ces indicateurs (annexées au contrat de performance) et les performances mesurées à partir de ces valeurs médianes qui fixent des objectifs réalistes. Par ce fait, il est plus facile d'exiger de quelqu'un des résultats déjà obtenus par plus de la moitié des agents qui se sont trouvés dans la même situation. Parce que les engagements sont faits pour être exécutés, les contrats ne cherchaient pas à piéger, mais à inciter ou à encourager l'agent à se perfectionner en améliorant les performances générales du groupe.

Dans la pratique, un tableau définit l'appréciation attribuée à chaque indicateur en se fondant sur l'expérience des quatre dernières années. Ce tableau révisé tous les trois mois répertorie tous les inspecteurs appartenant à un même bureau afin de tenir compte de l'évolution de la performance du bureau.

Le contrat est réalisé à 100 % si tous les indicateurs atteignent le niveau 3 (bon) et si les valeurs par indicateur ne sont pas en deçà ou au-delà du minimum/maximum fixé pour l'indicateur ; un tableau indexé au contrat reprend ces minimums/maximums. Les appréciations sont définies comme suit :

- Le niveau faible (1) correspond à un niveau de performance inférieur à la médiane
- Le niveau moyen (2) correspond à la médiane
- Le niveau bon (3) correspond à un niveau de performance supérieur au niveau médian à concurrence d'un pourcentage donné et plus élevé que le 'niveau moyen'

- Le niveau très bon (4) correspond à un niveau de performance supérieur au niveau médian à concurrence d'un pourcentage donné et plus grand que le 'niveau bon'

Les engagements mutuels

Les contrats stipulent les engagements des différentes parties. Concrètement, l'inspecteur qui s'engage adhère simplement aux dispositions contractuelles qu'il a acceptées lors des négociations et sur la base desquelles il sera jugé. Ces dispositions comportent des indicateurs qui fixent les résultats chiffrés à atteindre. Elles déterminent aussi les récompenses garanties à ceux qui réalisent convenablement leurs engagements, ainsi que les sanctions auxquelles s'exposent les moins performants.

Toutes les parties ont intérêt à ce que le but recherché soit atteint, c'est pour cela que le Directeur général s'engage à encadrer et à accompagner les inspecteurs signataires des contrats. Pour y parvenir, il a accepté de :

- créer une cellule de gestion des risques chargée, entre autre, de mesurer les performances. Elle répond dans les plus brefs délais, à toute question que se pose l'inspecteur sur son évaluation et son contrat de performance. Elle s'occupe aussi de l'évaluation régulière des contrats et en assure le suivi décadaire, mensuel et trimestriel. Cette structure est composée de fonctionnaires capables de résister à la pression des opérationnels (inspecteurs et chefs de service) qui pourraient par des moyens divers, solliciter la modification des résultats à leur profit. Elle doit être prudente parce qu'une erreur de sa part peut avoir des répercussions négatives et graves sur la carrière d'un inspecteur. En tout état de cause, elle doit rester impartiale et courageuse parce qu'à l'instar d'un magistrat, elle plaide à charge et à décharge.
- traiter de façon spécifique les contentieux des bureaux concernés pour améliorer la célérité du versement des parts contentieuses.

Récompenses et sanctions

Récompenses

Les contrats passés avec les inspecteurs comportent toujours en toile de fond les rapports hiérarchiques qui lient les deux parties. De ce fait même, Le Directeur général n'attend de son subordonné ni récompense ni sanction. Par contre, il a pour devoir d'encourager l'inspecteur méritant. Le système de récompense peut être de nature pécuniaire. Il est nécessaire et même logique que l'inspecteur qui contribue à une hausse des recettes soit récompensé. Cette forme de rétribution peut toutefois présenter des limites : d'abord parce qu'aucune somme d'argent ne pourra combler le 'manque à gagner' de celui qui renonce au gain facile en pratiquant la vertu par le refus de la corruption. Ensuite, parce que l'autorité politique (ministre des finances, gouvernement ou parlement) pourrait redouter de se mettre à dos les fonctionnaires qui ne bénéficient pas de la même attention. Enfin, parce que les incitations non-financières dépendent surtout du Directeur général et semblent assez valorisantes et plus pérennes que les avantages financiers. On comprend alors que la plupart des fonctionnaires camerounais ont pour habitude d'afficher dans leur bureau les photos prises avec tel ou tel supérieur hiérarchique dans le cadre de manifestations officielles. Ils aiment garder également à portée de main tel diplôme ou telle médaille obtenu en raison 'des bons et loyaux services rendus à la nation'. Toutefois, il est important que des motivations financières raisonnables soient couplées aux incitations non financières. Ainsi, dans le contexte camerounais, le Directeur général a pris les engagements suivants :

- Personnaliser le parcours professionnel des inspecteurs sous forme d'entretiens annuels destinés à explorer avec eux les perspectives d'évolution professionnelle.
- Citer les noms de trois inspecteurs ayant atteint le meilleur pourcentage moyen de réalisation du contrat au sein du bureau, dans

l'organe⁵ d'informations des douanes camerounaises et sur le site Internet de la direction générales des douanes.

- Gratifier les trois meilleurs inspecteurs au cours du trimestre écoulé et en faire mention dans leur dossier. Le montant de la gratification n'est pas intégré dans le contrat et ne fait pas l'objet de négociation, sans doute à cause de son caractère modique, comparé à ce que le douanier perd en renonçant aux mauvaises pratiques. En fait, la somme donnée par le Directeur général aux inspecteurs concernés est moins une récompense qu'un symbole.
- Donner droit à une formation supplémentaire aux trois meilleurs inspecteurs à l'issue du semestre écoulé.

Sanctions

Comme en matière de récompense, l'inspecteur est par ailleurs exposé à des sanctions directes appliquant les conditions suivantes :

- Si l'inspecteur n'atteint pas les minima/maxima requis au cours d'un mois, il sera frappé d'un avertissement.
- Si sa performance ne s'améliore pas sur une période de deux mois consécutifs, le chef de bureau ou de secteur se verra dans l'obligation de le convoquer.
- Si ce manque de performance persiste ou est inférieure à 100 % le mois suivant, l'inspecteur fera l'objet de sanctions discipli-

⁵ La Direction générale des douanes publie mensuellement une revue intitulée « Customs and Business Challenge » : celle-ci reprend les performances trimestrielles des douanes et des autres acteurs de la chaîne de dédouanement. C'est donc une revue qui est très lue par ceux qui travaillent dans l'environnement douanier. Le fait pour un inspecteur de voir figurer son nom dans cette revue comme ayant exécuté de manière particulière ses engagements contractuels est très valorisant pour lui.

naires de la part de la direction générale, voire à une mutation disciplinaire et cet état de service sera inclus dans son dossier.

Le but du jeu est d'édicter des sanctions suffisamment dissuasives pour inquiéter l'inspecteur et le pousser à l'effort, mais aussi pour que l'appât du gain facile ne prenne pas le dessus sur la volonté de réforme.

Durée et révision du contrat

Le contrat a été rédigé pour une durée de six mois. À l'issue de trois mois, il était prévu que les indicateurs retenus dans le contrat de performance feraient l'objet d'un audit à mi-parcours pour vérifier leur fiabilité et leur pertinence. Un amendement au contrat pourrait ainsi être signé si les indicateurs sélectionnés où les valeurs-cibles de la performance étaient modifiés. Dans le cas contraire, le contrat continuerait par périodes de six mois par reconduction tacite.

Mise en œuvre des contrats

La mise en œuvre des contrats a été l'aboutissement d'une démarche rigoureuse. Cette démarche a été conçue de manière à maintenir le cap, quelles que soient les zones de turbulence à franchir. Il fallait garder clair à l'esprit que le caractère novateur et même révolutionnaire de cette initiative bousculerait des habitudes. Les douanes sont réputées être une administration conservatrice et toute innovation est regardée avec suspicion. La méthode de travail suivie a bien intégré cette logique et l'équipe chargée de la mise en œuvre des contrats savait qu'elle n'allait pas en terrain conquis.

Les actes préparatoires aux contrats

La mise en œuvre des contrats découle d'une démarche volontariste du Directeur général. Cette volonté, associée à une bonne dose de courage administratif ont permis de surmonter les multiples difficultés rencontrées sans se détourner de l'objectif.

Franchir le pas

Peut-on faire signer des contrats aux fonctionnaires qui sont déjà liés à l'État par le statut général de la fonction publique ? Telle est la controverse à l'annonce de l'introduction de contrats de performance au sein de l'administration des douanes camerounaises. Certains douaniers n'ont eu de cesse en effet d'épiloguer sur la pertinence de ces contrats, dans un environnement où les droits et les obligations des acteurs sont d'avance réglés par voie réglementaire. Comme on peut le constater, les premiers débats se sont donc déportés sur le terrain juridique non pas

pour examiner la nécessité des contrats, mais pour en vérifier la légitimité. Les tenants du 'non' ont trouvé parfois des partisans jusqu'à certains lieux insoupçonnés de la hiérarchie administrative et douanière.

À vrai dire, un faux débat puisque les contrats ne sont que de simples outils de management et n'ont pas été conçus pour affronter le statut de la fonction publique. En fait, il n'est pas exagéré de penser que certains douaniers ont eu peur de l'inconnu. Ils redoutaient la fin de certains privilèges et se sentaient bousculés jusque dans certaines de leurs certitudes. Les moins bons savaient que les bonnes performances des meilleurs ne masqueraient plus leurs faiblesses et qu'ils seraient jugés aux résultats.

Encore une fois, il a fallu une bonne dose de courage administratif pour franchir le pas. Le caractère novateur de la démarche portait aussi sa part de risque. Il fallait avancer par touches successives, prudemment mais fermement pour ne pas se laisser distraire. Tout échec de l'expérimentation était redouté car près de 76 % des recettes douanières du Cameroun étaient en jeu et, ni les décideurs politiques, ni l'opinion publique n'auraient pardonné à la douane d'avoir pris tant de liberté au nom de la recherche de la performance. Les partisans de l'immobilisme auraient trouvé du grain à moudre et exigé des têtes à couper. La presse à sensation aurait amplifié les faits et demandé des sanctions.

Pour vaincre les sceptiques, rassurer les uns et les autres, une campagne de sensibilisation a été organisée afin que tout le monde accepte l'expérience et qu'elle ne démarre pas avec un caillou dans la chaussure.

Communiquer

La campagne de communication a eu pour objet de susciter l'adhésion des personnes concernées. L'équipe responsable était formée des personnes convaincues du bien-fondé de l'initiative. Elle devait être convaincante et surtout se montrer perméable aux contributions et aux critiques des uns et des autres. Elle ne devait à aucun moment laisser

penser qu'elle avait recours à la camisole de force ou à un prêt à porter. Cette démarche participative a rassuré les sceptiques et amené le plus grand nombre à adhérer à l'idée et à s'en imprégner.

Les discussions ont abordé tous les aspects d'un contrat dans le menu. L'exposé des motifs ou préambule n'a pas posé de problèmes particuliers. Les débats, par contre, ont achoppé au niveau du choix des indicateurs, des engagements réciproques des parties, des sanctions et des récompenses éventuelles. L'équipe qui négociait pour le compte du Directeur général devait faire preuve de beaucoup de doigté et avoir une idée exacte des points faibles du système en vigueur, car les engagements devaient justement être pris pour l'améliorer. Des analyses et simulations avaient d'ailleurs été préalablement effectuées de manière à opposer aux déclarations anecdotiques des contradicteurs, des données chiffrées.

Ces données ont été particulièrement utiles durant la phase de concertation car elles ont permis de concentrer les discussions et d'éviter d'entrer dans des débats hors propos. L'équipe s'est montrée humble et en l'absence de réponse immédiate à une préoccupation, elle n'a pas hésité à se donner un temps de réflexion. Elle a multiplié les rencontres tant que nécessaire ; l'objectif recherché étant de lever la plupart des doutes, d'aplanir les obstacles majeurs et surtout, de tenir la barre. Une dizaine de réunions a précédé le lancement des contrats de performance dans les deux bureaux du port de Douala. Les premières ont soulevé beaucoup de passion, mais peu à peu, le calme s'est installé. Cependant, conscient que ces nouveaux contrats ne feraient pas forcément l'unanimité, le Directeur général, a amené le personnel à faire librement un choix – contracter ou ne pas contracter ; chaque choix comportant des conséquences précises. Celui qui contracte accepte de prendre part à la réforme et de s'exposer aux critiques. Il a donc droit à plus d'égards et de considération que celui qui ne prend pas de risque. Par contre, celui qui refuse le contrat, décide aussi de quitter le bureau et de perdre le prestige et les avantages qui y sont attachés. Dans la pratique, aucun

inspecteur n'a choisi cette deuxième solution. La signature des contrats a été entourée de suffisamment de publicité pour que les acteurs de la chaîne de dédouanement soient informés qu'une nouvelle culture professionnelle avait cours dans l'administration douanière. Cela a sans doute préparé le terrain et facilité la tâche à l'inspecteur signataire du contrat, qui pouvait désormais de manière 'loyale' rompre les accords souterrains qui le liaient aux transitaires ou aux importateurs véreux.

Assainir l'environnement des contrats

Il est rare et même déconseillé de mettre tous les services sous contrat au même moment. De plus, certains bureaux, de par leurs spécificités, peuvent difficilement être mis sous contrats. Dans ces conditions, les bureaux sous contrat cohabitent nécessairement avec ceux qui ont un statut différent. Dès lors, le détournement du trafic généralement domicilié chez les premiers, au profit des seconds est à redouter. Ainsi, le risque de 'transhumance' des déclarations est bien réel. Ce phénomène consiste pour les opérateurs véreux, à détourner le trafic normalement domicilié dans les bureaux sous contrats vers les bureaux sans contrat afin de continuer de profiter d'un traitement de faveur de la part de leurs 'comparses' en service à ces endroits. De même, les bureaux sous contrats peuvent se livrer à une compétition en vue d'attirer le maximum de trafic. Le chef de secteur (grade immédiatement supérieur à celui de chef de bureau, il gère une 'région douanière') devait jouer à ce niveau un rôle d'habile arbitre. Il doit, à partir d'analyses précises, assurer une surveillance permanente du mouvement des marchandises de manière à garantir aux contrats, un environnement apaisé et assaini. Le contraire serait désastreux pour la suite parce que certains rempliraient artificiellement leurs engagements contractuels sans qu'on en ressente l'impact sur les performances globales des services. Dans ce cas, l'objectif recherché ne sera jamais atteint.

Passer par une nécessaire phase expérimentale

La mise en œuvre des contrats a nécessité une phase expérimentale de six mois pour

- évaluer les impacts positifs et négatifs de l'expérience
- adapter les objectifs des contrats
- résoudre les problèmes techniques ou informatiques qui pourraient éventuellement survenir à l'usage

Cette phase a été aussi un moment d'adaptation et d'imprégnation pour les acteurs (inspecteurs sous contrats, leurs chefs, voire l'unité de suivi et d'évaluation). Les contrats représentaient une idée originale et inédite ; la douane camerounaise n'avait pour seul référent qu'elle-même et devait donc trouver sa voie toute seule. Les six premiers mois des contrats ont donc été salutaires à cet égard. Cette période a permis d'avancer, mais d'avancer prudemment en mesurant chaque action entreprise, de déceler les problèmes et de les résoudre au fur et à mesure. L'équipe de suivi avait donc pour instruction de ne prendre que des risques mesurés.

La démystification des rapports hiérarchiques

Les contrats sont de type synallagmatique ou bilatéral, signés entre l'inspecteur et le Directeur général des Douanes. Ils comportent donc des droits et des obligations pour chacune des parties. Dès lors, le Directeur général, sans perdre les égards qui lui sont dus, devient un co-contractant qui a l'obligation d'exécuter les engagements souscrits vis-à-vis de l'autre partie. La crédibilité, la pertinence et la force des contrats viendront de ce que le Directeur général accepte d'être interpellé par son collaborateur en cas d'inexécution ou d'exécution irrégulière de ses engagements ou plus simplement, sur les conditions d'exécution de ces engagements.

Les contrats posent les rapports hiérarchiques dans l'administration publique sous un autre jour. En principe, la nomination ou l'affectation d'un agent public relève du pouvoir discrétionnaire de l'autorité investie de ce pouvoir, sans qu'il sente la nécessité de motiver sa décision. Les contrats ne lui retirent pas ce pouvoir et ne l'obligent pas à muter ou à promouvoir l'agent vers un poste précis. Cependant, il se sent plus 'obligé' de promouvoir le collaborateur méritant (le maintien à son poste prestigieux est en soit une sorte de promotion), ou au contraire, de le sanctionner, si besoin est. Les contrats sont donc un outil supplémentaire de gestion objective des ressources humaines.

La nécessaire évaluation

Une réunion mensuelle est organisée pour évaluer le niveau des performances de chaque acteur. L'inspecteur qui n'a pas atteint le niveau acceptable est reçu par ses chefs hiérarchiques pour s'expliquer sur les raisons de sa contre performance. Les chefs en profitent pour lui prodiguer des conseils. Aux termes du trimestre, une autre réunion est organisée en vue, non seulement d'évaluer les performances des inspecteurs pour cette période, mais aussi d'analyser l'impact des contrats sur l'évolution des services concernés. À cette occasion, ceux qui atteignent les objectifs fixés sont récompensés et mention de leur récompense est faite dans leur dossier professionnel. Ceux qui, par contre, ne remplissent pas les engagements souscrits, peuvent être mutés à des postes moins prestigieux. C'est ainsi qu'après l'évaluation semestrielle des contrats en 2010, trois inspecteurs sur seize ont perdu leur poste pour résultats insuffisants, alors que les six meilleurs d'entre eux ont été promus. Les évaluations successives montrent que les résultats atteints sont encourageants. C'est la raison pour laquelle depuis janvier 2011, ces contrats ont été étendus à deux autres bureaux des douanes de Douala (Bureau des douanes de l'aéroport et Bureau des douanes des transferts).

Résultats obtenus

Bien que les contrats soient individuels, les impacts sont mesurés à l'échelle plus large des bureaux de douane. En outre, les comparaisons sont faites entre la période sous contrat et la période d'avant contrat d'une part, et d'autre part, d'une année à l'autre, pour tenir compte des variations saisonnières des importations. Les contrats avec les inspecteurs ont eu un impact réel en termes de réduction des délais de traitement des dossiers et de l'amélioration des recettes douanières, conséquence directe du recul de certaines mauvaises pratiques qui pesaient sur les rapports usagers / inspecteurs des douanes.

L'impact sur le temps de traitement des déclarations

Le temps mis entre l'enregistrement du dossier et son traitement par l'inspecteur a sensiblement baissé aussi bien dans les bureaux anciennement sous contrat (bureau principal Douala Ports I et V) que dans les nouveaux bureaux (Douala Aéroport et Douala Transferts).

Ce temps est passé à Douala Port I⁶, au troisième trimestre 2010 de 4 heures environ, à moins de 2 heures au troisième trimestre 2011. Ce temps était de 22 heures environ avant les contrats à la même période en 2009. À Douala Port V, la réduction est plus visible encore : le temps

⁶ Douala Port I est le bureau des douanes qui est chargé du dédouanement, pour la mise à la consommation des marchandises importées en conteneurs, à l'exception des véhicules. Douala Port V lui, est responsable du dédouanement, pour la mise à la consommation, des véhicules, même importés en conteneurs.

est passé de presque 15 heures en 2009 à 02 heures 31 en 2010 puis à moins d'une heure en 2011. À Douala Transferts et Douala Aéroport, la réduction du temps a suivi la même tendance que dans les bureaux cités plus haut. Dans le premier, l'on est passé de 60 heures environ en 2009, puis à 28 heures 45 et 9 heures 20 respectivement en 2010 et 2011. Dans le second, la réduction est allée de 44 heures environ en 2009 à 42 heures environ en 2010. Ce temps est de 11 heures 38 en 2011. La réduction du temps de passage des marchandises induit des bénéfices immédiats et réduit les risques de développement des comportements déviants.

Tableau 1 : Délais dans les différents bureaux en net recul

BUREAUX	3 T* 2009	3 T* 2010	2 T *2011	3 T* 2011
Douala Port I	22H03	04H06	02H43	01H53
Douala Port V	14H44	02H31	00H43	00H27
Douala Transferts	57H59	28H45	11H30	9H20
Douala Aéroport	44H13	42H22	15H22	11H38

T = trimestre

H = heure

L'impact des contrats sur les recettes douanières (Cantens 2011)

Alors que le niveau d'activité (nombre de conteneurs équivalent 20') n'a augmenté que de 17 % entre le premier trimestre 2010 et le premier trimestre 2011, les recettes douanières se sont améliorées de 22 %. Par ailleurs, hormis le Bureau de l'Aéroport, la rentabilité moyenne par déclaration (rapport entre le volume des droits et taxes enregistrés et le nombre de déclarations enregistrées) s'est beaucoup appréciée pendant le premier trimestre 2011 par rapport à la même période en 2010, 2009 et 2008. Sur la base de ce qui précède, on peut conclure que la qualité

des contrôles s'est améliorée et que les procédures ont été davantage suivies.

Rendement des déclarations dans les bureaux sous contrat depuis 2011

Au bureau de l'Aéroport, l'impact sur le rendement des déclarations n'a pas été significatif au terme des trois mois. Néanmoins, les résultats du premier trimestre 2011 sont meilleurs que ceux de la même période en 2010 et 2008. Ils sont cependant inférieurs aux résultats globaux des années 2009 et 2008.

Au Bureau des Transferts, la tendance positive est nette. Dès lors qu'on exclut les déclarations ayant bénéficié d'une exonération, le rendement moyen du trimestre 2011 est le meilleur depuis 2008 (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Rendement des déclarations dans les bureaux sous-contrat depuis janvier 2011 en comparaison avec les années antérieures (FCFA)

Période	Aéroport		Transfert	
	Rendement moyen*	Rendement moyen (exo exclus ⁷)	Rendement Moyen*	Rendement moyen (exo exclus)
2008	1 268 043	1 509 090	1 839 194	1 538 992
1 T 2008	968 822	1 125 881	1 868 934	1 647 297
2009	1 273 184	1 353 728	2 156 864	1 603 662
1 T 2009	1 370 103	1 430 124	2 047 522	1 643 444
2010	1 119 354	1 149 748	1 833 128	1 595 468
1 T 2010	1 030 654	1 015 219	1 856 306	1 564 831
1 T 2011	1 200 244	1 221 287	2 048 330	1 805 618

* en F CFA

⁷ Par « exo exclus », il faut entendre que les déclarations en exonération totale ou partielle ont été exclues du calcul.

Rendement des déclarations dans les bureaux sous contrat depuis 2010

À Douala Port I, le résultat est positif. Le premier trimestre 2011 enregistre le meilleur rendement, toutes périodes confondues. La progression est importante : +7,7 % en comparaison avec le premier trimestre 2010 soit un gain estimé de 5,8 milliards de francs CFA.

À Douala Port V, comme vu précédemment, le premier trimestre de l'année est nettement inférieur aux suivants en termes d'activité. La comparaison de trimestre à trimestre apparaît donc légitime. De ce point de vue, le rendement de 2011 est supérieur à celui de 2010, de 4 %, ce qui occasionne un gain de 730 millions de francs CFA. La progression est moins forte qu'à Douala Port I, mais elle avait été déjà importante entre 2009 et 2010 (+19 %).

Tableau 3 : Rendement des déclarations dans les bureaux sous contrat depuis janvier 2010 en comparaison avec les années antérieures

Période	<i>Douala Port I</i>		<i>Douala Port V</i>	
	Rendement moyen	Rendement moyen exo exclus	Rendement moyen	Rendement moyen exo exclus
2008	9 913.574	9 246 106	2 440 705	2 374 569
1 T 2008	10 056 668	9 174 723	2 498 897	2 459 816
2009	9 746 136	9 039 497	2 047 148	1 986 711
1 T 2009	10 128 108	9 469 814	2 310 758	2 264 097
2010	10 063 401	9 354 801	2 441 657	2 386 .523
1 T 2 010	9 818 084	9 246 085	2 075 466	2 036 619
1 T 2011	10 574 029	9 733 657	2 161 758	2 020 352

À titre de comparaison, les rendements 2011 de Douala Port VI (bureau des douanes qui n'est pas sous contrat) ont baissé. A priori, l'augmentation du rendement de Douala Port I est à mettre au crédit des inspecteurs puisque les rendements des 11 entreprises sous contrat

opérateurs (voir infra) ont baissé ou sont restés stables selon que l'on considère l'ensemble de leurs déclarations ou qu'on exclut celles qui ont bénéficié d'exonérations (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Rendement des déclarations des 11 importateurs sous contrat par année et par premier trimestre

<i>Période</i>	<i>Rendement moyen*</i>	<i>Rendement moyen exo exclus*</i>
2008	18 815 569	10 406 552
1 T 2008	19 833 623	14 012 270
2009	17 597 625	8 360 034
1 T 2009	21 066 913	11 630 914
2010	17 894 409	9 947 931
1 T 2010	17 241 456	10 005 329
1 T 2011	15 840 264	10 506 897

* en Franc CFA

Impact sur la lutte contre la fraude

L'évaluation de cet impact suit deux critères :

- l'efficacité du contrôle (montant des droits et taxes récupérés suite au contrôle / total des droits et taxes liquidés)
- la qualité du contrôle (montant moyen des droits et taxes récupérés sur un contentieux)

Contentieux dans les nouveaux bureaux sous contrat en 2011

Au Bureau de l'Aéroport, l'impact est significatif. Le ratio *droits compromis et droits liquidés* pour le premier trimestre 2011 est le meilleur depuis le lancement de SYDONIA (1,76 %), ce qui a rapporté 100 millions de francs CFA (152 440 euros environ) supplémentaires pour un contentieux moyen de 265 000 de francs CFA (404 euros environ).

Au Bureau des Transferts, les contrats passés n'ont pas eu d'impact notable sur le contentieux. Si le ratio droits compromis et droits liquidés pour le premier trimestre 2011 est élevé (1,4 % soit 41 millions FCFA) par rapport aux trimestres précédents (de 0,3 % à 0,6 %), il demeure en deçà des ratios du premier trimestre 2010 (1,6 %) et de trimestres de 2007 et 2008. Le contentieux a été relevé à 511 000 FCFA, second résultat derrière le premier trimestre 2010 (586 000 FCFA).

Tableau 5 : Évolution trimestrielle du contentieux dans les bureaux sous contrat depuis 2011 en comparaison avec les années précédentes

	<i>Aéroport</i>		<i>Transferts</i>		
	<i>Ratio*</i>	<i>Contentieux moyen**</i>	<i>Ratio*</i>	<i>Contentieux moyen**</i>	
	1 T	0,58	680.119	0,46	673.902
	2 T	1,20	1.481.100	0,91	705.765
	3 T	1,69	1.528.984	2,62	616.951
2007	4 T	0,43	421.298	3,36	679.304
	1 T	1,26	1.061.578	2,70	487.220
	2 T	1,15	596.683	1,61	396.385
	3 T	0,97	678.440	1,79	498.361
2008	4 T	0,75	259.208	1,04	377.912
	1 T	1,69	253.238	1,10	376.798
	2 T	1,02	141.550	1,48	510.009
	3 T	1,47	229.670	0,68	278.456
2009	4 T	1,21	267.620	1,15	283.925
	1 T	1,14	190.136	1,60	586.389
	2 T	1,32	193.892	0,30	250.332
	3 T	1,60	277.095	0,47	321.498
2010	4 T	1,33	261.455	0,62	300.617
2011	1 T	1,76	264.596	1,45	511.456

* droits compromis récupérés/ droits liquidés (%)

** in Franc CFA

Contentieux dans bureaux sous contrat depuis 2010

À Douala Port I, le contentieux a baissé en 2009. Les deux derniers trimestres 2010 ont vu une remontée. Le premier trimestre 2011 a chuté à nouveau. Il est de 0,7 %, ce qui représente des droits compromis récupérés de 538 millions de francs CFA.

Une comparaison modère le mauvais résultat. Il faut comparer ces 0,7 % attribués à une équipe de nouveaux inspecteurs, aux 0,6 % du premier trimestre 2010, date de début des contrats alors que l'équipe était déjà en place depuis quelques mois. À ce titre, le résultat du premier trimestre est donc encourageant.

Le contentieux moyen ('Droits compromis récupérés en moyenne par contentieux') a fortement progressé pendant la période sous contrat et cette tendance s'est maintenue à l'arrivée des nouveaux inspecteurs.

À Douala Port V, le contentieux a fortement progressé à partir des contrats. Il s'est maintenu à un niveau élevé de 1%. Le résultat du premier trimestre est de 0,98 %, avec une équipe de nouveaux inspecteurs.

Le contentieux moyen a légèrement baissé au premier trimestre 2011 (631 000 FCFA équivalent à 950 euros environ), ce qui tend à montrer que les inspecteurs ont réalisé leurs résultats contentieux en sanctionnant plus souvent. Là encore, le résultat est encourageant. Pour mémoire, le résultat du premier trimestre 2010 était de 0,7 % pour un contentieux moyen plus faible (624 000 CFA, soit 951 euros environ).

Contentieux sur les 11 importateurs sous contrat (Cantens 2011)

S'agissant des 11 importateurs sous contrat, en circuit bleu (dans le cadre de la facilitation des opérations de dédouanement, le circuit bleu favorise l'enlèvement rapide des marchandises), aucun contentieux n'a été relevé.

Globalement, hors circuit bleu, le contentieux à l'encontre de ces 11 importateurs baisse également depuis 2010. Il était nul au 4^{ème} trimestre 2010. Pour le premier trimestre 2011, il est de 0,1 %, taux qui s'est maintenu à Douala Port V et Douala Port I.

Tableau 6 : Évolution trimestrielle du contentieux dans les bureaux sous contrat depuis 2010 en comparaison avec les années précédentes

	<i>Douala Port I</i>		<i>Douala Port V</i>		
	<i>Ratio*</i>	<i>Contentieux</i>	<i>Ratio*</i>	<i>Contentieux</i>	
		<i>moyen**</i>		<i>Moyen**</i>	
2007	1 T	1,02	989.392	0,49	790.530
	2 T	0,89	772.078	0,85	665.935
	3 T	0,91	749.566	0,62	456.868
	4 T	0,80	784.579	0,45	259.159
2008	1 T	0,83	860.506	0,97	1.333.410
	2 T	1,39	1.258.337	1,33	1.503.656
	3 T	1,28	1.216.898	1,12	627.965
	4 T	1,24	1.207.997	0,79	680.203
2009	1 T	1,14	1.528.443	0,53	670.800
	2 T	1,19	1.245.729	0,84	1.118.503
	3 T	1,25	1.388.492	0,71	1.003.157
	4 T	0,94	1.041.792	0,23	276.770
2010	1 T	0,64	1.373.782	0,73	624.466
	2 T	0,86	2.750.727	1,43	1.186.054
	3 T	1,31	4.538.816	0,80	851.152
2010	4 T	1,07	4.697.090	1,04	807.731
2011	1 T	0,69	2.468.333	0,98	631.961

* droits compromis récupérés/ droits liquidés (%)

** in franc CFA

Il est probable que le contentieux sur ces importateurs soit une « variable d'ajustement ». En effet, lorsque le contrôle doit être ciblé rapidement, les inspecteurs épargnent ces importateurs établis. C'est une conséquence positive des contrats à la condition que le contentieux a posteriori compense cette vigilance moindre sur ces opérateurs. Cette

tendance va dans le sens du développement du contentieux a posteriori (enquêtes).

Tableau 7 : Évolution trimestrielle du contentieux dans les bureaux sous contrat depuis 2010 en comparaison avec les années antérieures

	<i>Ratio*</i>	<i>Contentieux moyen**</i>
	0,58	1.098.166
	1,04	1.428.740
	1,07	1.253.147
2007	0,51	1.043.453
	0,50	951.317
	1,40	1.965.642
	0,86	1.810.602
2008	1,16	2.092.457
	1,01	2.264.437
	0,63	1.590.700
	0,29	879.173
2009	0,48	1.142.728
	0,15	994.403
	0,28	2.344.846
	0,17	1.922.604
2010	\N	\N
2011	0,12	2.133.779

* droits compromis récupérés/ droits liquidés (%)

** in franc CFA

Impact sur les mauvaises pratiques

L'impact est mesuré pour les mauvaises pratiques qui ont été intégrées dans les contrats. Leur évaluation trimestrielle a mis en évidence le recul

de certains comportements identifiés, potentiellement sources de corruption. Citons en exemple les « contre écritures » et les « reroutages ».

Le reroutage des déclarations du circuit jaune vers le circuit rouge est plus efficace. La réorientation des déclarations du circuit jaune (contrôle documentaire et léger) au circuit rouge (contrôle plus contraignant par scanner et éventuellement par vérification physique) n'est pas a priori interdite à l'inspecteur, mais doit être plus efficace en termes de contentieux puisqu'elle résulte d'un ciblage individuel de la part de l'inspecteur. Auparavant, le reroutage aurait été utilisé comme menace envers l'utilisateur. La proportion de déclarations redressées parmi celles qui ont été reroutées du jaune au rouge s'est améliorée.

Dans les bureaux sous contrat depuis 2010, l'impact a été mesuré.

À Douala Port I, les reroutages sont passés de 5 % (moyenne trimestrielle 2009) à 1,6 % (moyenne trimestrielle 2010) et le taux de contentieux est passé de 18 % (moyenne trimestrielle 2009) à 50 % (moyenne trimestrielle 2010).

La nouvelle équipe d'inspecteurs reroute moins (0,6 %) mais avec plus d'efficacité (75 % des déclarations reroutées ont été redressées). Il est possible qu'ils aient la même crainte à rerouter que celle observée début 2010. Le chef de bureau pourrait rappeler les termes du contrat et le fait que l'objectif de redressements sur déclarations reroutées n'est pas si élevé, ce qui devrait les encourager à rerouter plus souvent.

À Douala Port V, l'impact est plus évident puisque le taux de reroutage entre 2009 et 2010 n'a presque pas varié (0,58 % contre 0,56 %) mais le taux de redressements des déclarations reroutées est passé de 5 % en 2009 à 62 % en 2010 (moyennes trimestrielles).

Au Bureau de l'Aéroport, les contrats ont donné confiance aux inspecteurs pour rerouter. Le taux de reroutage était très faible, généralement

inférieur à 0,1% des déclarations. Il est de 0,36% au premier trimestre 2011. Les résultats sont meilleurs puisque 94% des reroutages ont été positifs en termes de contrôles, alors qu'ils étaient nuls les années précédentes.

Au Bureau des Transferts, l'impact dépend fortement des sections. Huit magasins sur 10 ont une tendance identique : plus de reroutages effectués avec plus d'efficacité qu'auparavant. Deux magasins sur 10 n'ont pas changé, avec peu ou aucun reroutages.

'Temps d'activité SYDONIA'. Les temps d'activité des bureaux Douala Port I et Douala Port V sont très élevés : respectivement 6,9 heures et 7,5 heures, temps les plus élevés depuis le lancement de SYDONIA dans ces deux bureaux. (Cantens 2011).

Impact sur les contre-écritures (déclarations en circuit jaune liquidées, puis modifiées après liquidation par le même inspecteur). Il s'agit d'une manœuvre par laquelle l'inspecteur s'attirait le maximum de dossiers, dans le but sans doute d'augmenter ses possibilités de contact avec les usagers ou pour augmenter ses chances de faire du contentieux facile (il faut relever qu'au Cameroun, l'agent contestateur d'une infraction perçoit une part du montant de l'amende). Cette pratique est nocive pour l'environnement de travail et impacte négativement sur la performance du bureau. Elle a drastiquement diminué passant pour l'ensemble des bureaux de 424 cas en 2009 à 130 cas en 2010 puis à 33 seulement en 2011.

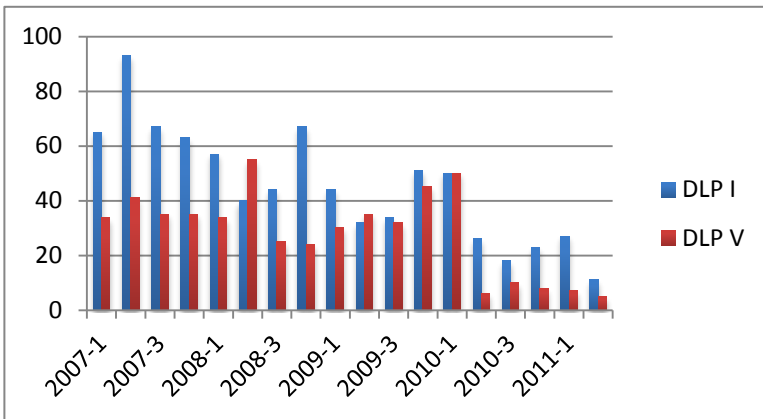
La contre-écriture a la même cause et les mêmes conséquences que la course aux déclarations : la compétition.

Tableau 8 : Chute des contre écritures

<i>bureaux</i>	<i>3 T 2009</i>	<i>3 T 2010</i>	<i>3 T 2011</i>
Douala Aéroport	160	115	13
Douala Port I	166	4	4
Douala Port V	53	8	15
Douala Transfert	45	3	1
TOTAL	424	130	33

Compétition malsaine entre inspecteurs. Le nombre de déclarations en portefeuille est un enjeu important : plus un inspecteur traite de déclarations, plus le nombre de fraudes qu'il découvre est élevé et plus élevées également sont ses chances de gagner, légalement ou illégalement, de l'argent. En utilisant de façon non appropriée le système informatique, certains inspecteurs parvenaient à traiter trois à six fois plus de déclarations que leurs collègues. Cette compétition était dangereuse, certains inspecteurs cherchaient à être « plus attractifs » que leurs collègues auprès des usagers. Cette pratique a été réduite mais insuffisamment au goût d'une partie des inspecteurs qui ont demandé au bout d'une année de mise en œuvre qu'un nouvel objectif soit intégré dans les contrats pour rendre compte et limiter mensuellement le nombre de déclarations traitées par chacun (Cantens, Raballand, Bilangna, Djeuwo, 2011).

Le graphe ci-dessous montre le nombre d'occurrences par trimestre où un inspecteur a liquidé au moins deux fois plus de déclarations par jour que la médiane des inspecteurs de son bureau.



Impacts non quantifiables. Les contrats pesant sur les inspecteurs les obligent à plus de transparence en cas de contentieux avec l'utilisateur. En cas de redressement, l'inspecteur doit faire signer à l'utilisateur un procès-verbal constatant l'infraction. Auparavant, l'inspecteur redressait et attendait que l'utilisateur vienne à lui. La pression sur l'utilisateur venait essentiellement du calcul d'espérance de gain qu'il réalisait entre d'une part, les droits relevés et l'amende et d'autre part, les frais (surestaries) de stockage dans le port. Les contrats soumettent les inspecteurs à une double contrainte de célérité et de contentieux. Pour ce faire, il doit se convaincre du bien-fondé légal du redressement qu'il opère (Cantens 2011).

Nouvelle étape : des contrats opérateurs

Contexte

Malgré les résultats encourageants des contrats de performance passés avec les inspecteurs, le comportement de certains acteurs de la chaîne de dédouanement, notamment des intermédiaires, peut être source de nuisance et diluer les effets bénéfiques de cette initiative. C'est pour cette raison que la Douane expérimente maintenant des contrats passés avec les entreprises, celles-ci étant des donneurs d'ordre par excellence aux intervenants sur lesquels elles ont un certain contrôle (transitaires, commissionnaires en douane, banque pour le paiement des droits et taxes de douane...).

L'expérience porte sur un échantillon limité d'entreprises remplissant certains critères objectifs tels que le volume d'activité, la régularité des opérations, la surface financière, et surtout la volonté de ces sociétés de servir de baromètre des délais de passage au port de Douala. En effet, les 20 importateurs qui sont actuellement utilisés par le comité national de facilitation (Comité FAL) pour établir un 'baromètre' du passage au port ont été invités à négocier les contrats ; 11 d'entre eux ont accepté et ont signé in fine avec la Direction générale des Douanes.

Les 'contrats de performance opérateurs' sont similaires à la notion d'opérateurs économiques agréés' telle que développée dans divers instruments juridiques internationaux et par l'Organisation mondiale

des Douanes : l'un et l'autre se préoccupent de la sécurité de la chaîne logistique et envisagent d'accorder des facilités à quelques importateurs remplissant des conditions définies par l'Administration. Toutefois, la notion de 'contrats de performance' a été retenue pour les raisons suivantes :

- les contrats permettent une plus grande flexibilité en adaptant régulièrement les facilités accordées, aux 'performances' des importateurs. Ces performances sont mesurées objectivement et régulièrement.
- les termes 'contrats de performance' font partie de la culture professionnelle des douanes camerounaises depuis février 2010. Ils faisaient déjà suite aux 'indicateurs de performance' initiés en janvier 2008. Il a donc semblé nécessaire de conserver cette continuité sémantique (Cantens 2010).

Ces 'contrats opérateurs' ont fait l'objet d'une phase expérimentale de six mois allant de janvier à juin 2011 durant laquelle les douanes ont pu :

- évaluer les impacts positifs et négatifs des facilités accordées,
- adapter leur fonctionnement au suivi du respect des conditions par les importateurs bénéficiant de facilités,
- résoudre les problèmes techniques ou informatiques susceptibles de survenir à l'usage.

Cette démarche suppose la rationalisation de l'organisation interne des bureaux de douane et des procédures : certaines déclarations des importateurs sous contrats sont désormais traitées par un personnel dédié selon une procédure particulière mise en place à cet effet par une décision du service datant du 3 janvier 2011. Elle suppose aussi de définir et de mettre en œuvre une chaîne renouvelée des contrôles en amplifiant le recours aux méthodes modernes d'audit, d'analyse de risque et de ciblage, et en tenant compte du niveau de fiabilité des opérateurs. Dans ce cadre les contrôles après dédouanement doivent efficacement relayés les

contrôles immédiats pour éviter des déperditions des recettes. Enfin, elle implique le développement de la professionnalisation de certaines missions, comme l'audit, la gestion des procédures, la supervision et la réalisation des contrôles ou le renseignement aux usagers, grâce à un plan de formation professionnelle tourné vers les nouveaux métiers du dédouanement. Elle suppose enfin que les relations entre la douane et les importateurs si souvent empreintes de méfiance, se transforment pour se nouer en partenariat mutuellement bénéfiques.

Les objectifs recherchés

Les contrats ont pour objectifs de réduire les délais et les coûts de libération des marchandises, ainsi que améliorer la collecte des recettes douanières. D'où l'application de procédures allégées et contractuellement acceptées par les opérateurs fiables. Les contrats spécifient des obligations mutuelles de résultats, visant à améliorer l'efficacité des douanes camerounaises, la compétitivité de la place portuaire et des entreprises. Ils sont avant tout conçus comme étant un outil de dialogue créant les conditions d'une dynamique de progrès au sein des douanes camerounaises.

À terme, les contrats contribueront à la transparence des opérations douanières (réunion mensuelle avec les opérateurs et partage mutuel des expériences) et à la prévisibilité de l'action douanière et des activités de l'entreprise (un seuil minimal de circuit sans contrôle, évolutif en fonction des résultats de l'entreprise, ce qui constitue un système de sanction et de récompense transparent).

Les contrats sont assis sur sept indicateurs. Mais avant le terme de cette période expérimentale, les différentes parties se retrouvent mensuellement pour faire le point sur l'exécution de leurs engagements respectifs. Une évaluation à mi-parcours de l'expérimentation a eu lieu en avril 2011 avec des résultats assez prometteurs.

Mesures de la performance et ses modalités

Les sept indicateurs sont les suivants :

1. Le taux de contentieux (pourcentage du montant des droits et taxes redressés par rapport au montant des droits et taxes liquidés) ;
2. La récurrence du contentieux (pourcentage nombre de déclarations redressées/nombre de déclarations enregistrées par le même opérateur au cours de la période) ;
3. La célérité de paiement des importateurs (pourcentage montant des droits payés le jour de la liquidation de la déclaration/sur le montant total des droits liquidés au cours de la période) ;
4. La part de déclarations anticipées (pourcentage montant des droits et taxes enregistrés sur les déclarations enregistrées au plus tard le jour de l'arrivée du navire /le montant total des droits enregistrés sur les déclarations enregistrées au cours de la période) ;
5. Les impayés (montant des impayés 5 jours après la date de la liquidation / le montant total des droits liquidés sur les déclarations du même opérateur au cours de la période) ;
6. Le rendement par déclaration (montant des droits liquidés en toutes taxes/ nombre de déclarations liquidés en toutes taxes) ;
7. L'homogénéité entre le couple commissionnaire en douane/ importateur (identité des commissionnaires en douane employés par le même opérateur au cours de la période n /identité des Commissionnaire en Douane utilisés à la période n-1). Cet indicateur est conservé pour des besoins purement statistiques et ne servira pas lors de l'appréciation des performances des entreprises.

Les modalités de calcul des performances des opérateurs sont identiques à celles de l'évaluation des inspecteurs. Par conséquent, les indicateurs ont été calculés mensuellement depuis janvier 2007, afin de posséder des bases fiables car fondés sur des milliers d'observations dans les trois bureaux qui servent de support aux contrats (Douala Port I, V et VI).

Des valeurs médianes ont été calculées pour tous ces indicateurs. Les contrats fixent aussi la méthodologie d'évaluation des performances des sociétés concernées.

Engagements des parties

Le Directeur général des Douanes s'est engagé à :

- Transmettre tous les mois à l'opérateur sa performance par indicateur, ainsi que l'évolution de sa performance dans les trois derniers mois.
- Accorder le bénéfice du circuit bleu sur un taux de 40 % de déclarations couplé ou non à un compte de prépaiement. Le circuit bleu est un couloir de dédouanement rapide ne requérant aucun contrôle douanier au moment de l'enlèvement de la marchandise. Il est soutenu par un système de ciblage rigoureux pour limiter certaines dérives et est encadré par des vérifications physiques non systématiques des marchandises à domicile. Le taux du circuit bleu est évolutif par tranche de 10 % et modulé en fonction de la capacité des opérateurs à exécuter convenablement leurs propres engagements.

En revanche, l'opérateur s'est engagé à :

- Ne pas atteindre un niveau de fraude ou d'erreur déterminé par l'échelle de notation.
- Ne pas commettre un certain nombre d'infractions énumérées au point dans le contrat.
- Payer les droits dans un délai déterminé par l'échelle de notation.
- Déposer les déclarations au plus tard le jour de l'arrivée des navires à concurrence d'un niveau déterminé par l'échelle de notation.
- Déposer les déclarations en circuit bleu (dossiers complets) dans les mains de l'inspecteur coté avant l'enlèvement des marchandises. Le

cas échéant, les deux parties conviennent du lieu et de l'heure de la visite à domicile.

Récompenses et sanctions

La Direction générale des Douanes a accepté d'augmenter progressivement le taux du circuit bleu de 10 % par trimestre de réalisation du contrat sans dépasser un taux maximal de 80 %. Toutefois, elle pourra à titre exceptionnel, augmenter ce pourcentage pour certaines entreprises en fonction de leur comportement ou d'autres critères de son choix. L'opérateur qui atteindra le niveau de 80 % de circuit bleu, bénéficiera concomitamment du crédit d'enlèvement. Dans ce cas, l'importateur pourra être admis à enlever ses marchandises avant liquidation et paiement des droits, moyennant dépôt d'un engagement cautionné par une banque, de revenir payer lesdits droits dans un délai précis.

En revanche, si l'opérateur n'atteint pas les minimums/maximums requis au cours d'un mois, il sera frappé d'un avertissement de la Direction générale des Douanes. Pour le cas où ceci se reproduirait deux mois consécutivement, un second avertissement lui sera adressé. Pour le cas où ceci se reproduirait un troisième mois consécutif ou si sa performance moyenne était inférieure à 100 % le troisième mois, l'opérateur retrouvera le niveau de base avec le niveau minimum de facilités. L'opérateur perdra le bénéfice des privilèges entraînant la résiliation du contrat en cas de commission des infractions suivantes directement ou par ses préposés (transporteur, commissionnaire...) : contrebande, importation sans déclaration, opposition aux fonctions.

Résultats à mi-parcours

D'une manière générale, sur les 11 opérateurs, deux ont parfaitement réalisé leurs contrats sur le trimestre. Ces deux opérateurs sont les sociétés les mieux organisées et qui ont très tôt remanié leurs procédures internes. Des notes ont été transmises à leurs partenaires (banque,

commissionnaires en douanes...) sur la nécessité pour eux de s'arrimer au nouvel environnement de travail. L'une des sociétés a d'ailleurs menacé de quitter sa banque si elle ne s'engageait pas à reverser à temps les droits liquidés par l'administration des douanes. Ces menaces ont porté leurs fruits puisque les banques ont revu leur procédure de transfert des fonds au trésor public. Les contrats, de ce point de vue, ont eu pour effet immédiat de pousser les importateurs concernés, ainsi que leurs partenaires à réorganiser avantageusement leur mode de fonctionnement.

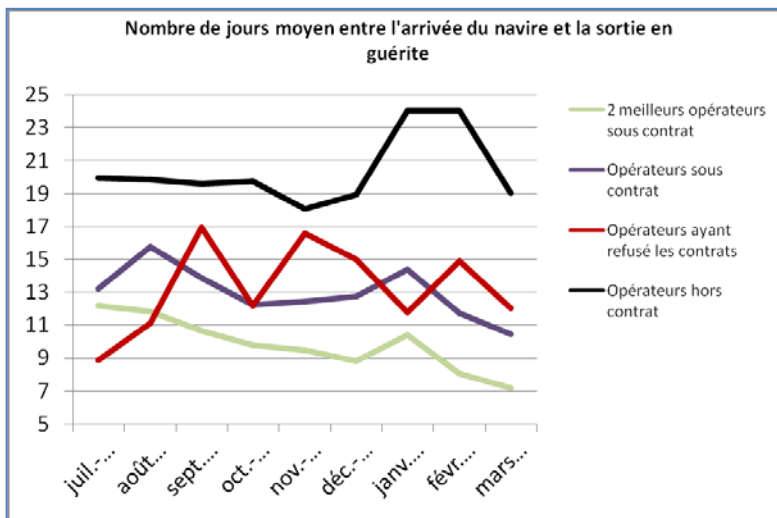
Un opérateur a réalisé 100 % des valeurs cibles mais a des difficultés avec deux indicateurs de célérité (paiement et anticipation).

Sept opérateurs ont des niveaux de réalisation des contrats stables indiquant clairement qu'un effort supplémentaire leur permettrait d'atteindre leurs objectifs.

Un opérateur a des difficultés et travaille avec la cellule de Gestion des Risques pour identifier les problèmes spécifiques et envisager des solutions.

Par ailleurs, trois mois après le début de l'expérimentation, le nombre de jours entre la date d'arrivée du navire et le jour du franchissement de la guérite par la marchandise a évolué :

- pour les deux meilleurs opérateurs, il est passé 10,5 jours en moyenne (avant les contrats) à 8,5 jours ;
- pour tous les opérateurs sous contrat, il est passé de 13,4 en moyenne jours à 12 jours ;
- pour les opérateurs hors contrat, le temps s'est dégradé passant de 19 jours en moyenne à 22 jours.



Par ailleurs, la moyenne trimestrielle (premier trimestre 2011) du temps de passage des marchandises en circuit bleu est de 11,5 jours alors qu'elle atteint 22 jours dans les autres circuits (circuit de contrôle rouge et jaune).

Au premier trimestre 2011, avec la mise en place du circuit bleu, la célérité de paiement des droits et taxes le jour de la liquidation s'est améliorée de 5,3 % par rapport au circuit de contrôle et de 31,1 % par rapport aux opérations des importateurs hors contrat.

Le taux des droits et taxes impayés 5 jours après liquidation est nul pour les opérations en circuit bleu. Il est de 18,4 % pour les opérations hors contrat et de 9,8 % pour les opérations en circuit de contrôle.

Les délais de paiement des droits se sont raccourcis. Le paiement des droits et taxes dus le jour de la liquidation s'est amélioré de 5,3 % par rapport aux droits perçus sur les déclarations en circuit de contrôle et de 31,1 % par rapport aux opérations hors contrat.

Par contre, la diminution du montant des droits et taxes enregistrés au plus tard le jour de l'arrivée du navire au premier trimestre 2011 par rapport aux performances de la même période en 2010 montre que les opérateurs sous contrat ont encore des efforts à faire en matière d'anticipation de leurs opérations douanières.

Les premières leçons à tirer des contrats opérateurs

Les contrats ont été une opportunité pour les entreprises sous contrats de se réorganiser en interne et de revoir leurs relations avec leurs partenaires (CAD, banques, ...). Rappelons que la principale raison d'être des contrats était d'encourager les entreprises à pousser leurs intermédiaires dont le comportement était source de nuisance, à s'améliorer.

Les opérateurs ayant atteint les objectifs des contrats ont eu droit à un taux de circuit bleu plus élevé que prévu (60 % au lieu 50 %, autrement dit, la douane a respecté ses engagements).

L'exigence de compétitivité du port de Douala appelle à la fois l'anticipation des opérations d'importations et une plus grande implication de tous les intervenants de la place portuaire sans lesquels une réduction significative du délai global du passage portuaire des marchandises est impossible.

La douane a fait confiance à certains opérateurs en prenant des risques en termes de facilités accordées. L'expérimentation montre que ces facilités n'ont pas induit de dérives particulières, d'autant plus que le niveau du contentieux a été maîtrisé, grâce à un bon niveau de ciblage.

Conclusion générale

Qu'on les aime ou qu'on ne les aime pas, les contrats de performance ne laissent personne indifférent aux douanes camerounaises. Ils ont introduit un nouveau type de rapport autant entre le sommet et la base de la hiérarchie douanière qu'entre la douane et ses usagers. Ils ont façonné et façonnent encore la nouvelle culture douanière impliquant la mesure permanente des performances individuelles et collectives, ainsi que l'obligation de rendre des comptes. La notion de compte rendu va avec celles plus voisines, de la liberté et de la responsabilité. L'Administration laisse à chaque agent une marge de manœuvre suffisante pour réaliser les objectifs qui lui sont assignés ; en même temps, cet agent est conscient que tout le monde saura tout sur tout ce qu'il a entrepris. De ce point de vue, chacun assume et répond de ses actes. En définitive donc, les contrats sont un outil précieux de contrôle de l'exécution du service et de management des ressources humaines.

Au plan international, l'expérience camerounaise fait tâche d'huile et plusieurs pays montrent un réel engouement à s'y exercer. Ces pays doivent les traduire dans leur contexte. Cela est d'autant plus vrai que chaque pays a son histoire et sa géographie, ses angoisses et ses ambitions, sa culture et ses traditions, bref son environnement.

Le Cameroun pour sa part, doit encourager les recherches autour ou au-delà des contrats pour mieux penser les contrats et l'après contrat. Si la réflexion s'estompe, si la source d'inspiration tarit, si les recherches s'essouffent, la routine reprendra le dessus et personne ne pourrait prédire jusqu'où irait la reculade.

Bibliographie

LIBOM LI LIKENG, (Minette) ; CANTENS (Thomas) ; BILANGNA (Samson) : *Se regarder dans le miroir, le contrôle de l'exécution du service dans les douanes*, SSATP Discussion Paper N° 8, Regional Integration and Trade –RIT Series, janvier 2009.

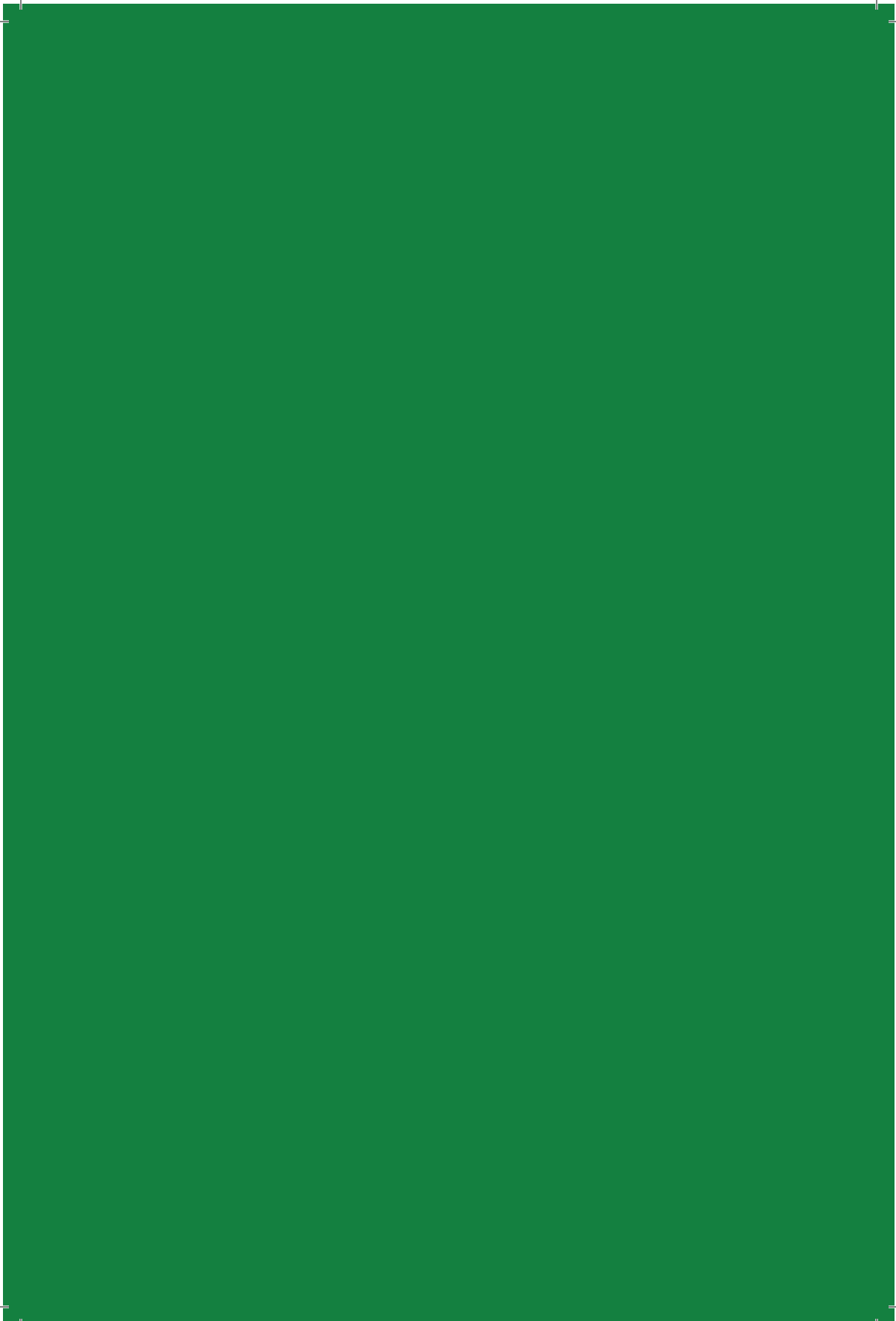
DRAY (Alain) ; VINCENT (Laëtitia) ; FROMAGER (Bruno) ; LA-CHAUSEE (Lucile) POUSSARD (Céline) ; WESSEL (Rudolf) ; ALLMANN (Daniel) ; PIRON (Xavier) ; VILAR (José) : *La mesure de la performance achats*, École supérieure des Affaires, Grenoble.

CANTENS (Thomas) ; *Cameroun, Évaluation de l'expérimentation des contrats de performance*, 3^{ème} mission du 28 mars au 9 avril 2011, avril 2011.

CANTENS (Thomas), RABALLAND (Gael), BILANGNA (Samson), DJEUWO (Marcellin) ; *Contractualisation et mauvaises pratiques, le cas des douanes camerounaises*, Exposé présenté à Clermont-Ferrand le 24 octobre 2011 à la conférence Fiscalité et développement, des réformes et après, organisée par le CERDI et le CIFD.

DJEUWO (Marcellin), *La corruption dans le management des ressources humaines dans l'administration des douanes*, Afrique contemporaine N° 230, 2009-2.

CANTENS (Thomas), RABALLAND (Gael), BILANGNA (Samson), DJEUWO (Marcellin), 2011. *Reforming Customs by measuring performance: a Cameroon case study in* Cadot (O.), Fernandes (A.), Gourdon (J.), Mattoo (A.) *Where to Spend the Next Million? Applying Impact Evaluation to Trade Assistance*, CEPR 235 p.



Gazing into the mirror II

“Gazing into the mirror II”

Performance contracts in Cameroon customs

Minette Libom Li Likeng

Marcellin Djeuwo

Samson Bilangna¹

December 2011



Sub-Saharan Africa Transport Policy Program

¹ Respectively Director General of Cameroon Customs, Risk Management Project Manager, and Information Technology Manager

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

- 36 SSA countries
- 8 Regional Economic Communities
- 2 African institutions: *UNECA, AU/NEPAD*
- 7 active donors: European Commission (main donor), Norway, Sweden, United Kingdom, Trade Facilitation Funds, African Development Bank, Islamic Development Bank, and World Bank (host)
- Numerous public and private state and regional organizations

* * * * *

The SSATP gratefully acknowledges the financial contributions and support of the European Commission; the governments of Norway, Sweden, and United Kingdom; and the Islamic Development Bank, the African Development Bank, and the World Bank.

* * * * *

More publications on the SSATP Website:

www.worldbank.org/afr/ssatp

The findings, interpretations, and conclusions expressed here are those of the author and do not necessarily reflect the views of the SSATP or its partners.

© 2011 The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
All rights reserved.

Table of contents

Foreword	vii
Acknowledgements	ix
Acronyms and abbreviations	xi
Introduction	1
Context for the performance contracts	3
Structure of the contracts	5
Status of the contracting parties	5
Objectives of Cameroon Customs and the performance contract	5
The performance measurement process and procedures	6
Mutual commitments	8
Incentives and sanctions	9
Implementation of the contracts	13
Contract preparations	13
Implementing an essential experimental phase	17
Explaining the hierarchical relationships	17
Evaluations – an essential tool	18
Results achieved	19
The impact on declaration processing times	19
The impact of the contracts on Customs revenues (Cantens 2011)	20
Impact on efforts to combat fraud	23
Impact on bad practices	28

A new phase: Operator contracts	33
Context	33
The desired objectives	35
The performance measurement process and procedures	36
Commitments by the various parties	37
Incentives and sanctions	38
Mid-term results	39
Initial lessons to be learned from operator contracts	41
General conclusion	43
Bibliography	45

Foreword

Two years after the publication of the first volume on the Cameroon Customs reform, it is my great pleasure to write the preface for this second volume.

This paper revolves around the World Customs Organization's (WCO) 2011 theme of the year, "knowledge as a catalyst for excellence". The choice of the topic underlines the necessity for customs to analyze and demonstrate their performance to receive all possible support for their reforms, coming both from inside and outside the administration.

Moreover, it is very encouraging and informative for the whole customs community to see how a reform takes place over the long run. By ensuring a double continuity both through performance measurement as an attempt to improve the situation and the publication of results, Cameroon Customs has undertaken a challenging strategy that relies on technology and improvements in transparency.

The WCO has provided technical assistance for this reform and it is therefore possible for us to directly draw some conclusions for the entire global community. The example reported in this second publication illustrates the attention we have given to the empirical and pragmatic dimensions of any customs reform, and it considers the working culture which can be an obstacle to change but ultimately must evolve to foment progress.

The use of numbers and performance measurement change the image Customs officers and users have in relation to their own professions and relationships, and as a result leads them to higher ethics and compliance.

International supply chain stakeholders are called to more effectively perform their duties and this is essential for societies increasingly open to international trade. In this vein, this second volume will provide original food for thought to all reformers.

A handwritten signature in black ink, reading "Kunio Mikuriya". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal flourish at the bottom.

Kunio Mikuriya
Secretary General
World Customs Organization

Acknowledgements

Now that this work is complete, the authors would like to take this opportunity to express their sincere gratitude to Messrs. Thomas Cantens and Gaël Raballand who, in addition to the support from the institutions they represent (World Customs Organization and the World Bank), have played an instrumental role in shedding light on the policy for improving the performance of Cameroon Customs. They would also like to thank Messrs. Nestor Demanou, Andomo Elanga, Adoum Mahamat, and the entire staff of the Risk Management Unit (David Clovis Um Batta, Eugène Lucie Bela, Samuel Nhanag Moka, Abel Thierry Zogo, Vitus Landry Zambo, Rodrigue Boubou Kamdem, Victorine Tah Nasah, Marlyse Fossi, Raphael Athanase Hamadjam, Etienne Jean Baptiste Zhe Mekoulou, Ouseini Hadidja, Firmin Keambou, Jeanne d'Arc Mahabo, Pythagore Oumarou) for their multifaceted contributions to the realization of this publication and a follow up to an SSATP paper published in 2009².

² *Gazing inot the mirror, operational internal control in Cameroon Customs*, Minette Libom Li Likeng, Thomas Cantens and Samson Bilangna, SSATP Discussion Paper No. 8, Washington D.C, 2009.

Acronyms and abbreviations

ASYCUDA	Automated SYstem for CUstoms DAta
CEPR	Center for Economic and Policy Research
CERDI	Centre d'études et de recherches sur le développement international
DG	Director General
DLP	Douala Port
ICTD	International Centre for Taxation and Development
MBO	Management by objective
p	page
q	quarter
RBM	Results-based management

Introduction

Arjan Van Weele³ describes “performance” as a combination of *effectiveness* and *efficiency*. Effectiveness is the measurement of the degree to which objectives are achieved, while efficiency is the ratio between the results attained and the resources used. Thus, performance measurement must not only ensure that the stated objectives have been met, but also that they have mobilized the minimum level of resources possible.

Performance measurements are not novel to Cameroon. Although several efforts yielding mixed results have indeed been made, they revealed the need to modernize the civil service.

In the early 1990s, “performance contracts” were concluded between the Government of Cameroon and parastatal companies in a bid to help these companies boost their competitiveness, which had been undermined by the then prevailing economic crisis. Owing to a lack of performance evaluation indicators and criteria, this initiative produced mixed results.

³ Arjan Van Weele, *Purchasing and Supply Chain Management*, 2001, quoted in *La mesure de la performance achats*, Recherche collective, École supérieure des affaires, Grenoble, www.iae-grenoble.fr/.

In the 2000s, the MBO concept (Management by Objectives, the distant relation of currently active performance contracts in Cameroon Customs) was introduced at the Ministry of Finance. In fact, ever since, the Ministry of Finance has established quantitative objectives for the various departments at the beginning of the fiscal year and provided them with the necessary resources. It evaluates each manager on the basis of results achieved. The system has a major constraint in that the sole measurable indicator is the amount of Customs duties and taxes collected, without any attempt being made to determine how this objective is achieved. However, the quality of the service provided and the interests of the economic operators are all factors that must be taken into consideration for a clear, accurate, objective and measurable assessment of performance.

Remains the RBM (Results-Based Management) project, which seeks to instill in government employees a performance culture in governance. As this new process is in its early stages and no evaluation has yet, to our knowledge, been conducted, its assessment becomes difficult.

On the basis of internal operational control indicators and consequently the performance contracts, Cameroon Customs launched a dynamic process aimed at achieving objectively measurable and quantifiable performances. To that end, on February 1, 2010, the Director General of Cameroon Customs signed individual performance contracts with Customs personnel working in the two key Customs offices in Douala: the Douala Port I office, which handles the importation of containerized goods, and the Douala Port V office, which has responsibility for vehicle imports. These offices have collected close to 60 percent of Customs revenues over the past four years.

These contracts are rooted in a specific context and environment and have been implemented using an original approach marked by patience and prudence.

Context for the performance contracts

As part of its efforts to implement its reform program, Cameroon Customs adopted the ASYCUDA++ system as a core component of the institutional modernization process. It was launched on January 2, 2007 against a backdrop of conflict marked by attacks in the press against the Customs hierarchy and pessimism stirred up by malicious persons. It was therefore necessary to provide policymakers with figures, not only to enlighten public opinion and demonstrate how the tool actually worked, but also to monitor the system against obstructions that could be created by corrupt Customs officers and operators seeking to justify their position.

To that end, the Directorate General of Customs implemented a system to facilitate daily reporting on ASYCUDA operations. The limitations of this system very quickly became evident, because it was essentially manually operated. A team was therefore put in place and tasked with improving and automating the production of these reports. Four types of indicators have been defined and are used in 11 Customs offices in Douala:

- *Activity indicators* which track Customs activity in order to place the variations in results achieved by each office in an economic context.
- *Performance indicators* which measure the full performance, including the individual performance of Customs officers and of partner professions.
- *Control indicators* which monitor sensitive Customs procedures so as to provide managers with information on the activity being carried out by their department and officers.

- *Risk indicators* which serve to combat fraud in order to ensure compliance with control guidelines provided by the risk management team.

Customs has thus strengthened the internal operational control system, which helped correct information asymmetry between central services and operational services. This internal operational control policy ensures that the new procedures are actually implemented on the ground.

The various indicators, which are produced on a monthly basis, are covered in a report addressed to the Director General of Customs and operational managers, with a view to ensuring that everyone is fully informed and shares the same objective reality during monthly meetings organized for this purpose.

This system, which was dubbed “Gazing into the Mirror,” produced a form of self-regulation, thereby triggering a reduction in a number of bad practices and corruption. However, these indicators merely present a static picture that describes operations in Customs without proposing ways to make improvements. Didn’t Karl Marx⁴ say that philosophers had only interpreted the world, but that the point was to change it? To animate this static perspective of Customs operations, performance contracts were the natural pretext for shifting from the current, purely descriptive system for indicators to a prescriptive approach where quantitative and measurable objectives are established for inspectors and used to evaluate their performance.

⁴ Marx (Karl) Thesis on Feuerbach (1845), XI.

Structure of the contracts

The contracts clearly define the scope and procedures for their implementation.

Status of the contracting parties

The contract unequivocally identifies the relevant parties: the Director General of Cameroon Customs, who enters into the agreement in his/her official capacity and therefore commits the institution he/she represents and the specifically appointed government employee or, where applicable, the co-contracting economic operator. While the scope of the commitments covered in the contracts concluded between the Director General and the Customs officer appears to be less apparent owing to the hierarchical relationships that link them, this is not necessarily the case when two Directors (one from Customs and the other from an enterprise) enter into an agreement, thus precipitating the need for the parties to be clearly identified.

Objectives of Cameroon Customs and the performance contract

In light of the foregoing, the policy for performance contracts is part of the effort to implement the plan to reform the Customs Administration. These contracts aim to combat Customs fraud and corruption more effectively, and introduce speed and efficiency in the processing of files. In other words, the contracts, which are based on objective indica-

tors, seek performance, responsibility, and transparency, with a particular emphasis on ethics. Inspectors who sign the contract must work swiftly, while seeking to uncover fraud. To that end, they must be present at their work stations, behave in a professional manner, and themselves be confident that their contribution to efforts to reduce clearance times and costs of goods is essential.

Indeed, for several years Cameroon Customs has been making an effort to improve the quality of the services provided to users. This new culture must permeate its organizational structure and the conduct expected of its officers. The user must encounter simplified and streamlined procedures in an administration that is more accessible and responsive, and which is contributing fully to the country's economic competitiveness.

In sum, the procedure seeks to enhance the performance of Cameroon Customs with a view to providing quality service to enterprises, improving the effectiveness of controls, and simplifying administrative procedures during border crossings.

The performance measurement process and procedures

In a bid to reconcile trade facilitation with effective anti-fraud efforts, eight indicators were defined (four for each category) and form the basis for evaluating the performance of inspectors. The primary goal was to measure performance using objective and quantifiable data obtained directly from the ASYCUDA computer system. Information obtained from non-verifiable and non-quantifiable sources is not taken into account in performance evaluations. While this decision may be open to criticism, it was driven by the desire to avoid the inclusion of arbitrariness or assessment errors in contracts. Ambiguities in the definition of the procedures for evaluating performance could produce differing interpretations and ultimately conflicts that could jeopardize a successful outcome. Moreover, the contracts provide the basis for eva-

luating the performance of inspectors and have implications for their careers. They must, therefore, be supported by meticulously precise tools. The absence of a solid foundation will also make it difficult to evaluate overall results, thereby preventing a determination of whether or not the objectives sought have been achieved.

Indicators are in place or have been recalculated on a monthly basis since January 2007, thus providing reliable basic indicators, because they are derived from thousands of observations. Median values were therefore calculated for all of these indicators (attached to the performance contract). Median values are in fact used to measure performance in order to set realistic objectives. It becomes then easier to expect results already achieved by more than half of the staff who found themselves in exactly the same position. Given that commitments are made to be fulfilled, the contracts were not designed to trap the individual, but to encourage him or her to improve his or her performance, thereby improving the overall performance of the group.

In practice, a table outlines the rating for each indicator, based on the past four years' experience. This table is revised every three months for all inspectors from the same office in order to take the office's performance trends into account.

The contract is considered fully executed when all indicators attain Level 3 (good) and when the values for each indicator are neither below nor above the minimum/maximum levels established for the indicator; these minimum and maximum levels are provided in a table attached to the contract. The ratings are as follows:

- Poor (1): a performance that is below the median
- Average (2): the median performance or a performance that is higher than a set percentage;
- Good (3): a performance above the median, up to a set percentage, and above the "average" level

- Very good (4): a performance above the median, in line with a set percentage, and above the “good” level.

Mutual commitments

The contracts specify the commitments made by the various parties. Specifically, inspectors who sign this contract undertake to comply with the contract’s provisions, to which they agreed during negotiations and on the basis of which their performance will be evaluated. These provisions include indicators that establish the performance figures to be attained. They also set forth the incentives guaranteed to those who satisfactorily fulfill their commitments, as well as the sanctions for those with a poor performance levels.

All parties have a vested interest in ensuring that the objective being sought is achieved. This is why the Director General undertook to supervise and support the inspectors who have signed the contract. To that end, he or she agreed to:

- Create a risk management unit tasked with, inter alia, performance measurement. This unit responds, as quickly as possible, to all questions raised by inspectors regarding their evaluation and performance contract. It is also responsible for ongoing monitoring, evaluation, and oversight of the contracts. This exercise must be conducted every ten days, every month, and every quarter. This unit is composed of civil servants capable of resisting pressure, including from operational staff who may employ various methods to request favorable modifications to results. This unit must exercise caution because any error on its part could have negative and serious repercussions for the career of an inspector. At any rate, it must remain impartial and fearless because, like a magistrate, it advocates on behalf of both parties.
- Address, in a specific manner, disputed amounts in the relevant offices in order to expedite payment of the disputed portions.

Incentives and sanctions

Incentives

The hierarchical relationships that link the two parties always serve as backdrop for contracts concluded with inspectors. As such, the Director General does not expect to receive incentives or sanctions from a subordinate. On the other hand, he or she must encourage the deserving inspector. The incentives system may be monetary. It is essential and even logical for an inspector who increases revenues to be rewarded. This type of reward may present a number of limitations: first, because no sum of money will suffice to compensate the “loss of income” suffered by civil servants who forgo easy profit and behave honestly by rejecting corruption, and second, because the political authority (Minister of Finance, Government, or Parliament) may fear provoking the ire of civil servants who fail to receive the same level of recognition. Lastly, non-financial incentives depend, in large measure, on the Director General alone, and appear to be equally gratifying and more long-lasting than financial ones. We can also understand why photographs taken with an immediate superior at official events have pride of place in the offices of most Cameroonian civil servants. Diplomas or medals awarded for “distinguished and loyal services rendered to the nation” are also within easy reach. It is nonetheless still important to ensure that reasonable financial incentives are combined with non-financial ones. Accordingly, in the Cameroonian context, the Director General has undertaken to:

- Adopt a more individualized management approach with respect to an inspector’s career, with the organization of an annual career interview aimed at providing him or her with information on professional growth opportunities.

- Publish, in the Cameroon Customs information bulletin⁵ and on the Web site of the Directorate General of Customs, the names of the three inspectors with the highest average percentage in the execution of the contract in the office.
- Reward the top three performing inspectors during the previous quarter and record this bonus in their personnel file. Due most certainly to its modest amount, the sum of money is not part of the contract nor negotiable, particularly in comparison to what the officer would earn through corruption. The reward is essentially symbolic more than anything else.
- Finance additional training for the top three performing inspectors at the end of the previous half-year period.

Sanctions

As is the case with the incentives, the inspector is also subject to direct sanctions with the following conditions:

- An inspector who fails to achieve the required minimum and maximum levels over a one-month period will receive a warning.
- In cases where this situation occurs over two consecutive months, the inspector will automatically be summoned by the office manager or the sector manager.
- If this situation persists over three consecutive months or the inspector's average performance is below 100 percent in the third

⁵ The Directorate General of Customs publishes on a monthly basis a bulletin entitled "Customs and Business Challenge" which describes performances of the Customs and other clearance officers. This bulletin is well known and read by all those involved in the sector. Having one's name published in the bulletin for outstanding work gives much satisfaction.

month, the inspector will be subject to disciplinary sanctions imposed by the Directorate General, which could even take the form of a disciplinary transfer and be recorded in the inspector's personnel file.

The aim is to impose sufficiently dissuasive sanctions to keep inspectors on their guard and compel them to make an effort. These sanctions must also ensure that the lure of easy profit does not supersede the desire for reform.

Duration and revision of the contracts

The duration of the contract is six months. At the end of three months, the indicators included in the performance contract are subject to a mid-term audit for purposes of verifying their reliability and relevance. Any amendment to the contract may therefore be signed in cases where the selected indicators or performance targets have been modified; otherwise, the contract, by tacit agreement, remains in effect for six-month periods.

Implementation of the contracts

The implementation of the contracts was the culmination of a rigorous process that was designed to ensure continuity, irrespective of the obstacles that had to be overcome. It was necessary to be ever mindful of the fact that the innovative and even revolutionary nature of this initiative would disrupt customary practices. The Customs administration is reputed for being a conservative entity and all innovation efforts are viewed with suspicion. This approach was well incorporated into the adopted work methodology, and the team tasked with implementing the contract was aware of the prevailing skepticism.

Contract preparations

Implementation of the contracts is premised on a proactive approach adopted by the Director General. This will, coupled with a healthy dose of administrative courage, help to overcome obstacles and stay the course.

Overcoming the obstacles

Are civil servants who are already linked to the State owing to their general public service status obligated to sign contracts? This controversial question greeted the announcement of the introduction of performance contracts in Cameroon Customs. Indeed, a number of Customs officers have long spoken at length about the relevance of these contracts in an environment where the rights and obligations of the actors

are regulated beforehand by law. As can be seen, initial discussions therefore focused on the legal aspects, not with a view to examine the need for contracts, but instead to verify their appropriateness. The skeptics at times found support in unexpected places within the administrative and Customs hierarchy.

This was a fallacious argument as the contracts were designed not to challenge the civil servant status, but to serve as a simple management tool. In fact, it was not a stretch to believe that some Customs officers had a fear of the unknown. They feared the end of certain privileges and felt that a number of their convictions had been shaken. Poor performers knew that good performances posted by the top achievers would no longer mask their shortcomings and that they would be evaluated based on their results.

Again, a healthy dose of administrative courage was required to overcome the obstacles. The innovative character of the approach also bore its share of risk. It had to be implemented in successive phases, in a cautious yet decisive manner to avoid any digressions. Fears of a failed experiment loomed large as close to 76 percent of Customs revenues in Cameroon were at stake, and neither the policymakers nor public opinion would have forgiven the Customs administration for having taken such liberties for the sake of achieving performance. Those averse to change would have been provided with ammunition and would have called for heads to roll. The tabloids would have exaggerated the facts and demanded that those responsible be subject to sanctions.

To win over the skeptics and reassure all parties, an awareness-building campaign was organized to enable everyone to buy in to the experiment and ensure that it was launched without any hitches.

Communication

The communication effort sought to secure the buy-in of the relevant persons. The team responsible for this task was composed of individuals

who firmly believed in the merit of this initiative. It had to present a convincing case and, in particular, be receptive to contributions and criticisms. At no time could it give the impression that it was providing a straitjacket or a ready-made solution to be imposed on others. This participatory approach reassures the skeptics and encourages as many as possible to buy in to and take ownership of this initiative.

Discussions focused on all aspects of the contract. The presentation of the aims, which was a sort of preamble, did not pose any particular problems. Talks, however, hit a snag on the issues of the selection of the indicators, the reciprocal commitments of the parties, and potential incentives and sanctions. The team negotiating on the Director General's behalf had to be very diplomatic and possess a sound understanding of the shortcomings of the system in place, because the goal of the commitments to be made was precisely to improve the one currently in place. To that end, the team itself had to have conducted various analyses and simulations in order to compare figures, whenever non empirical assertions were made by opponents.

Quantitative information proved particularly useful during the dialogue phase inasmuch as it prevented a digression in the discussion to areas not germane to the objective being sought. The team displayed humility, and when it could not provide an immediate response to a concern that was raised, it did not hesitate to engage in brainstorming. It organized additional meetings when necessary, in an effort to remove most doubts, iron out major problems, and, most importantly, to stay the course. Some ten meetings were convened prior to the launch of the performance contracts in the two offices in the Douala Port. While the initial meetings were tumultuous, calm gradually prevailed, ultimately resulting in the definitive approval of the contracts. However, cognizant of the fact that all the inspectors would not accept the contracts, the Director General, gave people the choice to accept or decline the contract, with each choice bearing specific consequences. Those who sign the contract agree to take part in the reform process and to subject

themselves to criticism. As a result, they have a right to greater respect and consideration than those who opt not to subject themselves to this risk. On the other hand, the individual who declines the contract accepts the consequences by resigning and renouncing all attached benefits and prestige. No inspector has in fact chosen this second option and the signing of contracts was advertised well enough that all the clearance staff knew that a new culture had gained ground in the Customs sector. No doubt that this helped facilitate the contracting inspector's work, who finally could depart from his bad practices and deals with corrupt forwarders or traders.

Improving the contract environment

It is unusual and even ill-advised to introduce contracts in all departments at the same time. Moreover, it may be difficult to introduce contracts in certain offices, owing to their specific nature. Under these circumstances, offices under contract necessarily co-exist with offices possessing a different status. Consequently, the rerouting of traffic usually handled by the former to the latter raises fears, as it poses the very real risk of “transhumance” of declarations. This practice involves crooked operators who divert traffic normally processed by the offices under contract to those not under contract, with a view to continuing to profit from favors granted by their “associates” who work at these locations. The offices under contract can compete to the extent of attracting the maximum traffic. The sector manager (who is immediately above the office manager) must function as a skilled mediator in this matter. Using accurate analyses, this manager ensures ongoing oversight of the movement of goods in order to guarantee a tranquil and improved environment for the contracts. The alternative would be disastrous to its future because some individuals would artificially honor their contractual commitments, without there being any evident impact on the overall performance of the departments. Under such circumstances, the objective will never be achieved.

Implementing an essential experimental phase

An experimental phase was key for the implementation of the contracts to allow Customs to:

- evaluate the positive and negative impact of the experiment;
- adapt the objectives of the contracts; and
- resolve technical or computer-related problems that could possibly surface during execution.

The various units of the administration (inspectors under contract, their immediate superiors, and even the monitoring and evaluation entity) were also able to adapt to and take ownership of the initiative during this phase. The contracts were a complete novelty, and, most of all, an unprecedented initiative. Cameroon Customs had only itself as a point of reference and had to find its own way. The initial six months of the contracts therefore proved beneficial in this regard. During this period progress was made, albeit in a cautious manner, by assessing each step taken, and problems were identified and resolved in time. The monitoring team therefore was instructed to only take moderate risks.

Explaining the hierarchical relationships

Synallagmatic or bilateral contracts are signed by two parties, the inspector and the Director General, and therefore set forth the rights and obligations for each party. As a result, the latter, without losing the deference due him or her becomes a contracting partner with an obligation to honor the commitments made to the other party. The credibility, relevance, and validity of the contracts will hinge on the Director General's acceptance to be questioned by his or her staff member in the event of non execution or improper execution of his or her commitments, or, more simply, about the conditions governing execution of these commitments.

The contracts cast hierarchical relationships in the civil service in a different light. In principle, the appointment or assignment of a government employee must be subject to the discretionary power of the authority vested with this power, without there being a need to justify its decision. The contracts do not relieve it of this power, or obligate it to transfer or promote the employee to a specific post. However, the authority feels a greater obligation to promote its deserving contracting partner (keeping him or her in a prestigious post is in some measure a promotion), or, on the contrary, to impose a sanction, if need be. Contracts become another human resource management tool.

Evaluations – an essential tool

A meeting is convened each month to evaluate the performance of each actor. Inspectors who fail to achieve satisfactory levels are summoned by their immediate superiors to account for their poor performance. The superiors use this opportunity to provide generous advice to the inspectors. At the end of the quarter another meeting is organized, with a view not only to evaluate the inspectors' performance for this period, but also to analyze the impact of the contracts on trends in the departments in question. At that time, those who achieve the set objectives are rewarded, which is documented in their personnel file. However, those who fail to meet the prescribed commitments risk being transferred to less prominent posts. Following the half-yearly evaluation of the contracts in 2010, three out of sixteen inspectors lost their position owing to unsatisfactory results, while the top six performers were promoted.

Successive evaluations have revealed encouraging results. Consequently, beginning in January 2011, these contracts were extended to two other Customs offices at the Douala Port (Customs airport office and the Customs transfer office).

Results achieved

Although the contracts are signed by individuals, their impact is measured on a broader scale, at the level of the Customs offices. Furthermore, period-to-period comparisons are made before and during the contract as well as from one year to the other in order to take seasonal effects into account. Their impact was quite substantial in terms of improvement in processing times as a direct consequence of the decline of bad practices between users and inspectors.

The impact on declaration processing times

The time elapsing between registration of the file and processing by the inspector has been significantly reduced in offices that were previously under contract (Douala Port offices I and V), as well as in the new offices (Douala Airport and Douala Transfer).

This processing time was about 4 hours during the last quarter 2010 at the Douala Port I⁶ office and fell to less than 2 hours during the last

⁶ The Douala Port I office is responsible for the clearance of containerized imported goods for domestic use, but does not handle vehicle imports. The Douala Port V office has responsibility for clearing imported vehicles, including in containers, for domestic use.

quarter 2011. In 2009 and during the same period but before the new contracting arrangements, the processing took 22 hours. The most significant time reduction was realized at the Douala Port V office, with a processing time dropping from 15 hours in 2009 to 2 hours and 31 minutes in 2011. The time reduction followed the same trend at Douala Transfer and Douala Airport. For the former, the delays went from around 60 hours in 2009 to 28 hours and 45 minutes in 2010 and 9 hours and 20 minutes in 2011. For the latter, the reduction fell from around 44 hours in 2009 to 42 hours in 2010 and to 11 hours and 38 minutes in 2011. It bears noting that shorter clearance times for goods generate immediate benefits and reduce the risk of development of corrupt practices.

Table 1: Sharp Reduction of Processing Times at the Douala Port I and V

<i>BUREAUX</i>	<i>Q3 2009</i>	<i>Q3 2010</i>	<i>Q2 2011</i>	<i>Q3 2011</i>
Douala Port I	22H03	04H06	02H43	01H53
Douala Port V	14H44	02H31	00H43	00H27
Douala Transferts	57H59	28H45	11H30	9H20
Douala Airport	44H13	42H22	15H22	11H38

The impact of the contracts on Customs revenues (Cantens 2011)

Whereas the level of activity (number of 20 foot containers) increased by just 17 percent between the first quarters of 2010 and 2011, respectively, Customs revenues grew by 22 percent. In addition, with the exception of the Airport office, the average profitability per declaration (the ratio between the volume of duties and taxes recorded and the number of declarations recorded) rose considerably during the first quarter of 2011 relative to the same period in 2010, 2009, and 2008.

Based on the foregoing, therefore, it can be inferred that the quality of controls improved and that procedures were more closely followed.

Revenues from declarations processed in offices under contract since 2011

At the Airport office, the impact on revenues from declarations was not significant at the end of three months. The results for the first quarter of 2011 are nonetheless better than those for the same period in 2010 and 2008. However, they are lower than the global results for 2009 and 2008.

At the Transfer office, the positive trend is clear. Once declarations that received exemptions are excluded, average revenues for the first quarter of 2011 are the highest since 2008 (see table 2).

Table 2: Revenues from declarations in offices under contract since January 2011 in comparison with previous years

Period	<i>Airport</i>		<i>Transfer</i>	
	Average revenue	Average revenue (exemptions excluded ⁷)	Average revenue	Average revenue (exemptions excluded)
2008	1,268,043	1,509,090	1,839,194	1,538,992
Q1 2008	968,822	1,125,881	1,868,934	1,647,297
2009	1,273,184	1,353,728	2,156,864	1,603,662
Q1 2009	1,370,103	1,430,124	2,047,522	1,643,444
2010	1,119,354	1,149,748	1,833,128	1,595,468
Q1 2010	1,030,654	1,015,219	1,856,306	1,564,831
Q1 2011	1,200,244	1,221,287	2,048,330	1,805,618

* In CFAF

⁷ The term « exemptions excluded », implies that the total or partial exemption was not part of the calculation.

Revenues from declarations processed in offices under contract since 2010

The results are positive at the Douala Port I office, where revenues for the first quarter of 2011 were the highest for all the periods. Considerable progress was made: +7.7 percent in comparison to the first quarter of 2010, an estimated increase of CFA Francs 5.8 billion.

As indicated earlier, activity during the first quarter of the year at the Douala Port V office is significantly lower than in subsequent quarters. A comparison of the quarters is therefore valid. In this context, revenues for 2011 are 4 percent higher than revenues for 2010, an increase of CFA Francs 730 million. Although the increase is lower than that posted at the Douala Port I office, it had already been significant between 2009 and 2010 (+19 percent).

Table 3: Revenues from Declarations in Offices under Contract since January 2010 in comparison with previous years

Périod	<i>Douala Port I</i>		<i>Douala Port V</i>	
	Average revenue	Average revenue (exemptions exc)	Average revenue	Average revenue (exemptions exc)
2008	9,913,574	9,246,106	2,440,705	2,374,569
Q1 2008	10,056,668	9,174,723	2,498,897	2,459,816
2009	9,746,136	9,039,497	2,047,148	1,986,711
Q1 2009	10,128,108	9,469,814	2,310,758	2,264,097
2010	10,063,401	9,354,801	2,441,657	2,386,523
Q1 2010	9,818,084	9,246,085	2,075,466	2,036,619
Q1 2011	10,574,029	9,733,657	2,161,758	2,020,352

In comparison, the 2011 revenues for the Douala Port VI office (Customs office not under contract) declined.

The inspectors at the Douala Port I office should, in principle, be credited with the revenue increase at that office, as revenues from the 11 enterprises that signed operator contracts either declined or remained stable, depending on whether or not all of their declarations are taken into account or whether those that received exemptions are excluded (see table 4).

Table 5: Revenues from the declarations from the 11 importers under contract, by year and by quarter

<i>Period</i>	<i>Average revenue*</i>	<i>Average revenue (exemption excluded)</i>
2008	18,815,569	10,406,552
Q1 2008	19,833.623	14,012,270
2009	17,597,625	8,360,034
Q1 2009	21,066,913	11,630,914
2010	17,894,409	9,947,931
Q1 2010	17,241,456	10,005,329
Q1 2011	15,840,264	10,506,897

* In CFA franc

Impact on efforts to combat fraud

Two criteria are used to evaluate this impact:

- The effectiveness of the control (amount of duties and taxes collected following the control/total amount of duties and taxes assessed)
- The quality of the control (average amount of duties and taxes collected with respect to disputed amounts)

Disputed amounts in new offices under contract in 2011

The impact is significant at the Airport office, as the ratio of *evaded duties* to *assessed duties* for the first quarter of 2011 is the highest since the launch of ASYCUDA (1.76 percent), bringing in an additional CFAF 100 million (approximately EUR 152,440), with an average disputed amount of CFAF 265,000 (approximately EUR 404).

Table 5: Quarterly Trends for Disputed Amounts in Offices under Contract since 2011 and in comparison to previous years

		<i>Airport</i>		<i>Transfer</i>	
		<i>Ratio*</i>	<i>Average disputed amount**</i>	<i>Ratio*</i>	<i>Average disputed amount**</i>
2007	Q1	0.58	680,119	0.46	673,902
	Q2	1.20	1,481,100	0.91	705,765
	Q3	1.69	1,528,984	2.62	616,951
	Q4	0.43	421,298	3.36	679,304
2008	Q1	1.26	1,061,578	2.70	487,220
	Q2	1.15	596,683	1.61	396,385
	Q3	0.97	678,440	1.79	498,361
	Q4	0.75	259,208	1.04	377,912
2009	Q1	1.69	253,238	1.10	376,798
	Q2	1.02	141,550	1.48	51,009
	Q3	1.47	229,670	0.68	278,456
	Q4	1.21	267,620	1.15	283,925
2010	Q1	1.14	190,136	1.60	586,389
	Q2	1.32	193,892	0.30	250,332
	Q3	1.60	277,095	0.47	321,498
	Q4	1.33	261,455	0.62	300,617
2011	Q1	1.76	264,596	1.45	511,456

* evaded duties collected/assessed duties (%)

** in CFA franc

Inspector contracts had little impact on disputed amounts in the Transfer office. Although the ratio of evaded duties to assessed duties for the first quarter of 2011 is high (1.4 percent – CFAF 41 million) relative to previous quarters (from 0.3 percent to 0.6 percent), it is still lower than ratios for the first quarter of 2010 (1.6 percent) and several quarters between 2007 and 2008. The average disputed amount increased to CFAF 511,000, the second highest after the first quarter of 2010 (CFAF 586,000).

Disputed amounts in offices under contract since 2010

At the Douala Port I office, disputed amounts decreased in 2009 and increased in the last two quarters of 2010. The numbers fell again in the first quarter of 2011 by 0.7 percent, which represents CFAF 538 million in evaded duties collected.

However, a comparison can moderate this poor result. The figure of 0.7 percent attributed to a team of new inspectors must be compared to the figure of 0.6 percent posted in the first quarter of 2010, the period during which the contracts were first introduced, when the team had already been in place for several months. The result posted in the first quarter is therefore encouraging.

The average disputed amount (“evaded duties collected on average for each disputed amount”) rose sharply during the period under contract, and this trend held steady with the arrival of new inspectors.

At the Douala Port V office, disputed amounts increased significantly under the contract system, holding steady at a high level of 1 percent. With a team of new inspectors in place, the result from the first quarter was 0.98 percent.

The average disputed amount fell slightly during the first quarter of 2011 (CFAF 631, 000, the equivalent of approximately EUR 950), suggesting that the inspectors achieved their results with respect to disputed amounts by imposing penalties on a more frequent basis. Once

again, the result is promising. It bears recalling that the result for the first quarter of 2010 was 0.7 percent, a lower average disputed amount (CFAF 624,000, or approximately EUR 951).

Disputed amounts involving the 11 importers under contract

With respect to the 11 importers under contract using the blue channel, no disputed amounts were collected.

Table 6: Quarterly Trends for Disputed Amounts in Offices under Contract since 2010 in comparison with previous years

		<i>Douala Port I</i>		<i>Douala Port V</i>	
		<i>Ratio*</i>	<i>Average disputed amount**</i>	<i>Ratio*</i>	<i>Average disputed amount**</i>
2007	Q1	1.02	989,392	0.49	790,530
	Q2	0.89	772,078	0.85	665,935
	Q3	0.91	749,566	0.62	456,868
	Q4	0.80	784,579	0.45	259,159
2008	Q1	0.83	860,506	0.97	1,333,410
	Q2	1.39	1,258,337	1.33	1,503,656
	Q3	1.28	1,216,898	1.12	627,965
	Q4	1.24	1,207,997	0.79	680,203
2009	Q1	1.14	1,528,443	0.53	670,800
	Q2	1.19	1,245,729	0.84	1,118,503
	Q3	1.25	1,388,492	0.71	1,003,157
	Q4	0.94	1,041,792	0.23	276,770
2010	Q1	0.64	1,373,782	0.73	624,466
	Q2	0.86	2,750,727	1.43	1,186,054
	Q3	1.31	4,538,816	0.80	851,152
	Q4	1.07	4,697,090	1.04	807,731
2011	Q1	0.69	2,468,333	0.98	631,961

* evaded duties collected/assessed duties (%)

** in CFA franc

Overall, disputed amounts outside the blue channel involving the 11 importers have also fallen since 2010, none being collected in the fourth quarter of 2010. During the first quarter of 2011, the level was 0.1 per cent, holding steady at the Douala Port V and Douala Port I offices.

Table 7: Quarterly Trends for Disputed Amounts in Offices under Contract since 2010 in comparison with previous years

		<i>Ratio*</i>	<i>Average disputed amount**</i>
2007	Q1	0.58	1,098,166
	Q2	1.04	1,428,740
	Q3	1.07	1,253,147
	Q4	0.51	1,043,453
2008	Q1	0.50	951,317
	Q2	1.40	1,965,642
	Q3	0.86	1,810,602
	Q4	1.16	2,092,457
2009	Q1	1.01	2,264,437
	Q2	0.63	1,590,700
	Q3	0,29	879,173
	Q4	0,48	1,142,728
2010	Q1	0,15	994,403
	Q2	0,28	2,344,846
	Q3	0,17	1,922,604
2010	4 T	\N	\N
2011	1 T	0,12	2,133,779

* evaded duties collected/assessed duties (%)

** in CFA franc

Disputed amounts involving these importers are likely an “adjustment variable.” In fact, inspectors exempt these established importers from controls that have to be promptly executed. This is a positive result of

the contracts, provided the post-clearance disputed amount offsets this lower level of vigilance of these operators. This trend is moving toward post-clearance challenges (investigations).

Impact on bad practices

The impact is measured for bad practices that were incorporated into the contracts. The quarterly evaluation of the contracts highlighted the decline in certain identified behaviors, potential sources of corruption. Some examples include “cross entries” and “reroutings.”

Rerouting declarations from the yellow channel to the red channel is more effective. While inspectors are not, in principle, forbidden from redirecting declarations from the yellow channel (documentary and minor controls) to the red channel (more rigorous control using scanners and possibly physical inspections), this practice must, however, be more effective with respect to disputed amounts because it is the result of individual targeting by inspectors. In the past, rerouting was used as a tool to intimidate users. The share of adjusted declarations from among those rerouted from the yellow to the red channel increased.

The impact was measured in offices under contract since 2010.

At the Douala Port I office, reroutings fell from 5 percent (quarterly average for 2009) to 1.6 percent (quarterly average for 2010), while the disputed amount rate jumped from 18 percent (quarterly average for 2009) to 50 percent (quarterly average 2010).

The new team of inspectors redirected fewer declarations (0.6 percent), but in a more effective manner (75 percent of rerouted declarations were adjusted). It is possible that they shared the same fears regarding rerouting, as was observed in early 2010. The office manager could remind them of the terms of the contract and of the fact that the target

for adjustments to rerouted declarations is not particularly high, which should encourage them to reroute declarations on a more regular basis.

At the Douala Port V office, the impact is more evident, as there was very little variation in the rate of reroutings between 2009 and 2010 (0.58 percent compared to 0.56 percent). However, the rate of adjustments to rerouted declarations jumped from 5 percent in 2009 to 62 percent in 2010 (on average for quarterly averages).

At the Airport office, the contracts imbued inspectors with the confidence to reroute declarations. The rerouting rate was extremely low, generally less than 0.1 percent of declarations. This rate stood at 0.36 percent for the first quarter of 2011. The results have improved as 94 percent of reroutings were positive in terms of controls, whereas this rate had been zero in previous years.

At the Transfers office, the impact depends considerably on the section. Eight of the ten warehouses show identical trends: more reroutings as well as more effective reroutings than in the past. Two of the ten warehouses, however, registered no change, as they rerouted few declarations or none at all.

“Operation time for the ASYCUDA system”. The operation times in the Douala Port I and Douala Port V offices are very long: respectively 6.9 and 7.5 hours, the longest periods since the launch of the ASYCUDA system in both offices (Cantens 2011).

Impact on cross entries (declarations assessed in the yellow channel and subsequently modified following assessment by the same inspector). This had been a tactic used by inspectors to secure as many files as possible, no doubt in an effort to boost their chances of having contact with users or easily identifying disputed amounts (it bears noting that in Cameroon, officers who uncover offenses receive a share of the fine). This practice is harmful to the work environment and has a deleterious

effect on the performance of the office. It has dramatically diminished in all offices from 424 cases in 2009 to 130 cases in 2010 and to 33 cases in 2011.

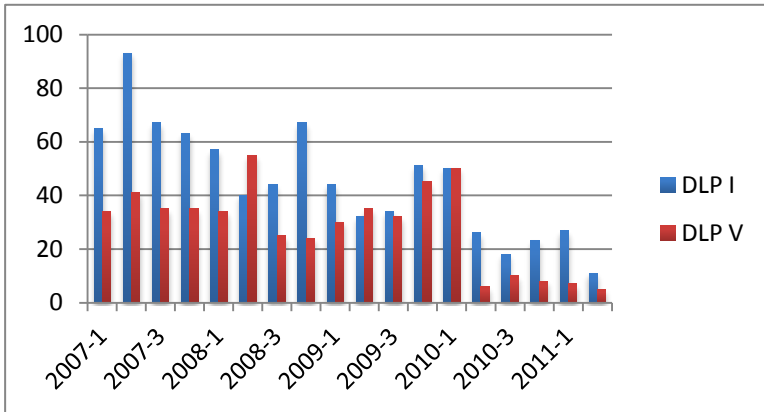
Table 8: Decline in Cross Entries

<i>Offices</i>	<i>Q3 2009</i>	<i>Q3 2010</i>	<i>Q3 2011</i>
Douala Aéroport	160	115	13
Douala Port I	166	4	4
Douala Port V	53	8	15
Douala Transfer	45	3	1
TOTAL	424	130	33

Unsound competition between inspectors. The volume of declarations is an important issue: the more the number of declarations processed, the higher the number of frauds uncovered and the more chances for the inspector to legally or illegally earn money. A misuse of the information technology, some of them were able to process three to six times more declarations than their colleagues. This competition was dangerous as some of them were trying to appear “more pleasant” than their colleagues to the users. Though this practice is less prevalent today, it is still considered as a problem by some inspectors who required that after a year of implementation, a new objective be included in the contracts to report and limit the volume of declarations processed on a monthly basis (Cantens, Raballand, Bilangna, Djeuwo, 2011).

The graph below shows the number of cases when an inspector has managed to double the number of declarations processed than the median of colleagues.

Non-quantifiable impacts: Inspectors who have signed the contract are subject to greater transparency with respect to disputed amounts involving users. If any adjustment is made, the inspector must have the



user sign a report acknowledging the infraction. In the past, the inspector would make the adjustment and then await the user's arrival. The pressure exerted on the user stemmed essentially from the calculation of the expected gain between recovered duties and the fine on one hand, and the port warehouse charges (demurrage fees) on the other. Under the contract, inspectors face a double constraint—speed and the processing of disputed amounts. To achieve their goal, they must be convinced of the legal merits of the adjustments they are imposing (Cantens 2011).

A new phase: Operator contracts

Context

Despite the promising results of performance contracts with inspectors, the conduct of a number of actors in the Customs clearance chain, including intermediaries, can be a source of concern and may mitigate the beneficial effects of this initiative. This is why Customs is introducing pilot contracts with enterprises, the primary instructing parties for certain stakeholders over whom they exercise some control (clearing agents, Customs brokers, banks for the payment of Customs duties and taxes...).

This experiment involves a small sample of enterprises that meet certain criteria based on, for example, volume of activity, frequency of operations, financial standing, and especially the willingness of these companies to serve as a barometer for clearance times at the Douala Port. In fact, the 20 importers currently being used by the national facilitation committee (FAL Committee) to establish a gauge for Customs clearance at the Douala Port were invited to negotiate contracts. Eleven of them accepted the terms and ultimately signed individual contracts with the Directorate General of Customs.

The “performance contracts for operators” are similar to the concept of “Authorized Economic Operators” in the way that the concept is devel-

oped in various international legal instruments and at the World Customs Organization; all parties are concerned with the security of the logistics chain and seek to grant facilities to a number of importers that satisfy conditions stipulated by the Customs Administration. It is, however, preferable to preserve the notion of “performance contracts” for the following reasons:

- contracts allow for greater flexibility, by frequently adapting granted facilities to the “performance” of the importers. This performance is objectively and frequently assessed.
- the term “performance contract” has been a part of the professional culture of Cameroon Customs since February 2010, and is a follow-up to the “performance indicators” introduced in January 2008. There was an apparent need to ensure this semantic continuity (Cantens 2010).

These “operator contracts” will be piloted over a six-month period between January and June 2011 to allow Customs to:

- evaluate the positive and negative effects of the facilities granted;
- adapt its operations to monitor compliance with the conditions by importers benefiting from facilities; and
- solve any technical or computer-related problems that could arise during use.

This approach requires streamlining of the internal organizational structure of the Customs offices and procedures; a number of declarations submitted by importers under contract are now being processed by specially-appointed staff following a specific procedure implemented for this purpose, pursuant to a decision adopted by the Administration on January 3, 2011. It also entails the definition and implementation of a revamped chain of controls, increasing the use of modern methods for audits, risk analysis, and targeting, and taking into account the op-

erators' level of reliability. In this context, post-clearance controls must effectively follow up immediate controls in order to avoid loss of revenue. This approach also involves the introduction of a professional training plan geared toward the new Customs clearance professions, with a view to increased professionalization of certain tasks, such as audits, management of procedures, the supervision and conduct of controls, or the provision of information to users. And lastly, it requires the transformation of the relationship between Customs and importers, which is often marked by mistrust, for the creation of mutually beneficial partnerships.

The desired objectives

The contracts seek to reduce the costs and time for clearing goods and improve the collection of Customs revenues, thus resulting in the implementation of simplified procedures contractually agreed to by reliable operators. Contracts are a part of this vision, especially as they constitute an agreement outlining the mutual obligations with respect to results, with a view to enhancing the effectiveness of Cameroon Customs and the competitiveness of the port and enterprises. The contract is, first and foremost, designed to be a dialogue tool which creates the conditions for dynamic growth within Cameroon Customs.

The contracts will ultimately contribute to transparency in Customs operations (monthly meeting with operators and mutual experience sharing) and to the predictability of Customs actions and enterprise activities (a minimum threshold for the channel without controls varying on the basis of the results posted by the enterprise, creating a transparent sanctions system, and rewards).

The contracts are based on seven indicators. However, prior to this pilot phase, the various parties have been meeting on a monthly basis to assess the execution of their respective commitments. A mid-term eval-

uation of this experiment was conducted in April 2011, revealing rather promising results.

The performance measurement process and procedures

The seven indicators are stated as follows:

1. The disputed amount rate (percentage of the volume of adjusted duties and taxes/amount of duties and taxes assessed);
2. Recurrence with respect to disputed amounts (percentage of the number of adjusted declarations/number of declarations recorded by the same operator during the period);
3. Promptness of payments by importers (percentage of the amount of duties paid on the day on which the declaration is assessed/total amount of duties assessed during the period);
4. The share of projected declarations (percentage of the amount of duties and taxes indicated on the declarations recorded, at the latest, on the day of the vessel's arrival/total amount of duties indicated on declarations recorded during the period);
5. Outstanding payments (amount of the outstanding payments five days after the assessment date/total amount of the duties assessed for declarations from the same operators during the same period);
6. Revenues from each declaration (amount of duties assessed, all taxes included/number of declarations assessed, all taxes included);
7. Homogeneity between authorized Customs brokers and importers (identity of the authorized Customs brokers used by the same operator during period n/identity of the authorized Customs brokers used during period n-1). This indicator is used purely for statistical purposes and will not be used for assessing the performance of enterprises.

The procedures for calculating the performance of operators are identical to the ones used to assess inspectors. The indicators have therefore been calculated each month since January 2007 with a view to providing reliable bases, as they are established on thousands of observations made in the three offices supporting the contract initiative (Douala Port I, V, and VI offices). Median values were calculated for all these indicators. A table provides the rating given to each indicator, based on the experience over the past four years. Another table outlines the calculation method for performance of the contract.

Commitments by the various parties

The Director General of Customs has undertaken to:

- Submit to operators, on a monthly basis, their performance rating for each indicator, as well as their performance trend over the previous three months;
- Grant blue channel access for 40 percent of the declarations, whether or not a prepaid account exists. The blue channel is an express Customs clearance channel requiring no Customs controls for release of the goods. It is supported by a rigorous targeting system to reduce some of the abuses, and involves periodic physical inspections of goods at places of business. The blue channel rate varies by a range of 10 percent and is contingent on the ability of operators to satisfactorily meet their respective commitments.

The operator has undertaken to:

- Avoid committing fraud or errors at the level determined by the rating scale;
- Avoid committing infractions itemized in the contract;
- Pay duties within the time frame specified in the contract;

- Submit declarations on the day of the arrival of the ship at the latest, in accordance with the level specified in the rating scale;
- Submit declarations using the blue channel (complete files) in person to the assessing inspector prior to release of the goods. Where applicable, the parties must agree to the venue and time for an inspection at the place of business.

Incentives and sanctions

The Directorate General of Customs agreed to gradually increase the blue channel rate using a 10 percent per quarter with respect to contract performance, up to a maximum rate of 80 percent. However, it may, in exceptional circumstances, increase this percentage for certain enterprises based on their performance or on other criteria of its choosing. Operators that achieve the 80 percent target for the blue channel will also receive a Customs and excise bond. In this case, importers will be able to remove their goods prior to assessment and payment of duties, by depositing a bank-secured guarantee for payment of these duties within a specified time frame.

If, however, an operator fails to achieve the required minimum/maximum levels over a one-month period, this operator will receive a warning from the Directorate General of Customs. Should this situation occur over two consecutive months, a second warning is then issued. In cases where this situation occurs three months in a row or the operator's average performance rating is below 100 percent in the third month, the operator will once again be at the basic level with minimum facilities at his or her disposal. The operator will suffer a loss of privileges leading to termination of the contract should the following infractions be committed by him or her or by his or her agents (transporters, brokers, etc.): smuggling, imports without declarations, and obstruction of duties.

Mid-term results

Generally speaking, two of the 11 operators met all the conditions of their contracts during the quarter. These two operators are the best organized companies which had, at an early stage, revised their internal procedures. Their partners (banks, Customs brokers, etc.) were notified of the need to commit to the new work environment. One of the companies also threatened to part ways with its bank unless it paid, in a timely manner, duties assessed by the Customs Administration. These threats bore fruit as the banks revised their procedures for transferring funds to the public treasury. From that standpoint, the contracts have had the immediate effect of driving the relevant importers and their partners to usefully reorganize their *modus operandi*.

One operator achieved 100 percent of the target values but is having difficulty with two indicators relating to speed (payment and projections).

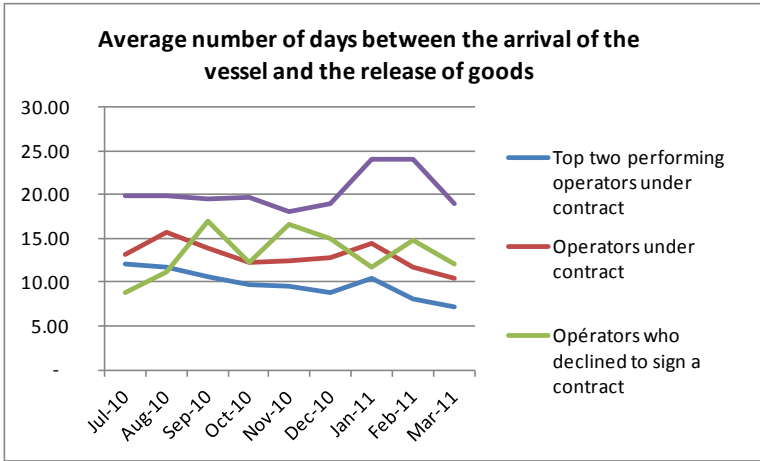
Seven operators achieved stable contract execution levels, a clear indication that an additional effort would enable them to achieve their objectives.

One operator is experiencing difficulty and is working along with the Risk Management Unit to pinpoint the specific problems and identify possible solutions.

In addition, three months after the launch of the experiment, the time elapsing between the vessel's date of arrival and release of the goods is as follows:

- 8.5 days compared to 10.5 days in the pre-contract period for the top two performers;
- 12 days compared to 13.4 days for all operators under contract;

- for operators not under contract, this period increased even further, from 19 days to 22 days.



Furthermore, the quarterly average in terms of number of days for goods using the blue channel is 11.5 days, while the quarterly average for goods using the other channels (red and yellow channels) is 22 days.

For the first quarter of 2011, prompt payment of duties and taxes on the day of assessment in the blue channel improved by 5.3 percent relative to the control channel, and by 31.1 percent relative to operations carried out by importers not under contract.

The rate for duties and taxes that were outstanding five days after assessment is zero for operations carried out in the blue channel, 18.4 percent for operations not carried out under contract, and 9.8 percent for operations conducted using the control channel.

Duty payment times were shortened, as the payment of duties and taxes on the day of assessment improved by 5.3 percent relative to duties

assessed for declarations in the control channel, and by 31.1 percent in relation to operations not under contract.

However, the decline in the volume of taxes and duties recorded on the day of the vessel's arrival at the latest, relative to performance during the same period the previous year, shows that operators under contract should make an even greater effort with respect to projections of their Customs operations.

Initial lessons to be learned from operator contracts

The contracts provided an opportunity for enterprises under contract to reorganize their internal operations and review their relationship with their partners (Customs brokers, banks, etc.). It bears recalling that the main rationale for the contracts was precisely to encourage enterprises to urge their intermediaries, whose conduct posed problems, to improve their performance.

Operators that achieved the contracts' objectives gained the right to a higher blue channel access rate than planned (60 percent instead of 50 percent, thereby suggesting that Customs honored its commitments).

The competitiveness requirement at the Douala Port calls for import projections and greater involvement of all stakeholders operating at the port without whom it would be impossible to significantly reduce the overall port processing time for goods.

The Customs administration has placed its trust in certain operators, taking risks in terms of facilities granted. The experiment shows that the provision of these facilities did not result in any specific deviations from normal practices, as the level of disputed amounts was brought under control, thus suggesting an effective targeting level.

General conclusion

Love them or hate them, no one at Cameroon Customs showed indifference to the performance contracts. They introduced a new type of relationship between the upper and lower levels of the Customs hierarchy, and between the Customs Administration and its users. These contracts have shaped and continue to shape the new Customs culture, which involves ongoing evaluation of individual and collective performances, as well as accountability. The notion of accountability goes hand in hand with the closely related notions of freedom and responsibility. The administration grants all officers sufficient flexibility to achieve their respective objectives; at the same time, these officers understand that everyone will be fully apprised of all their actions. Thus, each officer assumes his or her respective responsibilities and is accountable for his or her actions. In the final analysis, the contracts are an essential tool for internal operational control and human resource management.

The Cameroonian experiment has gained traction internationally, and several countries have demonstrated a genuine desire to implement it. These countries must understand the spirit of the contracts and tailor them to suit their respective contexts. This is of paramount importance, particularly because each country has its own history and geography, its concerns and its desires, its culture and traditions—in sum, its own unique environment.

Cameroon, for its part, must encourage research on or beyond the contract initiative in order to better grasp the concept of contracts and give consideration to the post-contract period. If discussions subside, inspiration fades, or research momentum stalls, then routine practices will regain the upper hand and no one will be in a position to predict the outcome of this step backward.

Bibliography

LIBOM LI LIKENG, (Minette); CANTENS (Thomas); BILANGNA (Samson): *Gazing into the mirror, Operational internal controls in Cameroun Customs*, SSATP Discussion Paper N° 8, Regional Integration and Transport –RIT Series, January, 2009.

DRAY (Alain); VINCENT (Laëtitia); FROMAGER (Bruno); LACHAU-SEE (Lucile) POUSSARD (Céline); WESSEL (Rudolf); ALLIMANN (Daniel); PIRON (Xavier); VILAR (José): *La mesure de la performance achats*, École supérieure des Affaires, Grenoble.

CANTENS (Thomas); *Cameroun, Évaluation de l'expérimentation des contrats de performance*, 3rd mission (March 28-April 9), April 2011.

CANTENS (Thomas), RABALLAND (Gael), BILANGNA (Samson), DJEUWO (Marcellin), *Contracting in customs administrations and its effects on corruption and bad practices: the case of Cameroon customs*, Presentation made in Clermont-Ferrand on October 24, 2011 during the conference organized by CERDI and ICTD on taxation and development.

DJEUWO (Marcellin), *La corruption dans le management des ressources humaines dans l'administration des douanes*, Afrique contemporaine N° 230, 2009-2.

CANTENS (Thomas), RABALLAND (Gael), BILANGNA (Samson), DJEUWO (Marcellin), 2011. *Reforming Customs by measuring performance: a Cameroon case study* in Cadot (O.), Fernandes (A.), Gourdon (J.), Mattoo (A.) *Where to Spend the Next Million? Applying Impact Evaluation to Trade Assistance*, CEPR 235 p.