

LA RÉFORME DE LA DOUANE CAMEROUNAISE À L'AIDE D'UN LOGICIEL DES NATIONS UNIES OU L'APPROPRIATION D'UN OUTIL DE FINANCES PUBLIQUES

Thomas Cantens

De Boeck Supérieur | « Afrique contemporaine »

2007/3 n° 223-224 | pages 289 à 307

ISSN 0002-0478

ISBN 280415419X

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2007-3-page-289.htm>

!Pour citer cet article :

Thomas Cantens, « La réforme de la douane camerounaise à l'aide d'un logiciel des Nations unies ou l'appropriation d'un outil de finances publiques », *Afrique contemporaine* 2007/3 (n° 223-224), p. 289-307.

DOI 10.3917/afco.223.0289

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

La réforme de la douane camerounaise à l'aide d'un logiciel des Nations unies ou l'appropriation d'un outil de finances publiques

Thomas CANTENS *

LE RÉCIT DE LA RÉFORME

En 1993, la douane camerounaise commande l'audit de son système informatique PAGODE, opérationnel à Douala depuis une dizaine d'années. La réflexion se poursuit jusqu'à la décision définitive de migrer vers SYDONIA en 2002. PAGODE aura fonctionné vingt-trois années dont treize en sursis. De 2004 à 2006, sept sites pilotes déploient SYDONIA. Une mission interne les évalue en mai 2006 et relève la faible appropriation du système par les douaniers. Sur la base de ce constat, le 1^{er} juin 2006, le Directeur général (DG) des douanes lance l'installation de SYDONIA à Douala en créant une équipe de dix douaniers et informaticiens, spécifiquement dédiée à cette tâche.

Ce faisant, il opère trois innovations. Premièrement, il pense l'installation du nouvel outil comme une opportunité de changer son administration. Deuxièmement, il confie l'entière responsabilité de l'équipe à un douanier expérimenté, permettant la constitution d'un groupe homogène et motivé. Troisièmement, il introduit le projet comme concept de gestion en douane. Auparavant, la douane camerounaise pratiquait une gestion par le biais des structures régulièrement prévues dans l'organigramme, appuyées par des commissions d'étude parfois peu efficaces.

* Thomas Cantens est conseiller technique du Directeur général des douanes du Cameroun, doctorant en anthropologie sociale à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (Paris, France).

SYDONIA est un outil de finances publiques selon la terminologie des bailleurs de fonds. Il gère une chaîne de processus administratifs suivant des normes internationales, celles de l'Organisation mondiale du commerce et de l'Organisation mondiale des douanes. Son utilisation permet donc de « revenir à une orthodoxie douanière » selon les douaniers camerounais. La douane a ainsi abandonné les moratoires et les paiements partiels, revenant au principe qu'une marchandise est libérée uniquement quand ses droits sont garantis ou payés.

Néanmoins, installé dans 80 pays aux configurations fiscales différentes, l'outil autorise une marge de liberté dans son déploiement. Au Cameroun, la CNUCED a ainsi modifié son logiciel pour permettre certaines mesures sur le transit ou la sortie des marchandises. SYDONIA n'est jamais en soi une réforme, il supporte des processus douaniers qui restent à décider. Le paramétrage de l'outil génère donc une tension entre normes et particularités locales et une négociation entre les douaniers et les représentants de la CNUCED.

Le déploiement de SYDONIA à Douala est complexe. La migration d'un système à l'autre ne doit pas entamer la continuité du service malgré de fortes contraintes : technologies différentes, délais courts imposés par le FMI, dimension régionale du port et des recettes qui constituent 90 % des recettes douanières nationales.

Le 1^{er} janvier 2007, à l'issue de sept mois de préparation, SYDONIA est opérationnel au port et à l'aéroport de Douala, à la grande surprise de bon nombre d'utilisateurs. Leur accompagnement a représenté une tâche considérable : sensibilisation et concertation au fil d'une soixantaine de réunions, formation de 1 500 utilisateurs, ouverture de deux *hotline* Internet, publication des notes de service sur Internet et assistance sur site.

Les nouvelles procédures suppriment les formalités douanières inopportunes et responsabilisent le secteur privé. Pour les opérateurs, elles équilibrent contraintes et avantages en termes de fluidité du trafic et réduction des coûts : manifeste électronique, gestion des magasins sous douane par leurs exploitants et non plus par les douaniers, suppression des visas hiérarchiques et des bons à enlever sur papier, ciblage des déclarations à contrôler, transparence du système.

Les améliorations technologiques aussi ont eu un impact douanier. Sous PAGODE, la douane mettait des postes banalisés de dédouanement à la disposition des usagers afin de pallier l'insuffisance des lignes de communication. SYDONIA a permis d'imposer aux usagers de se connecter au système

depuis leurs locaux. Cette décision, soutenue par les syndicats, a entraîné la modernisation des transitaires, notamment ceux qui avaient « leur bureau dans le sac ».

À l'issue du premier trimestre de fonctionnement, trois indicateurs rendent compte *a priori* de la réussite provisoire de la réforme :

- le saut technologique imposé a fait disparaître les sociétés les moins professionnelles, la gestion du système est dorénavant partagée entre la douane et les usagers ;
- le niveau de recettes a été maintenu dès le premier mois malgré une première semaine de quasi-inactivité due au manque de préparation de certains consignataires et transitaires ;
- les délais de dédouanement imputés à la douane ont été réduits.

L'installation du nouvel outil a été l'occasion pour la douane d'évoluer de la logique de contrôle exhaustif vers celle de contrôle ciblé. Toutes les mesures concourant à cette révolution culturelle ne sont pas appliquées avec la même diligence, ni avec la même efficacité ; les prochains audits éclaireront les lieux où elles s'enracinent encore trop difficilement. Néanmoins, elles forment un *corpus* logique, homogène et radicalement différent de ce qui existait avant, induisant un changement des pratiques et compliquant la tâche des douaniers « conservateurs ».

Ce récit sommaire se conclut sur des indicateurs positifs. Toutefois, ils rendent imparfaitement compte du changement. Le maintien du niveau de recettes ne traduit pas nécessairement une bonne utilisation du système et pourrait être interprété à l'opposé : les anciennes logiques sont toujours en œuvre, échappant par nature à l'outil de dédouanement quel qu'il soit. Exemple inverse, des services douaniers se disputent des compétences dans la nouvelle configuration des fonctions. Plutôt qu'un dysfonctionnement, cette re-territorialisation peut être un signe positif d'appropriation.

L'évaluation de l'appropriation d'un nouvel outil dépasse les indicateurs chiffrés. Une réforme étant avant tout un ensemble de décisions, pourquoi ne pas revendiquer sa subjectivité ? Lorsque la hiérarchie douanière adopte des mesures qui intègrent l'outil, elle ne peut que parier sur leur réussite, ne disposant d'aucune modélisation d'un changement de cette nature pour prévoir les résultats de la réforme. Avant de décrire les processus d'appropriation de SYDONIA, la partie suivante pose les catégories propres à une analyse qualitative.

LES BASES D'UNE ANALYSE DE L'APPROPRIATION

Une approche fondée sur les sciences sociales

Développer une approche anthropologique autour de la notion d'appropriation répond à trois nécessités.

Premièrement, le terrain invite à une interrogation sur le rapport entre l'administration et les écrits qui en délimitent l'action et en règlent le fonctionnement. La tentation est forte d'assimiler l'administration à ses textes, comme si toute loi au sens général dès lors qu'elle est écrite disposait d'une force en soi indépendante de la construction sociale qui la valide. Ce serait oublier que l'administration existe avant tout comme un rapport de force entre individus, entre ceux qui détiennent un pouvoir et ceux qui acceptent ou non de le voir délégué. Le texte juridique n'a pas partout force de loi et la force de la loi ne va nulle part de soi. En outre, là où la loi est édictée sans force, elle place une partie des gens dans une illégalité difficilement répréhensible.

Deuxièmement, certaines notions résistent aux développeurs. Celle d'appropriation par son existence même est une reconnaissance implicite que les « bénéficiaires » des outils ne les utiliseraient pas avec la même efficacité ou plus exactement de la même manière que ne l'auraient fait les États bailleurs qui les ont promus. Pour autant, cette appropriation se mesure difficilement et ne relève pas de simples processus d'information et de formation. Quant à la corruption, deuxième notion également très présente dans les discours des développeurs, sa complexité a été récemment éclairée par des anthropologues qui se sont livrés, à la demande de la Commission européenne, à l'ethnographie de services publics en Afrique de l'Ouest (Blundo et Olivier de Sardan, 2001).

Troisième raison pour développer l'approche anthropologique, les bailleurs de fonds utilisent des catégories de nature sociologique et les administrations recourent déjà aux sciences sociales (Baré, 2001 ; Abeles, 1992). Dans son rapport sur la gouvernance, la Banque mondiale (2005, p. 17) se réfère à la notion de groupe, entre l'individu et la structure administrative : « on a besoin de groupes d'individus liés par un dessein commun, avec des objectifs clairs et avec les structures internes, les procédures, les systèmes, le personnel nécessaires pour les atteindre ». Cette utilisation soulève de nouvelles questions : le dessein commun suppose-t-il un accord sur l'intervention de l'État dans le domaine du commerce international ? À partir de quels engagements considérer ce dessein comme raisonnablement accepté par

tous ? Seule une pleine mobilisation de ces catégories d'analyse évitera le risque d'un habillage sociologique des actions de coopération. En douane par exemple, la question du transit suscite des mesures sociales comme la construction d'édifices religieux proches des bureaux frontières pour favoriser l'arrêt des transporteurs. Ceci ne peut être efficace sans avoir approfondi localement le sens de l'investissement religieux et le rapport des populations à l'État.

Si l'administration a besoin des sciences sociales pour mesurer ses propres changements, l'anthropologie a-t-elle été suffisamment curieuse vis-à-vis de ces objets ? En Afrique, l'anthropologie des administrations croise encore trop souvent celle du développement sur un nombre restreint de problématiques, santé, éducation, agriculture. Ce « biais rural » incite à l'exploration de nouveaux objets (Blundo, 2002).

En la matière, la fiscalité douanière présente des singularités. Il ne s'agit pas de moyens financiers à transformer en biens ou en services mais de biens qui produisent des moyens financiers. Ces moyens ne vont pas de l'État vers les populations mais constituent un « trésor public » pour l'État. En outre, les problématiques classiques, marquées par les contextes de décentralisation, informent la « gouvernance locale » alors que l'application uniforme de la fiscalité sur des espaces nationaux ou communautaires est justement un enjeu de développement. Enfin, la fiscalité impose une configuration d'observation ethnologique spécifique. Habituellement, l'enquêteur accède aisément à l'information en vivant au sein des populations bénéficiaires. Plus hermétique, la fiscalité douanière est avant tout une affaire de professionnels, entre douaniers et commissionnaires agréés, dont l'accès et l'observation sont compliqués par la corruption et le fait qu'il est difficile à l'observateur de côtoyer le fonctionnaire hors de son univers administratif (Blundo, 2003).

L'institution sociale douane

L'approche proposée considère la douane comme une institution sociale, un ensemble structuré qui suit des règles de fonctionnement, plus complexes que les règles administratives écrites, et qui accomplit des fonctions au sein de la société camerounaise.

Au Cameroun, l'État contrôle les ressources à des fins de développement plutôt qu'il ne régule les processus privés, l'impôt contribue à la richesse nationale plus qu'il ne limite l'inégalité. À ce titre, la douane contribue au développement en apportant un tiers des recettes budgétaires. Sa réforme, ses

pratiques, ses hommes intéressent la société dans son ensemble. Les premiers jours de 2007, l'instabilité du passage sous SYDONIA a occasionné des articles de presse alarmistes sur l'argent que perdrait l'État au port de Douala, pertes qui affecteraient sa capacité à payer les salaires des fonctionnaires. L'impact de telles annonces dépasse la fonction publique dans un pays où les fonctionnaires représentent une part importante des consommateurs.

Les douaniers défendent avec d'autant plus d'ardeur leur contribution au développement que les accusations de corruption à leur rencontre sont banalisées par des organisations non gouvernementales ou la publication de listes de fonctionnaires milliardaires comme cela a été le cas entre janvier et mars 2006. Par sa fonction de développement et ses capacités répressives, la douane est une institution sociale dont la présence au sein de la société camerounaise est sans commune mesure avec celle, plus discrète, réservée aux douanes occidentales.

Au sein de l'institution, la régulation des rapports ne va pas de soi. Les douaniers sont soumis à une double hiérarchie, celle du DG des douanes et celle de l'autorité administrative locale qui leur accorde leurs congés, les note mais peut aussi demander leur remplacement en cas de menace à l'ordre public. Il est des lieux où l'application stricte d'une note de service provoque la colère des populations ou la remise en cause d'intérêts de personnalités locales. En 2006, des douaniers ont fait l'objet de menaces, d'autres ont été aspergés d'essence en public. Le « chef de terre » (gouverneur, préfet, sous-préfet, chef de district) recommande alors une certaine souplesse dans l'application des mesures douanières. Si la consigne n'est pas suivie au nom du respect des instructions de la hiérarchie douanière et des objectifs de recettes, le chef de terre peut obtenir que le douanier récalcitrant soit relevé de ses fonctions, avec salaire suspendu et interdiction de paraître dans la circonscription.

Cette double hiérarchie, qui entraîne des contacts individuels au niveau local parfois plus étroits qu'avec la hiérarchie douanière, s'agence avec un troisième ordre : les douaniers responsables régionaux et les chefs de bureaux sont choisis au niveau ministériel et non par le Directeur général ou comme seule résultante d'une progression de carrière.

Conséquence de cette forte personnalisation, hiérarchie administrative et pouvoir réel ne sont pas toujours corrélés, de même que position hiérarchique et position sociale au sein de l'institution. Fonction et rémunération sont dissociées : je peux être nommé sur un poste « rémunérateur » mais dont la position sur l'échelle hiérarchique est inférieure à celle que j'occupais avant, ou l'inverse. « Quand tu es muté à la direction générale, loin des

usagers, les gens s'esclaffent, te plaignent sans même savoir si tes nouvelles tâches sont plus intéressantes ou si tu as plus de personnels sous tes ordres » (douanier, juin 2006).

Il n'est pas démontré que ces configurations compromettent l'efficacité de l'administration ou les termes idéaux de son action, ni que les actions des douaniers obéissent à des intérêts particuliers imbriqués qui affaiblissent la fonction douanière générale. Les règles de fonctionnement de la douane composent une sociabilité interne propre et entraînent une complexité favorable aux jeux de liberté et d'alliances, ceux qui y sont soumis se trouvant pris dans un écheveau de relations d'autorité et de pouvoir de dimension locale et nationale.

Les douaniers comme un groupe social

Après l'institution sociale douane, la seconde catégorie introduite est le groupe social des douaniers, entendu comme une communauté organisée au sein de la société camerounaise.

Au sein de la fonction publique, les douaniers aspirent à une certaine autonomie. Tributaires des imbrications hiérarchiques évoquées précédemment, revendiquant une culture spécifique et une appartenance à un corps paramilitaire, les douaniers soutiennent la nécessité de dépendre d'un statut spécial. Proche du statut militaire et dérogoire à celui de la fonction publique, ce statut permettrait des sanctions rapides et fortes. L'autonomie du DG des douanes a joué lors la réforme à Douala. Compte tenu de la sensibilité de la douane au port, la réorganisation des services, conséquence des nouvelles procédures, a mis du temps à être formalisée officiellement par des textes administratifs de haut niveau. Avant le démarrage de SYDONIA, le Directeur général a donc nommé des chefs d'unité par intérim, la nomination définitive relevant du niveau ministériel. Toutefois, le statut d'intérimaire a fragilisé leur implication en même temps que la perspective des nominations définitives laissait un horizon ouvert aux aspirations personnelles. Alors que janvier 2007, mois du lancement, enregistre un bon niveau de recettes, les douaniers interprètent la baisse relative des recettes en février comme une conséquence du trouble introduit par l'attente des nominations définitives intervenues en mars.

Délimitant le groupe, « l'esprit de corps » est particulièrement vivace en douane. Il se fonde sur la forte présence de l'institution dans la société et sur l'incertitude de la complète adhésion de chacun au groupe. Cette incertitude génère un renouvellement permanent de l'adhésion qui s'appuie sur un ensemble de valeurs.

Quelles sont celles des douaniers ? Essentiellement faire partie d'une élite intellectuelle. Les meilleurs élèves à l'entrée de la prestigieuse École nationale d'administration et de magistrature (ENAM) choisissent la douane. L'adhésion au groupe passe par le respect qu'on a pour les idées et les débats, ce qui a été déterminant dans le processus de réforme. Cette valeur s'enracine profondément, jusque dans les « comportements déviants » puisque certains douaniers fustigent leurs collègues qui « broutent sans intelligence », entendu qui acceptent des pots-de-vin sans commune mesure avec les enjeux de la fraude qu'ils laissent passer et dont les corrupteurs se moquent dès l'opération terminée.

L'adhésion au groupe sur cette base a été fondamentale pour l'appropriation de la réforme. Des douaniers formateurs à l'ENAM disent enseigner aussi pour détecter les « meilleurs », ceux qui partagent la même conception du pouvoir administratif. L'équipe de projet SYDONIA à Douala sera ainsi constituée, traversant trois générations de douaniers partageant non seulement les mêmes valeurs mais aussi la nécessité de s'allier pour faire progresser leur groupe. De même, la plupart des cadres douaniers appartiennent à des cercles de réflexion, en fonction de la région d'origine, du genre ou du grade. Ces cercles de réflexion ont joué un rôle important dans la réforme, comme lieux d'expression libre où les membres de l'équipe de projet défendaient la réforme qu'ils menaient.

Enfin, considérer les douaniers comme un groupe social renvoie à la perspective sociologique selon laquelle l'utilitarisme n'est pas le fondement du lien social et la cognition de la réalité passe par des catégories données à l'individu. L'anthropologue Mary Douglas (1999) défend l'idée qu'au sein d'un groupe des individus peuvent agir contre leur propre intérêt. Comment comprendre sinon qu'un douanier participe à une réforme qui risque de l'isoler au sein de ses collègues, alors qu'il lui serait plus simple et possible d'accéder à des postes où il pourrait profiter des situations contre lesquelles il entend lutter ? Dans le contexte particulier d'une administration connaissant des « mauvaises pratiques », une réforme valorise l'exception, l'exemple et l'honneur au sein du groupe. Ces exceptions ont d'autant plus envie d'aboutir que la société se représente péjorativement leur groupe.

Le regard anthropologique rend sa subjectivité au contexte de la réforme, à la douane et aux douaniers. Le porter sur l'appropriation signifie tenir compte de cette subjectivité dans la nature même de l'appropriation. La mise en service de SYDONIA à Douala le 1^{er} janvier 2007 sépare deux modes d'appropriation. Avant cette date, l'appropriation est un processus de déstabilisation de l'institution, intervenant dans l'imaginaire des douaniers et des usagers. Après le 1^{er} janvier 2007, l'appropriation est un résultat, une

mesure de l'utilisation de l'outil. Ces modes sont l'objet des deux parties suivantes, la première sur ce qu'on s'approprie quand on installe un outil, la suivante sur ce que mesurer l'appropriation signifie.

L'INSTALLATION DE L'OUTIL COMME PROCESSUS D'APPROPRIATION

Par installation, il est entendu l'ensemble des réflexions, productions et décisions qui précèdent la mise en service de SYDONIA.

En tant qu'institution sociale, la douane est un système de connaissance et de description de la réalité

La douane se fonde intellectuellement. Le choix des outils de finances publiques relève principalement de l'économie et du politique mais leur appropriation demeure un processus exclusivement intellectuel qui met la pensée des douaniers en rapport avec l'institution.

Comme toute institution sociale, l'administration est un système de connaissance et de description de la réalité. Elle encode de l'information (Douglas, 1999) : la douane classe les marchandises, calcule les droits, dresse des procès-verbaux, analyse des risques, traduit en textes réglementaires les engagements gouvernementaux. Par cet encodage, l'institution réduit la part de l'individuel. Ainsi, les douaniers camerounais attendaient d'une réforme « plus de rationalisation comme dans les douanes occidentales, moins de possibilité de gestion patriarcale » (responsables douaniers, mars 2006). En d'autres termes, l'institution et elle seule doit tout dire.

Dès lors, dans le contexte des régies financières, y a-t-il symbole plus fort, personnalisation plus poussée de l'institution que son système d'information ? En changer revient à s'attaquer à la capacité de la douane à encoder la réalité.

À un premier niveau, technique, le changement de logique opérée avec SYDONIA renforce l'institution. En effet, la logique de contrôle ciblé accroît l'importance de l'information. Pour un ciblage pertinent, SYDONIA doit avoir connaissance de toutes les opérations douanières. Le passage à une logique de contrôle ciblé donne donc plus à encoder à l'institution. La perspective du nouvel outil s'accorde aux aspirations des douaniers à voir la part individuelle réduite au profit de celle de l'institution dans la description de

la réalité. A ce titre, au Cameroun, le ciblage demeure pour l'instant centralisé au sein d'une entité rattachée à la direction générale.

À un deuxième niveau, l'installation d'un nouvel outil est l'occasion de redélimiter le vrai et le faux. Parfois la vérité est simple à établir pour peu que le problème soit posé. C'est le cas du « secteur informel », trop souvent appelé à la rescousse pour justifier la nécessité de tout contrôler. Des douaniers soutiendront cependant qu'ils ne savent pas ce qu'est le secteur informel en douane où pour conduire une opération, PAGODE, comme SYDONIA, impose l'entrée du numéro d'identifiant fiscal délivré par les services des impôts. Que ceux-ci ne soient pas totalement efficaces dans le contrôle des contribuables, que la douane enregistre parfois des contribuables en double, qu'un importateur indélicat déménage dans les trois mois suivant son opération pour échapper au contrôle, tout cela ne crée pas pour autant un secteur informel en douane.

Dans d'autres cas, séparer le vrai du faux est plus complexe. Un chef d'unité explique rarement une insuffisance de résultat autrement que par une description des difficultés auxquelles il est confronté qui aboutit à une demande de moyens supplémentaires excluant tout changement de logique. Ainsi le manque de personnel au port est souvent décrit comme « évident » au nom du principe selon lequel tous les chargements doivent être contrôlés. Ce principe se fonde sur une vérité admise selon laquelle les usagers fraudent en l'absence des douaniers. Ceci justifie finalement que peu de fraudeurs soient sanctionnés : là où il y a des douaniers il n'y a pas de fraude et là où il n'y a pas de douanier, la fraude n'est pas constatée. Toutefois, cette vérité ne décrit pas les constatations de sortie illégale des magasins sous douane, ni le fait que la sortie illégale d'une marchandise d'un magasin devient formellement légale avec le cachet d'un douanier complice ou peu compétent.

Séparer le vrai du faux, le plausible de l'absurde a été au centre des discussions pendant quatre mois, entre l'équipe de projet et les futurs utilisateurs, douaniers ou non. Cette question de la vérité est au cœur du processus de réforme. Au stade de l'installation, l'outil peut fournir des solutions pour autant que les acteurs partagent une vision des problèmes. Établir des vérités, c'est problématiser une même réalité, qui devient ce que dit l'institution.

Comment l'institution dit la vérité

La question du rôle de la vérité en appelle une autre : comment une connaissance se constitue et accède au statut de vérité au sein de l'institution ? Les négociations sur les nouvelles procédures, entre l'équipe de projet et les

usagers douaniers du système, ont permis de réaliser une épistémologie des vérités douanières en cours de validité. D'un point de vue méthodologique, ces vérités reposaient sur l'exposition de cas, parfois imaginés par les douaniers. Présentés comme des vérités, ces cas servaient la critique des mesures envisagées.

L'équipe de projet a dû adopter une approche quantitative : mettre en rapport le coût d'un problème et celui de sa solution. En dehors des questions de santé publique, une institution chargée de collecter des ressources pour le développement peut-elle adopter une solution plus coûteuse que la perte de recettes occasionnée par le problème ?

Répondre « non » est une preuve de pragmatisme mais demande un effort de pensée : la douane, comme institution sociale et non comme administration, doit accepter de dire qu'une fraude est tolérable si le manque à gagner qu'elle induit est inférieur au coût des solutions nécessaires pour l'éradiquer. Les douaniers en brousse, disposant de peu de moyens, appliquent ceci naturellement : combattre la contrebande, c'est inciter les commerçants à passer par le bureau de douane plutôt que les intercepter. Portée à un niveau général, la vérité d'une fraude s'en trouve affectée non plus suivant son caractère illégal mais au nom de son objectivation par des chiffres et de l'objectif socialement accepté de la douane qui n'est pas de sanctionner les fraudeurs mais de transformer un franchissement de frontière en argent public.

Les mots et l'institution

Les vérités sont portées par des mots, or le sens de ceux véhiculés par l'institution peut être affecté par l'outil, à l'instar de la « prise en charge ». Tous les douaniers connaissent cette notion, du reste suffisamment explicite : la marchandise est présentée au bureau par le transporteur puis mise sous la garde de la douane. Pour les douaniers camerounais, la prise en charge pose problème, des marchandises leur échappent encore trop facilement.

Mais la prise en charge est un concept absent du code des douanes. La pratique administrative non légalement bornée peut donc être légitimement interrogée à l'aide des nouvelles logiques portées par l'outil. Ce travail a permis de séparer le flux d'information (les données de la déclaration), le flux fiscal (le paiement des droits et taxes) et le flux matériel (celui des marchandises). Au final, la prise en charge a été étendue pour couvrir l'ensemble du flux matériel, depuis l'arrivée au bureau jusqu'à la sortie du port. L'important dans cette séparation des flux est qu'elle introduit la possibilité de leur désynchronisation à l'aide de l'outil : on peut libérer une marchandise sans

contrôler la déclaration et déplacer le contrôle après le dédouanement ; on peut aussi décider, avant l'arrivée de la marchandise, de la contrôler dès son introduction. Ainsi, avec SYDONIA, l'institution dit autre chose avec les mêmes mots. Conserver les mêmes mots pour décrire différemment la réalité déstabilise la pensée, comme premier pas vers l'appropriation.

Le temps et le lieu de l'outil comme un événement

Cette appropriation comme rapport de la pensée des douaniers à leur institution, celle-ci disant tout et constituant un système de connaissance et de description de la réalité, entretient un rapport au temps. La mise en service du nouvel outil constitue un événement.

En 2006, la douane camerounaise aura accueilli quelques missions de bailleurs de fonds souhaitant appuyer sa réforme. Chacune se concrétise par un rapport prescrivant des mesures sans parfois tenir compte de l'histoire des interventions de coopération, par exemple la création d'unités qui avaient été supprimées suite à d'anciennes recommandations. À ces avis extérieurs s'ajoutent les propres ambitions réformatrices de la douane elle-même, tout aussi radicales : « le bannissement des méthodes tracassières et bureaucratiques qui représentent un véritable repoussoir à l'égard des investisseurs » (CRAD, 2004).

Le cycle de réforme permanente rend peu lisible le passage d'une logique d'action à l'autre. Dès lors, l'introduction d'un outil technique devient un événement qui en brise la continuité. Dans la douane camerounaise, il y aura un avant et un après SYDONIA. Cette mise en service est un événement, une rupture de sens, plongeant les douaniers du « régime de ce qui va sans dire » dans le « régime extraordinaire de ce qui ne sait plus se dire, ou du moins n'en est plus si sûr » (Bensa et Fassin, 2002).

Une nouvelle intelligibilité fait émerger de nouveaux possibles pour l'action douanière. Ceci passe par la création, éventuellement « désordonnée », de multiples lieux de l'événement où s'implantent les nouvelles logiques. Sélectivité des déclarations, projet de gestion des risques, analyse et chiffrage du contentieux participent d'une même volonté de cibler les contrôles. User de cette logique de ciblage partout, dans toutes les discussions et dans tous les services a été le mot d'ordre de l'équipe de projet. « Nous sommes des pyromanes, pas des pompiers », rétorquera un membre de l'équipe à un collègue qui lui reprochait de démanteler la douane avec ces nouvelles procédures.

MESURER L'APPROPRIATION, ÉVALUER LES BIAIS

La partie précédente a proposé une approche qualitative de ce qui s'est passé lors de l'installation de SYDONIA au sein de la douane camerounaise. L'appropriation y a été évoquée comme volonté, celle des membres de l'équipe et de la hiérarchie qui la légitime, et comme déstabilisation, celle des douaniers et des usagers futurs de l'outil. Lorsque l'outil est en production, la notion d'appropriation évolue. Dire que les douaniers camerounais se sont appropriés SYDONIA, c'est faire part d'un résultat. Or, plus qu'une simple conséquence, le résultat informe si les attentes sont satisfaites, si les promoteurs de l'outil ont gagné leur pari et si les utilisateurs ont eu raison d'adhérer.

La notion d'appropriation comme résultat

Cette notion n'a pas toujours accompagné la réflexion sur les actions de développement. Dix ans après les indépendances dans les pays francophones, Bugnicourt (1973), politologue, regrette le « mimétisme » des administrations africaines envers les administrations européennes, structurées pour gérer et maintenir l'ordre plutôt que développer la société.

Mesurer l'appropriation invite à dépasser trois notions. La première est le déterminisme. Les utilisateurs de SYDONIA, douaniers ou non, forment un espace strié de relations historiques, un territoire configuré par les anciennes actions de développement et les réformes. Il serait improductif de limiter la liberté de l'appropriation à l'exercice de représentations anciennes sur des technologies nouvelles. Il est préférable de supposer le plein exercice d'une liberté sous la condition d'une histoire.

La deuxième notion à dépasser est la délimitation public/privé. Les organismes dits privés ou parapublics sont également concernés par SYDONIA : syndicats des transitaires, comité Facilitation du trafic maritime (FAL), instance de discussion paritaire, Guichet unique du commerce extérieur (GUCE) réunissant les services prenant part aux opérations d'importation et d'exportation. La délimitation public-privé est floue : le comité FAL est institué par le Premier Ministre, le GUCE a pour directeur général un ancien cadre d'une société de transit et comme président du conseil d'administration le DG des douanes. Quant aux syndicats, y adhérer est une condition pour obtenir son agrément de commissionnaire en douane, accordé par le DG des douanes.

Enfin, le troisième dépassement nécessaire est celui de l'opposition discours/pratiques, ce qu'on dit faire de l'outil contre ce qu'on en fait. Cette opposition n'étant pas toujours pertinente, elle ne peut devenir un principe

d'évaluation. Lorsqu'en décembre 2006, le DG des douanes annonce les mesures de facilitation aux usagers, il sait que ceux-ci seront son meilleur appui contre les douaniers conservateurs. Le discours, l'annonce d'une mesure, sert la pratique ; les usagers l'opposent aux douaniers récalcitrants. Dans l'administration, l'énoncé est performant. Quand la hiérarchie douanière se prononce, elle décide et sa décision sert la sanction et la revendication.

L'appropriation est alors une pensée des écarts. Du point de vue des promoteurs de l'outil, ils ne peuvent qu'être déçus en comparant leurs objectifs aux résultats du projet. Olivier De Sardan (1995) recourt au lexique médical pour évoquer le « traumatisme » de ces experts qualifiés de « praticiens » effectuant des « diagnostics ».

Pour les douaniers également, un écart existe entre leurs attentes et celles de l'institution. Ils espèrent principalement une amélioration des règles, le mot de corruption revient fréquemment dans leurs attentes : l'outil doit réguler objectivement l'institution qui doit être préservée des comportements individuels. En revanche, l'institution est investie d'objectifs d'ordre fonctionnel : améliorer le contrôle et faciliter le commerce. La compréhension d'une réforme par les fonctionnaires est donc parfois plus radicale que celle qu'en proposent les termes institutionnels.

Suivant ces deux écarts, mesurer l'appropriation comme résultat signifie déterminer le rapport des douaniers à l'outil exogène puis évaluer la place de la corruption comme biais à l'appropriation.

SYDONIA demeure-t-il exogène ?

L'appropriation étant un rapport à l'outil, la question est de savoir si l'outil est pensé comme extérieur à l'institution.

Les douaniers camerounais connaissent bien l'inspiration africaine de SYDONIA. À vocation statistique, l'outil a évolué vers une fonction de dédouanement sur la base des expériences camerounaise, sénégalaise et ivoirienne. Mais les douaniers savent tout autant qu'à la différence de celles-ci, SYDONIA s'est rapidement inscrit dans deux ordres internationaux qui font du simple logiciel un puissant vecteur de normes : un ordre économique de réduction des coûts du franchissement des frontières par la normalisation des procédures douanières et un ordre politique de promotion des intégrations régionales comme matérialisations d'une équivalence entre commerce, développement et stabilité politique.

Cette dimension « politique » de SYDONIA a traversé de nombreuses discussions, transposant chez les douaniers un débat qui anime également

la société camerounaise, particulièrement lors des négociations sur les accords de partenariat économique (APE). À la représentation d'un Cameroun « en retard » nécessitant un alignement normatif dans le domaine des échanges internationaux, s'oppose celle d'un pays devant défendre une position régionale dominante. Cette seconde représentation accompagne une pensée de l'État comme défenseur d'une identité nationale se logeant aussi dans des particularités en matière commerciale. Elle porte la trace d'une vision de l'administration, en particulier fiscale, soutenant le milieu marchand contre les menaces « exogènes » (Roitman, 2004).

Au final, l'appropriation apparaît dans la re-délimitation entre ce qui relève du politique, la décision de migrer vers SYDONIA, et ce qui relève de la douane, la mise en service de l'outil. Le rappel régulier du choix gouvernemental lors des discussions a peu à peu favorisé la représentation de l'outil comme un investissement national important. En cela, les douaniers reconnaissent que la contrainte du FMI a été déterminante pour la réussite du projet, en plaçant SYDONIA en tête des préoccupations gouvernementales et donc des dépenses. Les douaniers perçoivent leur importance au sein de l'appareil d'État à la mesure de l'évolution technologique de leur administration. L'appropriation passe par la conscience exprimée qu'en utilisant pleinement SYDONIA, la douane camerounaise retrouve une place de premier rang parmi les douanes africaines.

Après la mise en service, compte tenu des importantes mesures occasionnées par SYDONIA, la dimension exogène et parfois polémique de l'outil s'est muée, chez les douaniers, en un signe de modernité et de valorisation de leur administration. Fait caractéristique, fondé sur la valeur intellectuelle du travail évoquée précédemment, les chefs de bureau ont été invités à revoir leur rôle. Leur visa sur la déclaration ayant été supprimé, de même que les registres manuels, leur activité s'oriente vers le contrôle de l'exécution du service. Après leur installation définitive, l'équipe de projet a été sollicitée pour réaliser des indicateurs de suivi de l'activité de leurs agents, directement accessibles dans SYDONIA. Trois semaines après leur réalisation, des douaniers seront suspendus par leurs chefs...

La corruption et l'appropriation

Cette seconde révolution culturelle portant sur la fonction de chef de bureau, après celle du ciblage, n'est pas sans rapport avec l'interaction entre corruption et appropriation.

La question de la corruption dépassant le cadre de l'article, les exemples porteront sur des « pratiques déviantes », selon les termes des douaniers,

sans référence à des sanctions judiciaires. Le mot « déviant » illustre la nature profondément sociale d'attachement ou non des douaniers au groupe. Lors du lancement, un responsable douanier exaspéré par la trop lente adhésion de certains collègues déplore « les comportements de quelques-uns qui nous discréditent tous ».

En effet, au sein du groupe, la corruption-déviante n'a rien d'occulte. Tout au plus demeure-t-elle discrète. Tous les douaniers connaissent lesquels parmi eux « excellent dans l'art de la déviance et des pots-de-vin » (responsable douanier, mars 2007). Ils savent aussi ce que peut signifier un délai important entre l'enregistrement d'une déclaration et sa liquidation ou la présence d'un registre manuel. Au-delà d'une typologie connue de tous, la codification des « mauvaises pratiques » permet que l'interaction avec les usagers ne requière qu'un minimum explicite.

Aucune opération dans SYDONIA n'est en soi mauvaise. Toutes sont permises en fonction des profils accordés aux utilisateurs. La maîtrise des conditions de légitimité d'une opération relève donc des douaniers. Changement d'affectation d'une déclaration, modification de circuit de contrôle, contre-écriture, SYDONIA rend lisible à tous toutes les opérations réalisées sur une déclaration. L'utilisation de cette transparence devient alors un indicateur d'appropriation.

Deux exemples illustrent le fait que la transparence a favorisé l'autorégulation. Le premier exemple est le contournement de l'affectation automatique des déclarations. SYDONIA calcule pour chaque agent sa charge de travail en fonction des déclarations qu'il est en train de traiter et affecte les nouvelles déclarations aux agents dont la charge est la plus faible. Certains parvenaient à faire baisser artificiellement leur charge et recevaient donc un plus grand nombre de déclarations que les autres. En consultant SYDONIA, leurs collègues lésés les ont dénoncés aux chefs de bureau.

Deuxième exemple, un réseau de corruption impliquant transitaires et personnels de la douane a été démantelé par les douaniers. En suivant dans le système les déclarations qu'ils avaient traitées, ils ont détecté des opérations minorant les droits qu'ils venaient de liquider.

L'appropriation de cette transparence n'affecte pas uniquement les relations entre douaniers mais également celles qu'ils entretiennent avec les opérateurs économiques. Amselle (1992), anthropologue, évoque la corruption non comme une entente mais comme une lutte entre un « pôle bureaucratique » et un « pôle marchand », partageant le même but « d'extorsion d'un surplus sur la grande masse de la population ». Cette analyse éclaire l'antagonisme perpétuel animant les échanges entre les opérateurs économiques, « créateurs de richesse » comme ils se nomment, « tous fraudeurs » comme

les nomment les douaniers d'une part et d'autre part les douaniers considérés comme « tous corrompus » par les entrepreneurs. Au Cameroun, l'appareil d'État organise complètement l'espace social, par des hiérarchies fortes, de sorte qu'il n'y a pas réellement de contre-pouvoir organisé. Les entités comme les instances d'appel d'une décision administrative ou les lieux d'échange comme le comité FAL, aussi paritaires soient-ils, sont tous instituées par l'État et traversés de l'opposition « tous fraudeurs contre tous corrompus ».

Dès lors, il revient à l'institution douanière d'organiser la fin de cette opposition de représentations en disant la vérité sur son action. L'appropriation serait favorisée, ce n'est pas encore le cas, par la rupture avec cette opposition au bénéfice d'une représentation juste du couple efficacité/légitimité du contrôle. Les douaniers devraient savoir ce qu'ils font de l'outil pour ajuster leur propre utilisation. Les opérateurs également devraient bénéficier de cette transparence pour évaluer leur propre fraude et accepter un niveau de contrôle. L'idée est que douaniers et usagers partagent une même réalité.

CONCLUSION

L'enquête anthropologique éclaire le quotidien des fonctionnaires, de leur bureau comme lieu de pouvoir, de leur relation à l'institution comme disposition à inciter ou suivre ses évolutions, de leur pensée de l'État qui s'agence avec celle de la modernité. L'enquête met face-à-face les gens et ce qu'ils pensent. Elle part des gens comme « indistinct certain » (Lazarus, 1996), c'est-à-dire en dehors de toute question de groupe ou de classe, de modèle ou de structure, ou encore de localité (Copans, 2001).

Évaluer l'appropriation rend alors compte d'un processus intellectuel partageant progressivement ceux qui produisent et adoptent de nouvelles catégories de pensée et ceux qui les refusent. L'installation de l'outil est nécessairement polémique puisqu'elle interroge le système de connaissance et de description de la réalité de l'institution. L'expérience à Douala aura montré à quel point il s'agit d'une confrontation entre une pensée conservatrice, peu étayée en faits objectifs, et, tout aussi subjective, une imagination étayée d'aspirations. Rendre leur caractère intellectuel aux discussions constituant cette phase est essentiel pour parvenir à une rupture de logique et une adéquation entre ce que le groupe des douaniers veut faire dire à l'institution et les principes supportés par l'outil. La production et la diffusion d'un *corpus* documentaire (audits, analyses, propositions) homogène

et important concrétisent les efforts de la pensée du changement et légitiment ceux qui la supportent.

Cette production s'appuie sur les valeurs du groupe et les fonctions de l'institution telles qu'elles sont admises à ce moment là. Ainsi l'association recettes et développement a été prépondérante au détriment d'une imagination de ce que pourrait être la douane sous APE, simplement parce que l'installation d'un nouvel outil se fait en situation. Les douaniers n'étant pas que des fonctionnaires, l'introduction de nouveaux débats en douane, aussi importants que ceux relatifs aux APE, nécessite que les douaniers en aient une « opinion » et donc que ces débats parcourent déjà la société camerounaise.

L'appropriation de l'outil est avant tout une question de pouvoir. Au niveau institutionnel, SYDONIA est représenté aussi comme un outil utile à la lutte contre la corruption. Toutefois, sa forte technicité pose problème. Au Cameroun, hors de la douane, aucune entité disposant de pouvoir d'investigation ou de sanction en matière de corruption ne connaît SYDONIA et il est peu probable que la CNUCED endosse à la fois le rôle d'accompagnateur technique et d'expert judiciaire.

Au niveau individuel, celui qui utilise les nouvelles catégories de pensée produit de nouveaux discours, de nouvelles mesures, en accord avec ce que dit l'institution et ce que fait l'outil. La re-territorialisation du pouvoir sous la forme de nominations ou de sanctions témoigne de l'intérêt de la dimension intellectuelle de l'outil et de la nécessité de maîtriser la transparence qu'il offre.

Enfin, la part individuelle du pouvoir de l'agent est réduite au profit de l'institution qui automatise le plus de processus possibles. Les agents eux-mêmes soutiennent ce renversement. Souvent sollicités pour user d'un pouvoir peu borné, ils ne souhaitent plus prendre de risques au sein d'un ensemble de relations d'autorité et d'alliances qui peut se retourner contre eux. Il y aurait toutefois un risque à laisser penser que le système contrôle toute la légitimité des opérations qu'il autorise. D'une part, ce n'est pas le cas, d'autre part cela ne renforcerait pas la culture de contrôle de l'exécution du service.

BIBLIOGRAPHIE

- ABELES, M. (1992), « Anthropologie politique de la modernité », *L'Homme*, vol. 32, n° 121, p. 15-30.
- AMSELLE, J.-L. (1992), « La corruption et le clientélisme au Mali et en Europe de l'Est : quelques points de comparaison », *Cahiers d'études africaines*, vol. 32, n° 128, p. 629-642.

- BARE, J.-F. (2001), « L'évaluation de l'intervention publique comme exercice d'anthropologie historique », in *L'évaluation des politiques de développement, approches pluridisciplinaires*, L'Harmattan, p. 91-120.
- BENSA, A., FASSIN, E. (2002), « Les sciences sociales face à l'événement », *Terrain*, n° 38 : « Qu'est-ce qu'un événement ? », p. 5-20.
- BLUNDO, G. et J.-P. OLIVIER DE SARDAN (éds) (2001), *La corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest Approche socio-anthropologique comparative : Bénin, Niger et Sénégal*, Paris, EHESS/IRD, Genève, IEUD, Rapport de recherche, octobre, 282 p.
- BLUNDO, G. (2002), « Éditorial. La gouvernance entre technique de gouvernement et méthode d'exploration empirique », *Bulletin de l'APAD*, n° 23-24, décembre.
- BLUNDO, G. (2003), « Décrire le caché. Autour du cas de la corruption », in G. Blundo et J.-P. Olivier de Sardan (éds), *Pratiques de la description*, Paris, Éditions de l'EHESS, p. 75-111.
- BUGNICOURT (1973), « Le mimétisme administratif en Afrique : obstacle majeur au développement », *Revue française de science politique*, vol. 23, n° 6, p. 1239-1267.
- COPANS, J. (2001), « Afrique noire : un État sans fonctionnaires ? », in M. Raffinot et F. Roubaud (éd.), « Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés ? », *Autrepart*, n° 20, Bondy, p. 11-26.
- DOUGLAS, M. (1999), *Comment pensent les institutions*, La Découverte/Syros, Paris, 221 p.
- LAZARUS, S. (1996), *Anthropologie du nom*, Le Seuil, Paris, 249 p.
- OLIVIER DE SARDAN, J.-P. (1995), *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Karthala, Paris, 221 p.
- ROITMAN, J. (2004), *Fiscal Disobedience in the Chad Basin*, Princeton University Press, 216 p.
- GRUPE DE TRAVAIL DE LA BANQUE MONDIALE SUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS EN AFRIQUE, (2005), *Bâtir des États performants. Créer des sociétés engagées*, 220 p.
- CRAD (2004), Comité de réforme de l'administration des douanes, *Rapport final*.