

**« APPRIVOISER LES CHIFFRES » :
PENSER QUANTITATIVEMENT LE CHANGEMENT,
À PARTIR D'EXEMPLES DE RÉFORMES
D'ADMINISTRATIONS EN AFRIQUE**

Thomas CANTENS*

Résumé :

Cet article décrit les effets de l'usage des chiffres pour réformer une administration, à partir de l'ethnographie de projets conduits par la Banque mondiale et l'Organisation mondiale des douanes en Afrique sub-saharienne depuis 2008. Lorsque l'usage de techniques de quantification est décidé pour changer les comportements des fonctionnaires, le phénomène le plus marquant est la rapidité de la propagation de la culture des chiffres au sein et en dehors de l'administration. Les chiffres et la pensée de l'évaluation qu'ils fondent constituent une connaissance particulière de l'administration sur elle-même, une langue qui interfère dans les rapports habituels entre les administrations et la loi. Cette langue permet-elle de tout penser ? Permet-elle d'innover en termes politiques ou les chiffres sont-ils construits de telle sorte qu'ils enserrant les pensées individuelles dans les institutions auxquelles ils appartiennent ? De fait, l'Etat dispose jusqu'à présent du monopole de la connaissance sur lui-même, parce qu'il demeure, dans de nombreuses administrations, le seul producteur de données quantitatives sur son fonctionnement. L'article tente de dépasser le débat usuel sur l'évaluation quantitative, qui oppose objectivité et subjectivité de cette évaluation, autonomie des fonctionnaires et autoritarisme de l'évaluation, pour proposer une nouvelle compréhension de ce que peut être une institution, dépassant le seul cadre administratif pour s'intéresser au sens même d'un service public et comment les chiffres peuvent donner corps à ce sens.

* Anthropologue, chercheur à l'Organisation mondiale des douanes et au Centre Norbert Elias, UMR8562 EHESS/CNRS. Les analyses de cet article n'engagent que son auteur et non l'Organisation mondiale des douanes ou ses Membres.

Mots clés : Reforme, Changement, Chiffre, Douane, Administration.

Codes JEL : H83.

Introduction

« Apprivoiser les chiffres » est l'expression d'un douanier camerounais alors que nous discutons ensemble de la politique de « mesure de la performance » menée par son administration pour surveiller les inspecteurs des douanes et réduire la corruption¹. Cette politique quantifie les comportements individuels, la célérité de traitement des déclarations, les « mauvaises pratiques » et la lutte contre la fraude. Ce cadre était inquiet car, évalués depuis plus d'une année, les inspecteurs des douanes commençaient à « apprivoiser les chiffres ». Certes ils les comprenaient mieux, mais ils en avaient aussi moins peur, ils les domestiquaient, pour en jouer dans leurs rapports avec leur hiérarchie et les usagers : il n'était plus rare de se servir de ses performances chiffrées contre ses chefs en cas de dispute, de révéler les pratiques de ces derniers pour expliquer ses propres mauvaises performances, d'arguer de ses « objectifs » pour sanctionner lourdement des usagers ou de s'entendre avec un importateur pour réaliser de faux contentieux et gonfler artificiellement ses performances. Et ce responsable de se demander comment les chiffres pouvaient demeurer de « bons sauvages », ce qui était impossible.

Des projets de « mesure de la performance » ont été développés par les douanes du Cameroun depuis 2008 et du Togo depuis 2010, avec l'appui de l'Organisation Mondiale des Douanes et de la Banque Mondiale. Ils consistent à quantifier les pratiques individuelles des inspecteurs et des importateurs pour réformer l'administration, améliorer les « performances » de la douane, encaisser plus de droits et taxes, plus vite, et en infligeant moins d'entraves aux importateurs. La quantification prend la forme concrète « d'indicateurs de performance » et de « contrats de performance » par lesquels les inspecteurs des douanes s'engagent à atteindre des seuils quantitatifs en lien avec leurs pratiques (temps de traitement de dossiers, détection

¹ Entretien avec M. Marcellin Djeuwo, cadre de la douane camerounaise (Douala, 2013).

de fraude, etc...), en échange de quoi ils sont « récompensés » (lettres de félicitation, médiatisation, primes) ou « sanctionnés » (mutation dans des bureaux de moindre importance) s'ils ne parviennent pas à respecter ces seuils. Ces seuils sont calculés à partir des résultats des années précédentes et, à ce titre, ils sont acceptés par les douaniers car représentés comme « atteignables », sous réserve qu'on soit efficace et intègre².

Ces projets ont été considérés comme des succès³. L'usage des chiffres s'est développée dans les processus de gouvernance depuis plus d'une vingtaine d'années avec le New Public Management (NPM), l'adoption de comptabilités nationales de type privé et le déploiement généralisé des « indicateurs » et de la notion de performance⁴ pour les services publics. Le paradigme se déplace maintenant au niveau international, avec des outils développés par les organisations internationales⁵ ou des initiatives régionales telles que celle de l'Union européenne⁶. Jusqu'à présent, les administrations douanières des pays dits pauvres utilisent les chiffres le plus souvent de façon singulière, en les réduisant aux objectifs de recettes. Les projets évoqués ci-dessus étaient en ce sens novateurs, puisqu'ils utilisaient les chiffres pour changer les comportements des fonctionnaires et lutter contre la corruption.

Premièrement, écarter la technique de la réflexion politique sous prétexte qu'elle est une affaire d'experts condamne les services publics des pays dits pauvres à un mimétisme avec ceux des pays dits

² Le descriptif de ces projets figure dans Libom et al. (2009) et Libom et al. (2011).

³ Cf. OECD (2013). En outre, le président de la Banque mondiale a cité le cas des douanes camerounaises comme un succès lors de la conférence *Aid For Trade* 2011.

⁴ Les références sur l'histoire de la « mesure de la performance » sont très nombreuses, il en existe pour chaque pays et chaque type d'administration. Parmi les articles les plus récents, voir Hatry (2013) pour une brève histoire de l'évaluation quantitative dans le secteur public américain depuis les années 70, Massey (2010) pour l'usage de la quantification dans les réformes des 30 dernières années au Royaume-Uni.

⁵ Dans le domaine du commerce et de la fiscalité, voir, pour la Banque Mondiale, les rapports *Doing Business*, les outils CATT (Customs Assessment Trade Toolkit), IAMTAX (pour la fiscalité intérieure) et les *Logistic Performance Index* (en plus des *World Governance Index*), et pour le FMI les outils RAFIT et TADAT.

⁶ L'Union européenne développe des "KPI" (*Key Performance Indicators*) pour les performances douanières depuis 2011 (European Commission, 2011, Official Journal of the European Union, 2014).

riches. Actuellement, en matière de réforme du secteur public, il existe un consensus général pour dire que « one size does not fit all ». Néanmoins, dans le même temps, les fonctionnaires des pays plus pauvres sont encouragés à adopter des « best practices » ou des normes pour réformer leur secteur public. Cette pression est amplifiée par l'accroissement des comparaisons internationales sur l'efficacité de la gouvernance⁷. En outre, les mêmes causes ne produisent pas les mêmes effets. Les ressemblances structurelles sont trompeuses dès lors qu'on passe au concret des pratiques, comme le montrent les travaux anthropologiques sur l'Etat⁸. La représentation d'un mimétisme nécessaire trouble l'évaluation des projets de réforme lorsque ceux-ci ne donnent pas les résultats « attendus »⁹ et l'on se prive de reconnaître l'innovation politique à partir de l'usage d'une même technique¹⁰.

Deuxièmement, ceux qui sont évalués sont capables d'évaluation. Contrairement à la mesure des choses, la mesure des activités humaines s'applique à des objets pensants capables de juger. De quoi dispose un DG pour savoir si sa réforme est efficace ? Avec lui les experts, les bailleurs, le secteur privé, le gouvernement et parfois la société se posent la même question. Les outils mathématiques tranchent, ils disent, avec des seuils d'erreur, si une réforme a produit un effet. Néanmoins, il y a dans l'évaluation d'une réforme quelque chose qui échappe aux chiffres. La réforme est d'abord une promesse, puis elle est ce qu'on en dit et ce qu'on en dit fait aussi partie de la réforme. Bien entendu, l'évaluation mathématique seule peut être suffisante pour réformer les politiques économiques qui, par définition, sont des décisions qu'il faut emporter ou combattre. Il n'en va pas de même dès lors que la réforme engage les individus dans leurs pratiques, comme c'est le cas d'une réforme administrative. L'expérience des projets fut très instructive. Les experts et les chefs de

⁷ Voir les indicateurs du *Doing Business* ou l'*Enabling Trade Index* du World Economic Forum.

⁸ Voir les travaux de Giorgio Blundo et Jean-Pierre Olivier de Sardan sur les services publics en Afrique et ceux de Brenda Chalfin et de l'auteur sur les douanes en particulier.

⁹ Jean-Pierre Olivier de Sardan a montré les « déceptions » des experts lorsqu'un projet était approprié, au sens où les résultats étaient différents de ceux prévus par les experts au début du projet (Olivier de Sardan, 1995).

¹⁰ Alain Desrosières (2013) a relevé ce point pour les méthodologies statistiques.

projet ont présenté des études mathématiques sur l'impact des projets, celles-ci rassuraient mais personne n'est jamais ressorti convaincu du seul exercice de présentation quantitative. Il a fallu se convaincre soi-même que la réforme était bonne, au cours de discussions informelles et de réunions. S'appropriier la réforme signifie réformer sa propre représentation de l'administration. Penser le rapport entre une technique et la formation des idées est nécessaire parce qu'une technique est appropriée non quand elle est « correctement » utilisée - ceci n'est qu'un effet qui peut ou non advenir - mais lorsqu'elle fait sens collectivement pour ceux qui l'utilisent.

Cet article montre en quoi la quantification pèse sur la pensée de la réforme et la production de sens, par le rapport des chiffres à deux termes essentiels que sont la loi et le temps. Après avoir décrit birèvement le rapport entre recherche et action dans ces projets, j'explique en quoi en quoi réformer une douane africaine est généralement difficile et la connaissance un élément clef. Dans la section suivante, je rends compte du phénomène principal observable dans ces projets : la propagation des chiffres dans un milieu professionnel. Cela ouvre une analyse sur la force de langage des chiffres et des indicateurs, leur capacité symbolique et leurs effets sur la pensée du changement à travers trois principes : l'agrégation, la comparaison et la continuité. Ces principes participent d'une forme de connaissance de l'administration où la loi est remise en question au nom d'un pragmatisme d'Etat. Puis, je reformule les interrogations sur le succès de ces projets de quantification exprimées par des experts qui attendent des changements « institutionnels » plutôt que des changements de comportements qu'ils jugent précaires. Je montre en quoi la pensée calculatoire nous invite à penser autrement la notion d'institution, de façon élargie pour comprendre le sens politique d'une technique et en quoi cette question est cruciale pour la réflexion des développeurs qui pensent le succès en termes de reproductibilité. Enfin, je propose quelques conclusions propres à l'usage de la quantification dans les réformes et les politiques de développement.

Un point de méthode

L'article s'appuie sur une expérience experte et académique. Les projets du Cameroun et du Togo ont été menés dans la perspective de

la recherche-action¹¹. Il y avait un écart, initial et nécessaire, entre un directeur général et ses fonctionnaires d'une part et d'autre part des personnalités extérieures, « experts », « chercheurs », engagées dans une mission d'assistance et de recherche. Le rapport entre eux n'était pas la transmission de savoirs ou de techniques mais la coproduction de résultats et de réflexions. Au cours et à l'issue du projet, peu importe qui écrit, du fonctionnaire, de l'expert ou du chercheur, l'essentiel est qu'il y a bien deux types d'écritures sur la même réalité : une écriture experte, technique, évaluative faite d'aides mémoires, de rapports, qui deviennent eux-mêmes matériaux de recherche, et une écriture réflexive, inscrite dans un champ de savoirs, faite d'articles et d'ouvrages collectifs. Les deux écritures traitent différemment de la même réalité.

Différentes méthodes ethnographiques ont été adoptées. Le principe de l'anthropologue est l'observation participante, faire partie de l'équipe, du groupe social lui-même des douaniers, participer à leurs activités, professionnelles et extra-professionnelles parfois, et d'une certaine façon prendre, avec eux, le risque de la réforme (en étant toutefois moins impliqué dans les conséquences de cette prise de risque). La position privilégiée d'observateur-participant permet d'être présent en réunions, lors des événements, de conduire des visites sur les frontières et d'y observer les pratiques, de réaliser des entretiens avec les fonctionnaires et les usagers et d'avoir accès à des données quantitatives dans les systèmes d'information. Les matériaux propres à cette recherche sont donc des observations et des entretiens réalisés depuis 2006 lors d'un séjour long de quatre années puis, de 2010 à 2013 d'une dizaine de séjours de courte durée. Des matériaux annexes sont des études quantitatives dont une partie des résultats a été rendue publique¹² Enfin, avantage des projets qui combinent assistance et recherche, une dernière technique exploratoire a consisté à présenter des résultats et des idées auprès de professionnels, douaniers et représentants de syndicats d'opérateurs, lors des comités techniques officiels de l'Organisation mondiale des douanes sur l'éthique, les procédures et le renforcement des capacités entre 2010 et 2013.

¹¹ Cantens et al. (2010, 2012), Bilangna et al. (2012).

¹² Voir Libom et al. (2009), Libom et al. (2011).

En quoi réformer une douane africaine est difficile : l'enjeu de la connaissance

Réformer une administration douanière, en particulier en Afrique sub-saharienne, est risqué, difficile et nécessaire. C'est nécessaire car ces douanes sont confrontées à un dilemme : collecter plus de recettes car leur contribution au budget national est beaucoup plus élevée que dans les pays du Nord - entre 27% et 80%¹³ - et, dans le même temps, être perçues le moins possible comme des entraves ou des lieux de corruption qui verrouillent l'accès aux marchés nationaux. Réformer ces administrations est risqué. L'argent qui y circule est important, la corruption crée des compétitions entre fonctionnaires, usagers, et donne lieu à des équilibres qu'il est risqué de rompre. Surtout si les objectifs de recette sont régulièrement atteints, l'autorité politique peut être réticente à soutenir une réforme de l'administration douanière. Enfin, réformer est difficile. La corruption occasionne la multiplication des contrôles sur le terrain, d'abord parce que les contrôles sont une opportunité de corruption mais aussi parce que les différents services de contrôle sont incités à se contrôler les uns les autres (Cantens, 2012, 2013). Changer la configuration d'une administration de contrôle où la corruption est représentée comme importante est donc complexe et suppose d'anticiper les effets des nouvelles procédures.

Les directeurs généraux des douanes ont et évoquent de nombreuses options pour changer leur administration et toutes ont leur contrepartie potentielle : contrôler moins pour accélérer les flux de commerce en développant le ciblage mais risquer de laisser passer la fraude et donc de réduire les recettes ; accroître les contrôles pour réduire les risques de corruption et de fraude mais risquer un engorgement de la frontière ; renégocier la pression fiscale sur certains opérateurs pour accroître doucement les recettes mais risquer une grève des importateurs si cette pression fiscale est trop forte ; développer la formation du personnel aux postes qu'ils occupent mais être contraint de les muter pour raison de corruption présumée ; améliorer la gestion des carrières mais risquer que son ministre ne valide pas les promotions ou les mutations proposées ; accroître la

¹³ Source : données du rapport annuel d'Organisation mondiale des douanes de 2013.

pression sur les chefs de quelques bureaux mais risquer de se les mettre à dos et de produire l'effet inverse dont on serait tenu pour responsable par le ministre ; enquêter très précisément sur des suspicions de corruption et faire punir des agents corrompus mais risquer d'ébranler l'esprit de corps et voir d'autres corps d'état (policiers, militaires, juges) s'insérer dans les affaires douanières voire participer à la corruption au cours de l'enquête ; sanctionner tous les agents qui n'appliquent pas une nouvelle procédure mais risquer d'avoir à sanctionner tout le monde et passer à côté d'un problème de mise en œuvre réel et indépendant de la volonté des agents.

Les mêmes questionnements se retrouvent du côté des fonctionnaires censés exécuter la réforme. Leurs choix dépendent grandement de la connaissance qu'ils ont de l'action des autres, de ce qui est « normal », « légal », « acceptable » ou tout simplement « possible », pour déterminer leurs conduites en rapport avec l'observation ou non de la loi et le respect ou non des injonctions de leur hiérarchie.

La difficulté de réformer ne vient pas d'un manque d'idées. Les idées de réforme ne manquent pas et sont facilement discutables et centralisées par quelques acteurs qui conçoivent la réforme. Il n'en va pas de même pour la connaissance mise en jeu pour décider. La connaissance des pratiques, des rapports de pouvoir et des limites de l'autorité, des techniques fiscales et des moyens technologiques de contrôle, des sources de recettes et des rapports économiques entre les acteurs détermine d'autant plus les décisions que la corruption est forte et occasionne rumeurs et rapports d'autorité hors de la chaîne hiérarchique traditionnelle (Cantens, 2012).

Personne n'agit en « parfaite » connaissance de cause, surtout lorsque la corruption est forte. L'effet le plus significatif de la corruption n'est pas la dissimulation des actes car les douaniers s'expriment beaucoup sur la corruption et racontent avec verve ce que font leurs collègues. L'effet le plus intéressant porte sur la connaissance : le maintien d'une forte asymétrie d'information entre des groupes d'acteurs, en l'occurrence entre la direction générale qui pense la réforme et les services de terrain, entre un ministre et son administration, entre un groupement d'importateurs et des chefs de bureau de douane. La corruption fait que la connaissance n'est ni libre

ni disponible au moment où elle serait utile, ce qui crée une forte incertitude sur le résultat des actions entreprises. Il n'est pas possible de prendre une décision « pour » les corrompus, il y a toujours une incertitude quant aux effets d'une décision sur les choix individuels par rapport à la loi : tous les fonctionnaires ne sont pas corrompus et ceux qui le sont ne le sont pas toujours. En outre, toute décision est susceptible soit d'entraîner une nouvelle corruption soit d'être mal exécutée parce qu'elle remet en cause des pratiques de corruption.

L'essentiel des projets de quantification au Cameroun et au Togo a été de modifier la production et la circulation de la connaissance sur l'administration : à partir d'une quantification des pratiques individuelles, réduire l'asymétrie d'informations entre les directeurs généraux et les personnels sur le terrain pour orienter les rapports hiérarchiques. Ce que les chiffres ont précipité, au sens physique, c'est le partage possible de la réalité et une forme de consensus sur les actions à mener ou les sanctions à prendre (Cantens et al. 2012), donc une autre manière de construire la connaissance de l'administration et des acteurs extérieurs et une circulation plus dense de cette connaissance. Ce que n'ont pas fait les chiffres, cela sera discuté plus loin, c'est de s'ouvrir aux « non-experts », toute la question étant de savoir si des chiffres construits par des experts peuvent toucher le public et donc inciter au dialogue politique. C'est là la seconde difficulté liant connaissance et réforme de l'Etat : les formes de connaissance circulant hors des champs de l'expertise.

La propagation des chiffres

Que s'est-il passé au cours de ces projets ? L'observation la plus évidente est la propagation des chiffres.

D'abord en simple partage entre un directeur général, un ministre, quelques cadres et experts, les chiffres décrivent des inquiétudes (les conteneurs sortent-ils du port rapidement ? les transitaires enregistrent-ils un nombre suffisant de déclarations ? les importateurs de friperie ralentissent-ils leurs activités ?) et déconstruisent les argumentaires et les rumeurs des douaniers et des usagers qui ne veulent pas de changement. Une élite se réunit ainsi autour de la construction de chiffres, en perçoit l'efficacité et expérimente ce qu'il est possible de mesurer.

Puis les chiffres prennent l'espace des réunions des cadres : la présentation de résultats et d'indicateurs en comité de direction devient un rendez-vous institutionnel, des cadres s'équipent d'ordinateurs portables pour y assister avec leurs données, d'autres font faire leurs propres indicateurs pour discuter ceux qui leur sont présentés par la direction générale. Les rumeurs s'apaisent, mais pas les accusations de corruption, néanmoins l'exposition des chiffres entre cadres fait que de mauvaises pratiques s'amenuisent, c'est le temps d'une autorégulation. Plus tard, les chiffres deviennent des objectifs à atteindre pour les cadres et leurs agents de première ligne, qui s'engagent dans des « contrats de performance ». Ce faisant s'étend le champ de la mesure, les chiffres ne sont plus seulement descriptifs mais également prescriptifs et de plus en plus de personnes et d'entités sont mesurées. La diffusion des chiffres s'étend également. Les résultats des indicateurs individuels ou collectifs font l'objet de parutions régulières par les douanes, distribuées gratuitement aux usagers, des événements de communication sont organisés pour récompenser les cadres les plus « performants ». Les chiffres s'insèrent dans les rapports de pouvoir et de compétition qui les précédaient. Lorsque les chiffres entraînent des sanctions, les sanctionnés protestent auprès du directeur général mais ne trouvent pas de soutien auprès de leurs collègues car les chiffres montrent qu'ils sont aux marges de l'acceptable et que leurs pratiques occasionnaient des pertes aux autres inspecteurs : en attirant à eux plus d'usagers ils diminuaient d'autant les opportunités de leurs collègues. Les chiffres génèrent de l'information : lorsque les résultats ne sont pas bons, les inspecteurs sont contraints d'expliquer pourquoi et évoquent alors des pratiques spécifiques, locales, des rapports hiérarchiques qui les contraignent à certaines actions. Toutes ces informations sont alors discutées en interne, et les indicateurs comme les pratiques peuvent être modifiées.

Le récit de cette extension de l'usage des chiffres est bien chronologique. Les chiffres occupent ensuite le dialogue entre la douane et les autres professions en frontière. Une fois assurées de leurs propres capacités de quantification, les douanes prennent l'initiative de parler des autres, en publiant les performances des professions agréées telles que les commissionnaires en douane ou les gestionnaires de magasins sous douane et sur l'ensemble de la chaîne

de passage en douane. On juge les « meilleurs » importateurs, transitaires, sur la base des chiffres, les douaniers présentent des rapports statistiques sur les responsabilités des différents acteurs dans les délais en frontière, puis des facilités sont accordées aux « meilleurs » usagers, jugés là encore sur des critères chiffrés.

Même ceux parmi les usagers qui sont définis comme immesurables, les « informels », ont quand même été mesurés¹⁴ : leur nombre, les droits et taxes qu'ils versent à l'Etat, les marges minimales qu'ils font, ce qui permet de renégocier avec eux au plus juste une pression fiscale plus avantageuse pour l'Etat et inciter une partie d'entre eux à s'identifier fiscalement.

En quoi les chiffres font langue : l'analogie, l'agrégation et la comparaison

La propagation des chiffres est celle d'une langue : l'extension progressive du nombre de locuteurs, l'assemblage avec les langues vernaculaires préexistantes, par la combinaison, pour chaque indicateur, d'un nom, d'un mode de calcul mathématique et de quantités référentes (seuils à atteindre ou dépasser) qui véhiculent leurs propres jugements sur les individus et les pratiques, l'usage normatif et le pouvoir que confère une nouvelle langue puisque l'usage de ces modes de calcul et de ces indicateurs quantitatifs ont été initialement mis en avant par une élite qui dispose d'une autorité hiérarchique sur ceux avec lesquels elle dialogue et qu'elle force à parler la même langue qu'elle.

L'idée d'une langue des chiffres est ancienne, depuis les Pythagoriciens et la dimension mystique qu'ils accordaient aux chiffres. Plus proche de notre usage, en 1798, l'ouvrage de Condillac, *La langue des calculs*, est publié à titre posthume. Condillac s'inspire de Newton en lequel il puise une aspiration à un pur empirisme qui produit une connaissance à partir des sensations (Crampe-Casnabet,

¹⁴ Travailler avec les douanes sur le terrain nous a amenés à revoir ce que nous entendions par informel : sont « informels » ceux dont les pratiques, par choix, nécessité ou habitude, ne se prêtent pas aux formes dites modernes du contrôle douanier. L'informalité est plus une relation à une forme particulière de bureaucratie à un moment donné qu'un manque de formalisme en général.

2003). Dans son ouvrage, il défend l'idée que les raisonnements sont d'autant plus justes que « les langues sont mieux faites » (Condillac, 1877, p. 1) et il attribue aux nombres et aux opérations arithmétiques la force de « l'analogie », la précision de l'adéquation entre une idée, un concept, et un élément de langue, des chiffres. Il juge ainsi que la langue des calculs est mieux faite que les langues communes qui n'ont pas été élaborées dans le souci exclusif de la précision analogique.

Le fondement de la langue est sa capacité de nommer, donc d'analogie entre ses termes et la réalité. En suivant cette idée de l'analogie par les chiffres, les indicateurs quantitatifs sont donc plus que des calculs, ils sont des symboles : ils représentent, dans un signe qui est une quantité nommée, ce avec quoi ils sont en correspondance analogique, généralement un individu, une entité (un bureau de douane) et ses pratiques (dédouaner en X jours, faire attendre un usager, sanctionner la fraude, prendre la décision d'augmenter le niveau de contrôle, etc...). L'ensemble des indicateurs constitue une langue symbolique, moitié mathématique moitié prise aux langues communes.

C'est une langue car ces indicateurs ne survivent pas isolés. Il y a bien une grammaire des indicateurs qui n'est pas seulement leurs modes de calcul mais aussi leur capacité à s'agencer ou non l'un à l'autre. Il n'a jamais été question, dans ces projets, de juger positivement un fonctionnaire qui dédouanait ses déclarations en une journée. Il devait le faire en même temps qu'il devait détecter des cas de fraude selon certaines modalités, ne pas laisser de dossiers en suspens, etc... C'est l'agencement mathématique de tous ces seuils acceptables qui rend possible un jugement individuel, mais tous les agencements ne sont pas possibles. Par exemple, tous les jugements sur les performances individuelles incluent des « clauses minimales », des seuils en dessous desquels le jugement porté sur l'individu est nécessairement négatif, quels que soient les résultats des autres indicateurs. De même, il n'était pas « acceptable » dans ces projets que les indicateurs individuels permettant de juger un inspecteur ne portent que sur un aspect de son métier. Aucune batterie d'indicateurs ne s'est focalisée exclusivement sur la célérité du traitement des déclarations ou sur la lutte contre la fraude. Les indicateurs tentent d'embrasser toute la réalité de ce qu'il se passe, au prisme explicite des objectifs de l'administration qui les produit.

Que permet de faire cette langue des chiffres ou plutôt à quoi incline-t-elle ? La langue des chiffres a cette particularité qu'elle permet de combiner des problèmes différents. En effet, pour produire un jugement final sur un individu, en quantifiant ses pratiques, il faut que chaque pratique donne lieu à un indicateur ou un résultat qui soit une quantité sans unité, combinable mathématiquement avec d'autres quantités sans unité qui représentent d'autres situations ou pratiques. Concrètement on ne calcule pas une évaluation finale individuelle en combinant, par exemple, la moyenne de jours pour dédouaner et la moyenne des droits récupérés par cas de fraude. On réalise d'abord une opération mathématique qui transforme ces deux paramètres en des quantités sans unité qui deviennent opérables entre elles. C'est ainsi que dans certains cas, les indicateurs sont des pourcentages d'atteinte d'un seuil calculé pour chacun d'entre eux. : on calcule par exemple la médiane d'une pratique (combien de jours sont nécessaires au dédouanement) sur un échantillon passé (pour tous les inspecteurs ces dernières années) et on transforme la quantité de l'indicateur (nombre de jours de dédouanement moyen pour l'inspecteur mesuré) en une quantité relative sans unité (le pourcentage de la médiane ou un entier naturel correspondant à un numéro de classe parmi des classes calculés à partir de la médiane). On peut aussi ne pas utiliser les médianes et classer les inspecteurs pour chaque pratique et combiner les rangs de classement, le rang de classement étant une quantité sans unité. La langue des chiffres a donc cette force spécifique de pouvoir agréger des problèmes différents et de produire un jugement final sur des questions hétérogènes au simple motif qu'elles relèvent du même individu ou de la même entité. Les chiffres ne simplifient pas la réalité, ils peuvent, en revanche, masquer la complexité du jugement sur la réalité, par les multiples opérations calculatoires qui aboutissent à un chiffre unique.

Après l'agrégation, la deuxième spécificité de la langue des chiffres est la commensurabilité. Travailler avec des chiffres c'est, à un moment ou un autre, vouloir comparer : comparer les entités (bureaux, sociétés importatrices), les individus (inspecteurs des douanes) entre eux ou à des seuils ou à eux-mêmes dans le temps, ou encore comparer des coûts à des bénéfices. Tout finit par être comparé. Le propre même des projets des douanes camerounaises et togolaises n'était pas de « mesurer » mais bien de « comparer » les

individus soit au groupe, soit à des normes attendues afin que, de la comparaison résulte le changement. Dans ces projets, les individus n'ont pas changé de comportements au nom de certaines valeurs – quelles valeurs « nouvelles » auraient pu opérer autres que celles d'éthique et d'efficacité qui faisaient partie des discours publics bien avant ces projets ? - mais parce qu'ils étaient comparés. Les chiffres auraient pu être utilisés autrement, de façon plus abstraite comme c'est souvent le cas dans les administrations des pays riches, pour comparer des risques par exemple, les ordonner et produire des analyses de types coûts/bénéfices pour guider les décisions sur l'utilisation des ressources humaines ou les légitimer en cas de différend entre un directeur général et des représentants syndicaux. Ce ne fut pas le cas, la comparaison est devenue en elle-même une forme de connaissance de l'administration et de ses fonctionnaires.

Plus que les changements techniques opérés, la vraie réforme a été la réforme de la langue. La quantification a constitué un événement dans la culture professionnelle en opérant une rupture dans la langue. C'est la dimension linguistique de la quantification qui est un changement, plus que les changements techniques qui ont été discutés à partir de la quantification. Ces changements techniques, procéduraux pourront perdurer ou pas, perdre ou non de leur efficacité, l'usage des chiffres pour les penser et parler de la réalité ne sera pas, lui, remis en question. Comment en être aussi sûr ?

Essentiellement pour trois raisons. La première est que les fonctionnaires le disent. Certains s'inquiétaient de la succession de leur directeur général, se demandaient si le successeur pouvait aller aussi loin dans son implication à réformer que celui qui avait lancé la politique de performance mais tous étaient unanimes pour dire que les chiffres ne pourraient que perdurer dans leur usage, voire contraindre les successeurs à agir s'ils n'y étaient pas enclins. La deuxième raison est que, d'après nos observations de réunions, les chiffres tendent à monopoliser les discours et l'attention. Si l'on peut prévoir que la banalisation de l'usage des chiffres conduira à en relativiser la portée, cela ne signifie pas qu'ils ne demeureront pas au centre de la scène. La dernière raison relève d'une vision globale. Là où la quantification a été introduite il y a une vingtaine d'années, dans les pays dits riches, elle est encore prégnante dans les cultures professionnelles. Le débat s'est d'ailleurs déplacé de «est-il juste de mesurer les

fonctionnaires ?» à «comment mesurer justement les fonctionnaires ?». D'autre part, la quantification s'appuie, techniquement, sur les systèmes d'information et le fait que ceux qui les utilisent fournissent en même temps des informations sur eux-mêmes : quand on traite une déclaration en douane, le système douanier conserve des données sur le traitement, son histoire, etc...Or l'usage des systèmes d'information ne se réduit, au contraire.

Cette langue symbolique des chiffres ouvre un espace de connaissance propre fondé comme toute langue sur l'analogie entre des termes et la réalité. Cette connaissance est la condition de la construction de l'institution ; les individus doivent partager des connaissances sur l'organisation collective pour former des valeurs et des représentations communes. Quelles sont les conséquences sur la pensée du fait que cette connaissance se construise sur l'agrégation et la comparaison ?

La continuité des chiffres et la discontinuité de la loi

Le premier effet de l'usage de la langue des chiffres est de desserrer l'emprise de la loi sur la connaissance de l'institution. Les administrations travaillent à partir de la loi. Or la loi et les chiffres procèdent différemment : par l'agrégation et la commensurabilité, les chiffres introduisent la continuité.

La loi procède par contradiction, le vide juridique n'existe pas. Une pratique est légale ou illégale, sans terme médian. Si deux lois entrent en contradiction, l'une est de trop. La loi contraint de penser l'opposition en termes de contradiction : l'intérêt d'un fonctionnaire qui prélève une part personnelle sur les droits et taxes qu'il collecte et l'intérêt de l'administration qui collecte des recettes sont opposés, la loi les représente comme contradictoires, c'est-à-dire dans une tension qui ne doit pas exister. Or cette tension des intérêts de la corruption existe bien : le fonctionnaire corrompu a besoin de l'administration non corrompu par définition pour exister.

Les chiffres sont radicalement différents et cette différence est une nouveauté dans la pensée d'acteurs pour lesquels la loi est le cœur de leur pratique. Les chiffres imposent une vision continue de la réalité où entre des termes opposés existent des termes de médiation. Les indicateurs ont des seuils, proposent des calculs qui passent de

l'intolérable légal à l'acceptable quantifié. Dans notre cas, les chiffres mesurent la corruption, aux deux sens du terme de mesure : ils donnent une évaluation quantitative de ses effets et ils la contiennent, en font une activité plus modeste. Le légal et l'illégal coexistent dans la continuité des chiffres qui rendent compte de cette réalité.

Certes la loi est négociée, dans son élaboration et son application. Toutefois, elle n'inclut pas ses propres dispositifs d'affaiblissement. Au contraire, lorsqu'elle permet la négociation, comme en droit douanier d'une amende entre les fonctionnaires et les fraudeurs, cette négociation est encadrée, de telle sorte que la loi récupère ce qu'elle peut de la réalité. Cet encadrement légal de la négociation de la loi fait partie des régimes d'illégalismes décrits par Foucault dans *Surveiller et punir*. Cette négociation de la loi est le résultat de l'expression d'intérêts privés, de rapports sociaux de domination lors de la production du droit, qui ont été parfaitement explicités, mais cette négociation ne relève pas d'un régime de continuité de ce qui est possible, la négociation légale, lorsqu'elle est permise par la loi est déjà une prescription sociale.

Les chiffres donnent une réalité à ce qui ne devrait pas exister. La conséquence la plus évidente est qu'on peut en parler collectivement. Parler d'une pratique sous l'angle de son illégalité équivaut à la nier car les réunions où l'on parle de la réforme ne peuvent pas devenir des tribunaux. En parler en chiffres resitue la pratique et les individus dans un autre espace, une continuité qui les dépassent mais à laquelle ils sont liés par un rapport chiffré, l'effet d'une pratique sur des recettes, des délais, etc...C'est toute une continuité économique, fiscale qui s'ouvre et qui ne relève pas seulement d'un discours légaliste.

C'est en ce sens que les « contrats » sont possibles, entre un directeur général et des inspecteurs en charge du dédouanement ou entre lui et des importateurs. La question souvent posée est pourquoi donc faire des contrats entre des inspecteurs et un directeur général pour que les premiers aient de bonnes pratiques alors que la loi est complète et qu'on pourrait sanctionner les individus qui ont de mauvaises pratiques.

La sanction directe, légale, est impossible dans de très nombreux cas : une difficulté à établir la preuve notamment dans les cas de corruption, une difficulté à faire la part de ce qui relève du volontaire

de ce qui relève de l'inefficace, une difficulté également à faire la part des responsabilités sachant qu'un acte sur lequel on peut enquêter est lui-même pris dans une histoire de rapports sociaux et hiérarchiques dont il faudrait, pour être juste, pouvoir démêler tous les tenants et aboutissants, parce que les sanctions sont graves et les conditions matérielles d'exécution des peines sont dures. A ces aspects pratiques, s'ajoute aussi la dimension symbolique de la loi qui, de fait, est questionnée : la loi se présente comme un intangible et un universel (Bourdieu, 1986), mais dans les pays pauvres les lois relèvent d'un mimétisme légal avec les pays du nord, leur effet d'universalité est donc tout relatif et cela est bien compris des fonctionnaires. Quant à l'intangibilité de la loi, sa solidité, partout les fonctionnaires expérimentent directement sa remise en question par la technique : il est aujourd'hui bien compris que l'informatique, les techniques de contrôle tels que les scanners, sont des moteurs de changement des lois, au même titre que les conventions internationales et les normes produites par les organisations internationales. Chaque fois qu'une organisation internationale produit un recueil de meilleures pratiques, la loi est localement questionnée et dépassée par des pratiques élaborées ailleurs. Les réformes administratives s'opèrent dans ce contexte où les dimensions symboliques de la loi sont régulièrement remises en question et l'affaiblissent.

En reconstituant une continuité de penser l'action inefficace, illégale, et en distinguant les individus, la quantification réconcilie les institutions avec la faiblesse réelle de la loi. Les chiffres remplacent la loi par l'acceptable, soit parce qu'ils reconstituent des termes médians dans une continuité pratique et les instituent en seuils, soit parce qu'ils ignorent certaines pratiques. Par leur continuité contre la mise en contradiction par la loi, les chiffres objectivent une pragmatique d'état qui leur préexiste ; ils donnent à cette pragmatique d'état un corpus de connaissance qui permet de penser son changement à partir d'elle-même.

Langue des chiffres et autonomie

La langue des chiffres est spécifique dans les formes de pensée qu'elle induit en procédant par agrégation et commensurabilité, en desserrant l'emprise de la loi sur la pensée et en incluant la loi dans un nouvel espace de connaissance. La question centrale pour la pensée est

de savoir ce que permet cette langue et quel est son rapport à l'autonomie de penser ? Peut-on tout penser par les chiffres ou bien les chiffres, parce qu'ils inclinent à l'agrégation de problèmes hétérogènes et à la comparaison, induisent-ils l'impossibilité de penser certaines action ?

La première salve du débat est habituellement portée contre les chiffres et la réduction d'autonomie qu'ils induisent. Les techniques de gouvernement accordent de plus en plus d'importance aux chiffres, au détriment du dialogue politique. Le rigueur, l'objectivité des chiffres sont avancées comme force commune de leurs usages (Porter, 1995) et c'est sous cet angle qu'on se questionne sur l'efficacité de la gestion par les chiffres (Paradeise, 2012) ou qu'on associe aux chiffres la force que donne le pouvoir d'en fixer le cadre interprétatif (Fauré et al., 2006). Sous couvert d'objectivité, fausse, les chiffres trompent car ils ne font que supporter les injonctions de changement de ceux qui les produisent.

C'est vrai, les chiffres sont performatifs : dire le résultat des indicateurs, c'est déjà juger les individus et les inciter à changer. Les observations dans les projets ont d'ailleurs montré que les effets de la publication des chiffres ont été l'autorégulation de mauvaises pratiques et que cette autorégulation est rapide¹⁵, preuve de l'efficacité d'injonction implicite des chiffres. La dimension performative de l'énonciation est bien connue depuis Austin. Il est vrai que les chiffres ne sont pas neutres, ils n'ont pas cette objectivité, cette distance à la subjectivité à laquelle on veut nous faire croire : de la conception des indicateurs ou de l'interprétation des chiffres, les deux moments clés de la quantification sont monopolisés par quelques fonctionnaires. En outre, ce phénomène est accentué par la corruption. Là où la corruption est forte, énoncer c'est dénoncer. Calculer des indicateurs sur des pratiques douteuses et en partager le contenu en réunion, c'est montrer qu'on sait et qu'on surveille.

En outre, de par leur nature, les chiffres forment une langue peu flexible. De par cette position à cheval sur deux types de langues – une langue vernaculaire dont on emprunte les noms et une langue mathématique dont on prend les quantités et les opérations - les

¹⁵ Cf. Cantens et al. (2010).

indicateurs modifient le sens même du nom des pratiques et investissent de jugement la nomination d'une pratique : faire circuler et parler d'un indicateur sur le pourcentage de déclarations dédouanées en moins d'une journée, c'est dire qu'il faut, dans l'absolu, dédouaner en moins d'une journée et c'est associer au nom de dédouanement la quantité de la journée et la contrainte temporelle. Les indicateurs quantitatifs construisent un espace linguistique propre de contraintes fortes en y capturant des noms vernaculaires. La langue symbolique des chiffres est d'autant plus robuste et moins flexible que les indicateurs entretiennent entre eux des relations privilégiés, une grammaire rudimentaire de l'évaluation.

Les chiffres ne sont donc pas neutres ; certes mais qui croit le contraire ? La critique développée sur la gouvernance par la quantification relève d'une vision fantasmée du pouvoir des chiffres. En effet, l'informel des pratiques administratives résiste en général très bien aux chiffres (Cantens, 2013). Dans tous les projets, une longue phase « d'adaptation » aux chiffres a permis aux fonctionnaires d'entrer dans une culture de quantification, mais l'existence même de cette phase est la preuve concrète que la hiérarchie a largement toléré la survie, temporaire, de problèmes mis à jour par les indicateurs. Ceux qui gouvernent et décident ne risquent pas la cohérence sociale de l'ensemble de leur administration au motif d'appliquer tous les résultats de la quantification. Le questionnement sur la non neutralité des chiffres doit donc évoluer.

En premier lieu, il n'y a pas à opposer autonomie et chiffres. Il existe toujours une liberté pratique par rapport aux chiffres, même si cette liberté pratique est contrainte de se déterminer par rapport aux chiffres. Lorsqu'un indicateur fixe un seuil de fraude à détecter par inspecteur, c'est bien par rapport à ce seuil que l'inspecteur va décider d'améliorer sa pratique ou de tricher pour parvenir à ce seuil tout en étant corrompu. La liberté pratique par rapport aux chiffres ne signifie pas que la première ne soit pas liée aux seconds, il y a une tension, et non une opposition, entre chiffres et autonomie.

En deuxième lieu, le questionnement ne peut pas adopter l'hypothèse de la disparition des chiffres des processus de gouvernance. Les chiffres feront partie des techniques de gouvernement avec l'accroissement contemporain de l'usage des

outils informatiques dans les pratiques de travail, donc la possibilité tout aussi croissante de collecter automatiquement des données sur ce qu'il se passe. Il n'y aura plus de retour en arrière.

L'évolution du questionnement doit alors tirer les conséquences de ces observations. La première est de ne plus faire de l'objectivité des chiffres un enjeu de discussion et d'admettre que les chiffres ne représentent pas la réalité mais l'intention de la changer. La question n'est donc pas l'exactitude des chiffres et des calculs (les chiffres sont toujours exacts) mais leur adéquation à la situation, leur justesse : évaluer l'usage et les effets des chiffres en fonction de l'intention qui a guidé leur calcul. Elaborer un indicateur pour rendre compte de l'efficacité de la lutte contre la fraude par un inspecteur doit nous amener à nous interroger sur les conséquences de la production et de la circulation de cet indicateur sur la fraude (ou sur la corruption). Tout indicateur quantitatif doit contenir le problème et nous dire quelque chose sur la solution. C'est à l'aune de ces deux caractéristiques qu'on peut juger les indicateurs.

La deuxième conséquence est l'enjeu politique de la quantification, le rôle des chiffres dans l'organisation collective. Que les modes de calcul résultent de choix d'une élite administrative et politique ne change rien au fait que d'autres calculs peuvent être menés. C'est d'ailleurs ce qu'il arriva dans les projets : tous les chiffres ont été, à un moment ou un autre, contestés, certaines contestations ont amené à changer les modes de calcul, d'autres ont donné lieu à une autre production de chiffres, en particulier par des cadres opérationnels ou des entreprises privées opérant aux frontières qui ont été mises en cause par des indicateurs publiés. A ce titre, le problème n'est pas que des chiffres soient des productions donc subjectives, ni que des modes de calculs soient décidés, ni même comment on « interprète » ces chiffres, le problème est plutôt la simple disponibilité des données à partir desquelles on peut calculer. La critique initiale est donc juste, les chiffres ne sont pas neutres, mais les mots ne le sont pas plus. La différence est que les mots, eux, sont naturellement disponibles pour tous. Ce n'est pas la monopolisation du calcul qui importe mais celle des données à partir desquelles on calcule. De ce point de vue, les projets n'ont pas proposé de solution satisfaisante, les calculs de « performance » des douanes et des acteurs du secteur privé intéressent peu le public, pour l'instant. On ne peut qu'espérer que la

banalisation de l'usage des chiffres amènera une demande sociale et politique pour mettre à disposition un maximum de données afin de permettre des calculs « dissidents » mais tout aussi exacts.

L'usage des chiffres n'est pas neutres, les indicateurs ont du sens et portent des injonctions de changement. Dans les projets, l'usage des chiffres n'est pas flexible au point d'avoir fait émerger des idées radicalement nouvelles, mais, au fond, rien n'interdit cette émergence, et c'est peut-être là l'innovation la plus importante de la réforme : le rapport à l'autorité des paroles n'est plus exclusivement transcendant, au sens d'une confusion entre autorité et pouvoir où le pouvoir performatif de ce qui est dit est exclusivement attaché à l'autorité de celui qui parle.

Le fait est que des chiffres peuvent être remis en question, et l'ont été, sans que l'autorité de celui qui les présente, un directeur général ou son représentant, ne soit pour autant remise en question ni même que l'usage des chiffres lui-même soit remis en question. Lorsque des chiffres sont contestés, ils le sont à partir d'autres calculs, ce qui légitime d'autant plus l'usage de chiffres en général et contribue à la diffusion de la pensée calculatoire. Il y a, au moins en pensée, une séparation de l'autorité et du pouvoir, les chiffres ouvrant une contestation « mesurée ».

Chiffres, « succès » et pensée de l'institution

Enfin la dernière invitation des chiffres à la pensée est de considérer le succès d'une réforme et le rapport de l'institution à l'individu puisqu'on a vu que les projets de quantification avaient eu pour ambition, et effets, de changer des pratiques. Qu'est-ce que les chiffres nous disent sur le succès d'une réforme ?

Le temps est une dimension importante de la réforme. Toute réforme étant d'abord une promesse, la continuité des chiffres construit une connaissance de la réforme elle-même, fondée sur la durée et l'expérimentation : on « suit » quantitativement le changement. L'idée de l'expérimentation publique a été ravivée récemment par Banarejee et al. (2009), avec les expérimentations randomisées. Elle postule que le développement se fait par des actions concrètes, expérimentales et scientifiques. Néanmoins, leur dimension locale rend ces projets difficilement répliquables (Rodrik (2008). En

revanche, ce qui est reproductible est le questionnement sur comment se créent des jugements quantitatifs sur ces réformes «expérimentales».

La quantification du changement nous fait changer d'une approche déterministe à une approche probabiliste. L'approche déterministe est une pensée par les causes et des rapports universaux entre causes et effets, à travers l'idée que la structure serait la cause des pratiques et des comportements. Elle légitime la production de « meilleurs pratiques » et l'incertitude est celle de notre limitation à connaître toutes les causes. L'approche probabiliste suppose que nous ne pouvons pas savoir ce qu'il adviendra que l'effort de pensée ne doit pas se situer dans l'analyse des causes mais plutôt dans notre capacité à appréhender les effets.

C'est là où le calcul pose un nouveau problème. La quantification a un succès quasi naturel car elle nous restitue la réalité de la durée, mais, paradoxalement, malgré exactitude, elle nous situe aussi dans une incertitude certaine, par des seuils d'erreurs. L'observation en réunion des présentations quantitatives de la réforme a révélé les limites des approches quantitatives. Nous utilisons de plus en plus l'économétrie en pensant, voire en espérant qu'elle nous fournira des réponses précises sur une situation, mais si les réponses sont précises, la façon dont elle prend en charge les questions est très imprécise. Et face à la simplification de la question qu'elle opère, ceux qui vivent la situation en temps de réforme, dans sa tension, tendront toujours à mettre en avant ce qui n'a pas été envisagé dans le traitement de la question, ce qui invalidera l'effet de la précision.

Le doute dépasse le simple cadre de la discussion interne de l'administration. L'aventure de l'expérimentation et du changement des comportements génère toujours un doute dans l'esprit des experts. On doute de la réussite d'une réforme, malgré les « bons chiffres ». Malgré une reconnaissance publique du succès de ces projets – médiatisée par les organisations internationales qui ont besoin de montrer aussi des « success stories » - , la question demeurerait de savoir ce qui avait « vraiment » changé. Tous les experts et les fonctionnaires de pays pauvres connaissent cette question du « vrai » changement dont « on » doute souvent dans les administrations représentées comme corrompues des pays en développement : un

changement au sens où les améliorations des conduites individuelles dues à la quantification de celles-ci seraient « structurelles », entendues pérennes. En d'autres termes, il était demandé aux promoteurs de ces projets si la quantification avait changé l'institution elle-même, plutôt que seulement quelques comportements individuels pendant une période donnée. Cette question a été récurrente dans les enceintes où ces projets ont été présentés, elle sous-entendait parfois que l'appropriation de la politique de quantification conduirait à l'appriovisoement des chiffres, amenuisant les effets positifs sur les recettes douanières et les temps de passage en frontière, avant que ne s'opère un retour à la situation initiale d'inefficacité et de corruption, à quelques chiffres près.

La question est pertinente mais pas les termes en lesquels elle est posée. Ils postulent l'existence d'une « institution » entendue comme une structure stable de règles d'interaction – dans ce cas une administration - capable de contraindre les comportements voire les pensées individuelles. Ce type d'institution n'existe pas ailleurs que dans les rêves un peu autoritaires de certains experts. D'une part les « institutions n'ont pas de cerveau », tout au plus existent des « collectifs de pensée » (Douglas, 1986 trad. 2004). Il n'y a pas de structure collective capable d'imposer « sa » volonté à celle des individus car aucune structure n'a de volonté, elles ne sont que des effets de volontés, donc aussi de leur variabilité. D'autre part, depuis au moins Malinowski et ses Argonautes du Pacifique, les sociologues et les anthropologues montrent régulièrement que tout groupe se donne des règles « officielles » mais que les individus en font ce qu'ils en veulent, même si, en effet, l'idée de transgression se définit bien en rapport avec les règles établies. Ensuite, les philosophes politiques rappellent que la volonté individuelle (pour autant qu'elle puisse être autre qu'individuelle) est inaliénable (Rothbard), on ne peut se séparer de sa volonté, même si, là aussi, on peut s'interroger sur les limites de la volonté individuelle imposées par les formes d'organisation collectives que sont les représentations et les valeurs partagées. Enfin, que l'institution soit, par sa définition de nature durable, ce qui préexiste à l'individu qui y entre ne la réduit pas pour autant à une administration.

La pensée des développeurs est fortement durkheimienne. L'institution de Durkheim est l'opérateur entre l'individu et la société,

ce qui explique, dans les discours communs des experts des pays riches, la forte corrélation entre « institution » et « administration », la « religion » comme institution et en laquelle Durkheim voyait une solution pour assurer la cohésion contre les effets individualistes de la division du travail, ayant perdu son effet social.

Or l'institution est bien un acte avant d'être une forme structurée, l'acte d'instituer en ce qu'il a de collectif et c'est ce que la diffusion de la langue des chiffres montre : l'édification d'une connaissance qui fait institution. L'institution n'est donc pas qu'un effet ou un résultat, par exemple la création d'une administration ou la modification de sa forme, elle est aussi et peut-être avant tout une action, une entreprise collective poursuivant des buts spécifiques.

La formation et la circulation de la quantification invite à penser autrement l'institution de façon plus praxéologique : dans notre cas l'institution est la frontière et la circulation de richesse qui s'y opère. La circulation de la richesse en frontière est une institution au sens où elle relève d'un projet collectif qui fait société, dans lequel des individus s'accordent à y reconnaître et partager du sens. La frontière et la circulation de la richesse font sens pour les individus à se représenter comme au sein d'un ensemble et comme effort collectif. Les douanes ne sont pas les seules « institutions » à en faire partie. Il existe de nombreux acteurs, publics et privés, autorité portuaire, police, impôts, transitaires, compagnies maritimes, gestionnaires d'entrepôts ou de parcs à conteneurs, mais aussi tous ceux qui font partie de cette frontière et qui n'ont pas d'existence officielle mais qui travaillent à passer des marchandises et faire circuler de l'argent, « déclarants libres », « déclarants avec leur bureau dans leur sac », « enleveurs », « valideurs », un ensemble de métiers sans numéro, non validés par l'état donc bien en rapport avec lui dans leur dissidence. En s'intéressant à l'institution-forme et en la réduisant à des entités complexes et non individuelles (administrations, agences, sociétés privées), on oublie que des acteurs multiples participent à une entreprise collective, même s'ils entrent en conflit sur la forme définitive de cette entreprise. Aucun acteur informel ne remet en cause la frontière ou les douanes, bien au contraire, ils y voient des opportunités de profits. L'institution-action existe par et comme objectif pratique partagé, elle est la cohésion d'actions divergentes.

Pour les développeurs, organisations internationales, bailleurs de fonds, l'enjeu est important. A supposer que l'institution prédomine sur l'individu par des formes structurées et formelles comme une administration, on comprend mieux la question posée initialement par ceux qui s'inquiètent de la validité de ces projets. C'est la question de la reproductibilité d'un « modèle » : existe-t-il des formes de structures et des rapports qui sont plus efficaces pour prendre le pas sur les comportements individuels et réduire l'autonomie individuelle ? C'est toute la question des « best practices », trouver ce qui quelque part fonctionne bien, structurellement, car seule une structure est reproductible, les individus ne le sont pas. Dans cette perspective, pour une partie des développeurs, la reproductibilité d'un succès est ce qui le définit le plus assurément, et le plus simple est la reproduction d'une forme de structure administrative (ses rapports hiérarchiques, ses entités, ses fonctions). A poser l'inverse, ce que nous avons fait dans cet article, que l'institution est une action, donc toujours en devenir, et que le changement est avant tout une rupture de pensée dans ce devenir, et à montrer que les chiffres induisent ces ruptures, alors il n'y a plus rien de structurel, il n'y a plus nécessairement de « best practices » car on ne sait pas ce que les chiffres produiront, vers quoi et comment ils orienteront les décisions, avant de les avoir calculés et mis en circulation. La pensée du changement s'éloigne du déterminisme des modèles. La question du rôle des chiffres pour penser différemment une réforme prend donc tout son sens dans les débats qui traversent les experts du développement : peut-on s'autoriser à penser que la reproductibilité n'est pas un critère de « succès », que peu importe ce qui doit être fait ou la forme des institutions voisines ou sœurs, pourvu que les solutions soient inspirées par des calculs locaux ?

Quelques enseignements

Il est nécessaire de changer l'idée de l'institution et de passer d'une institution-forme à une institution-action comme entreprise collective. En matière douanière, l'institution n'est pas la douane ou les appareils d'état publics ou semi publics mais la frontière et la circulation de richesse qui s'y opère car ces deux termes ne sont pas remis en question par la société et sont les conditions de la pensée de l'action collective, donc de son organisation. L'institution se construit avant tout comme une entreprise de sens collectif. Le langage est alors une

dimension cruciale de la pensée de la réforme. Avant de se concrétiser en nouveautés, de procédures, d'entités, d'affectations de personnels, de matériels, de textes légaux, toute réforme est d'abord pensée, discutée et souvent écrite. La réforme c'est d'abord des mots, une affaire de langage et, fondamentalement, les chiffres ont changé la façon de parler des choses.

Ainsi, la réussite d'une réforme est plus celle de la diffusion d'idées sur cette réforme, voire, comme dans le cas de la quantification, de la diffusion d'une langue spécifique permettant de fonder une connaissance sur l'institution. La condition démocratique demeure que si les mots sont disponibles pour tous, les données à partir desquelles on produit des chiffres ne le sont pas. Or il faut faire cette hypothèse optimiste que n'importe qui est susceptible de faire ses propres calculs ou d'être associé en pensée à d'autres calculs que ceux qui sont produits par les appareils d'état. Cette hypothèse est nécessaire pour que les chiffres ne deviennent pas un autre instrument élitiste ou élitaire. S'il s'agit bien d'une langue, alors elle ne peut pas et ne doit pas être porteuse en elle-même de solution. La réforme d'une administration utilise souvent des paradigmes prêts à l'emploi, des « best practices ». En pensant la quantification non comme un projet mais comme une nouvelle dimension de la langue qui ouvre d'autres manières de penser le changement, alors toute réforme ne devrait pas être trop précisément anticipée.

Du fait de la corruption et de leur mauvaise image en dépit d'efforts et de volonté politique, les représentants des administrations locales vont souvent, en pensée, plus loin que les experts qu'ils accueillent. Cela a été relevé dans deux situations.

Les fonctionnaires locaux sont soucieux de vérité plutôt que d'expertise et ils acceptent plus facilement l'originalité des méthodes ethnographiques et le positionnement de recherche-action que bon nombre d'experts d'organisations internationales ne le supposent. On quantifie avant tout des pratiques, même si, au final, on juge des individus. Il faut donc connaître les pratiques. Le temps passé sur le terrain par les experts est généralement court puisqu'il est consacré à l'examen structurel de l'administration : la modernité de ses structures matérielles et légales, la modernité étant un jugement résultant de la comparaison avec les pays de l'OCDE, et la discussion exclusive avec

ceux qui ont le pouvoir de changer les structures. Penser en termes de pratiques, calculer les effets de certaines pratiques et de certains changements requiert du temps sur le terrain pour les observer et un type de connaissance, ethnographique, qui paraît parfois originale, comme les entretiens systématiques et anonymes avec toutes les catégories de personnel et d'acteurs, ou l'observation de réunions internes.

Deuxième situation, les experts, issus des administrations des pays dits riches où le NPM a été appliqué, sont parfois beaucoup plus prudents que les représentants des administrations des pays dits pauvres dans leur usage des chiffres. La corruption charrie sa violence, ses rumeurs, ses emprisonnements et ses mutations arbitraires, certains fonctionnaires locaux sont victimes de la corruption, et ceux qui veulent réformer le sont également. Ils sont alors plus radicaux dans leur usage des chiffres pour mesurer les individus et distinguer les meilleurs des moins bons. Les experts internationaux doivent avoir conscience de la violence professionnelle induite par la corruption pour comprendre que l'usage des chiffres localement peut être plus radical que celui qu'ils avaient envisagé.

Références Bibliographiques

Banerjee A & Duflo E, (2009). « L'approche expérimentale en économie du développement », *Revue d'économie politique*, n° 119, pp. 691- 726.

Bilangna S & Marcellin Djeuwo M, (2012). « The Figures Culture in Cameroon Customs. In Cantens, Ireland, Raballand (eds.) , *Reform by Numbers*, WB Development series, pp. 17-36

Bourdieu P, (1986). « La force du droit », *Actes de la recherche en sciences sociales* 64 (1), pp. 3-19.

Cantens T & Raballand G & Bilangna S, (2010). « Reforming Customs by measuring performance: a Cameroon case study, » *World Customs Journal* 4 (2), pp. 55-74.

Cantens T, (2012). « Is it possible to reform a Customs administration: the role of bureaucratic elite in Cameroon? In Alice H.

Amsden, Alisa DiCaprio, and James A. Robinson (eds.), *The Role of Elites in Economic Development*. Oxford University Press.

Condillac, Étienne Bonnot de, (1877). « La langue des calculs : ouvrage posthume. Éditeur : Sandoz et Fischbacher (Paris)

Crampe Casnabet M. (2003). « Les conceptions philosophiques », *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques* 2/ 2003 (N° 18), p. 271-278.

Desrosières A, (2013). « La mesure du développement : un domaine propice à l'innovation méthodologique », *Revue Tiers Monde* 1/2013 (n°213), p. 23-32.

European Commission, (2011). « Report from the Commission to the Council and the European Parliament. Report on Progress on the Strategy for the Evolution of the Customs Union. COM(2011) 922 final.

Fauré B & Gramaccia G, (2006). « La pragmatique des chiffres dans les organisations : de l'acte de langage à l'acte de calcul », *Études de communication*, 29, 25-37.

Hatry H.P, (2013). « Sorting the relationships among performance measurement, program evaluation, and performance management. In S. B. Nielsen & D. E. K. Hunter (Eds.), *Performance management and evaluation*. New Directions for Evaluation, 137, 19–32.

Libom Li Likeng & Minette & Thomas Cantens & Samson Bilangna, (2009). « Gazing into the mirror: operational internal audit in Cameroon Customs,» Discussion Paper No. 8, The World Bank, Washington, DC.

Libom Li Likeng, Minette & Marcellin Djeuwo & and Samson Bilangna, (2011). « Gazing into the mirror II: performance contracts in Cameroon Customs,»The World Bank, Washington, DC.

Massey A, (2010). « Les programme reviews au Royaume-Uni et la question de la mesure de la performance », *Revue française d'administration publique* 4/ 2010 (n° 136), p. 837-855

OCDE, (2013). « Aid For Trade in Action. OECD publishing, 142 pages.

Official Journal of the European Union, (2014). « Council conclusions on the governance reform of the EU customs union (2014/C 171/01)

Olivier de Sardan, J. P, (1995). « Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du développement. Karthala, Paris.

Paradeise C, (2012). « Le sens de la mesure. La gestion par les indicateurs est-elle gage d'efficacité ? », *Revue d'économie du développement* 4/2012 (Vol. 26), p. 67-94.

Rodrik D, (2008). « The new development economics: we shall experiment, but how shall we learn? John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Revised Draft.

Rodrik D, (2013). « When Ideas Trump Interests: Preferences, World Views, and Policy Innovations. Working paper 403, BREAD.

