

les
études
du **Ceri**

Centre d'Études
et de Recherches
Internationales

**Trajectoire technocratique
et instabilité politique en Mauritanie
2003-2011**

Boris Samuel



SciencesPo.

CERI
CNRS

Trajectoire technocratique et instabilité politique en Mauritanie, 2003-2011

Résumé

En 2004, le gouvernement mauritanien avouait que les statistiques macroéconomiques et financières nationales étaient falsifiées depuis plus de dix ans. Cet épisode levait un coin du voile sur les pratiques frauduleuses de l'ère Taya, renversé en 2005. Mais il montrait aussi que les procédures formelles de la gestion économique de ce « bon élève » s'étaient jusque-là enchevêtrées aux pratiques de captation, dans une véritable « anarchie bureaucratique ». A partir de 2005, alors que la transition démocratique devait remettre de l'ordre dans la gestion publique, les réformes, souvent motivées par l'amélioration de l'image du régime, restèrent ambivalentes. Puis, après les élections de 2007, sur fond de scandales financiers, le gouvernement a développé une orientation technocratique qui l'a éloigné des Mauritaniens et nourri le sentiment de vacuité du pouvoir. Un nouveau coup d'Etat eut lieu à l'été 2008. Le « mouvement rectificatif » du général Abdel Aziz, s'abritant derrière un discours populiste et moralisateur de lutte contre la gabegie, favorise désormais une gestion discrétionnaire des ressources et un contrôle étroit, voire autoritaire, des finances publiques, renforcé par la rente de légitimation que lui fournit la lutte contre le terrorisme au Sahel.

The technocratic trajectory and political instability of Mauritania, 2003-2011

Abstract

In 2004 the government of Mauritania admitted that for the past ten years its national macroeconomic and financial data had been falsified. This admission revealed a small part of the fraudulent practices that took place during the Taya era which ended in 2005. But it also showed that the economic management of this "good student" had become ensnared in true "bureaucratic anarchy". Beginning in 2005, when the democratic transition should have enabled the public administration's house to be put in order, reforms were often motivated by a desire to improve the image of the regime and were thus less than effective. Then, following the elections of 2007, and in the midst of financial scandals, the government developed a technocratic approach which alienated the Mauritanian public who perceived a power vacuum. A new coup d'état occurred during the summer of 2008. The "Rectification Movement" of general Abdel Aziz acquired legitimacy as a result of its fight against terrorism in Sahel. Employing populist rhetoric and adopting the moral high ground in the fight against rampant corruption, the Movement favored lax management of resources and tight, even authoritarian, control of public finances.

Trajectoire technocratique et instabilité politique en Mauritanie, 2003-2011

Boris Samuel

La tentative de coup d'Etat conduite à l'été 2003 par un groupe de militaires d'obédience nationaliste arabe (les « Cavaliers du changement ») a ébranlé durement le régime de Maouya Ould Taya, au pouvoir en Mauritanie depuis vingt ans, et sonné le coup d'envoi d'une longue période d'instabilité politique. Le président Taya fut renversé en août 2005 par des colonels de son entourage emmenés par Ely Ould Mohamed Vall, qui, une fois à la tête du Conseil militaire pour la justice et la démocratie (CMJD), fit naître l'espoir grâce à une politique de transition démocratique. Cependant, cette « transition » fut loin de mener le pays vers une vie sociale et politique apaisée : si les élections du printemps 2007 ont permis de porter au pouvoir Sidi Ould Cheikh Abdallahi, celui-ci s'est vu rapidement reprocher la gabegie de son entourage et son indépendance vis-à-vis de l'armée. Un nouveau coup d'Etat eut lieu à l'été 2008 à l'instigation du général Ould Abdel Aziz qui, à la tête du bataillon présidentiel, était déjà à l'origine celui de 2005. S'appuyant sur un discours populiste et une rhétorique sociale, le général Ould Abdel Aziz a obtenu l'onction démocratique en 2009, après avoir habilement conduit un processus de dialogue avec son opposition, le « processus de Dakar », qui le légitime également aux yeux des partenaires extérieurs¹. Le climat social et politique, néanmoins, ne cesse de se dégrader depuis, le président Aziz étant accusé de concentrer le pouvoir et se voyant reprocher ses pratiques de gestion.

Afin de porter un regard sur les trajectoires de l'Etat durant cette période, la présente étude se propose d'analyser les pratiques de la gestion économique. La question de la gestion publique est centrale pour comprendre cette trajectoire politique ; mais, si les pratiques de pillage et de corruption des différents gouvernements sont souvent mises en avant, les procédures concrètes de la gestion publique et les travaux technocratiques restent en revanche peu étudiés. Certes, la Mauritanie connaît une informalité massive dans la gestion de l'Etat. Cependant, même

¹ A. Antil, « Mohamed Ould Abdel Aziz l'alchimiste », *L'Année du Maghreb*, VI, 2010.

contournées, les règles contribuent à fonder des manières de gouverner. La présente étude, en s'intéressant à l'« Etat au concret » dans son travail de pilotage de l'économie, entend donc analyser les modes de gouvernement à partir des techniques bureaucratiques et des procédures de la gestion économique².

Pour cela, notre travail procèdera en trois temps :

Une première partie, s'appuyant essentiellement sur la fin de l'ère Taya, portera sur la manière dont les procédures de gestion des politiques économiques s'insèrent dans une situation d'informalité massive, et s'intéressera en particulier au paradoxe selon lequel l'Etat a « gouverné l'économie sur la base de faux chiffres » durant toute la première moitié des années 2000. La question de savoir comment les procédures technocratiques structurent les modes de gouvernement sera alors posée.

Dans une deuxième partie, l'étude reviendra sur les paradoxes entourant le rôle des savoir-faire technocratiques dans les modes de gouvernement en Mauritanie, en montrant que l'hybridation des répertoires modernistes et de la prédation est possible, notamment par le biais des marchés de l'expertise. Par ailleurs, la période allant de la transition démocratique au coup d'Etat de 2008 sera abordée à l'aune des paradoxes du rôle qu'y a joué l'approche technocratique.

Enfin, dans un troisième temps, l'étude interrogera la situation mauritanienne actuelle sur la base des pratiques technocratiques et en tentant de saisir des éléments pouvant indiquer des transformations récentes dans les modes de gouvernement.

DYNAMIQUES D'INFORMALISATION DE L'ÉTAT ET PROCÉDURES DE GESTION DE L'ÉCONOMIE

Analyser les pouvoirs à partir des procédures formelles

Comment décrire le rôle des règles et des procédures formelles qui régissent les manières de gouverner l'économie en Mauritanie ? Entre 2004 et 2006, non seulement le gouvernement avouait avoir falsifié ses statistiques économiques pendant une quinzaine d'années, notamment afin de répondre aux conditionnalités fixées par le FMI, mais il annonçait également avoir « piloté » l'économie sur la base de faux chiffres, puisque le gouvernement, avec l'« aide » des organisations internationales, avait défini et mis en œuvre des mesures de politique économique fondées sur cette fiction statistique. Ainsi, dans le *Rapport sur la révision des données économiques 1992-2004* publié en juin 2006, le gouvernement mauritanien affirmait qu'au cours de cette période « la gestion macroéconomique est devenue de plus en plus inadaptée à la situation réelle,

² Voir P. Lascoumes et P. Le Galès, « L'action publique saisie par ses instruments », in P. Lascoumes, P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

souvent avec le conseil de partenaires abusés, conduisant à prendre des mesures encourageant les déséquilibres au lieu de les combattre³ ». Si le gouvernement avouait avoir massivement violé certaines règles, celles notamment de la rigueur dans la mise en œuvre des méthodes de calcul, il présentait en revanche sa conduite des politiques économiques comme un processus structuré, fait de « mesures » conçues à partir de diagnostics chiffrés, quand bien même ces chiffres seraient activement falsifiés. En creux, le gouvernement réaffirmait ici l'existence de procédures formelles, même si leurs transgressions étaient omniprésentes. Au-delà, tous les régimes qui se sont succédé en Mauritanie depuis 2003 se sont illustrés par leurs pratiques de prédation, tandis que les mêmes pouvoirs appelaient à l'accomplissement de réformes et à une « moralisation de la vie publique ». Or, les pratiques réformistes correspondantes n'ont jamais été neutres dans la conduite des affaires publiques, ni dans les stratégies de légitimation des différents régimes. Les répertoires de la transgression et du contournement ont donc étroitement coexisté avec ceux du légalisme et de la modernisation technocratique.

Savoir si les règles sont respectées ou non importe peu ici. En revanche, selon une démarche d'économie politique, nous chercherons à comprendre de quelle manière elles opèrent, que ce soit par leur respect ou leur transgression, et induisent des manières de gouverner. Lorsque Zekeria Ould Ahmed Salem décrit comment le contournement fait partie des valeurs qui guident les comportements économiques en Mauritanie, il rappelle que les règles existent et opèrent, tout en étant contournées⁴. Selon lui, il est impossible de comprendre le fonctionnement du port de Nouakchott sans analyser la manière dont la législation douanière est contournée et génère des rentes d'intermédiation⁵ ; de même, la démocratie peut fonctionner comme une *illusio*, en dépit d'élections systématiquement truquées⁶. Dans le même sens, Mohamed Fall Ould Bah et Abdel Wedoud Ould Cheikh ont montré de quelle manière la société mauritanienne s'était emparée du crédit bancaire pour mettre en place une économie de l'endettement en contradiction avec les réglementations prudentielles, mais néanmoins à la base de liens sociaux de dépendance, le secteur devenant l'un des sites majeurs de la domination en Mauritanie⁷. Ces exemples indiquent que les pratiques économiques et les modes de domination en Mauritanie ne se définissent pas en dehors des procédures formelles et des règles, mais qu'elles insèrent ces dernières dans une pluralité de rapports sociaux et politiques. C'est sur ce constat que le présent travail se fonde, en cherchant à caractériser la manière dont s'opère la conduite des politiques économiques, entre les procédures formelles et la multiplicité d'autres pratiques sociales dans lesquelles elles s'inscrivent.

³ République islamique de Mauritanie, *Rapport sur la révision des données macroéconomiques 1992-2004*, Nouakchott, juin 2006.

⁴ Z. Ould Ahmed Salem, « "Tcheb-tchib" et compagnie. Lexique de la survie et figures de la réussite en Mauritanie », *Politique africaine*, n° 82, juin 2001.

⁵ Voir Z. Ould Ahmed Salem, *Fraude et piratage halieutique en Mauritanie*, étude pour le ministère français de la Défense et le CERI-Sciences Po, Paris, 1999.

⁶ Voir Z. Ould Ahmed Salem, « La démocratisation en Mauritanie : une "illusio" postcoloniale ? », *Politique africaine*, n° 75, octobre 1999.

⁷ Voir M. Fall Ould Bah et A. Wedoud Ould Cheikh, « Entrepreneurs moraux et réseaux financiers islamiques en Mauritanie », *Afrique contemporaine*, 231 (3), 2009.

Disparition des fonctions institutionnelles dans les jeux de pouvoir sous Taya

• Informalité administrative

Les activités bureaucratiques et les modalités de la gestion publique ont longtemps opéré en Mauritanie dans un contexte d'informalité et de fraude massives. Les politiques macroéconomiques en donnent un exemple frappant : l'ampleur des contournements dont témoigne la falsification des comptes publics sur la période 2000-2005 met à mal le principe même d'un budget de l'Etat et, *a fortiori*, la pertinence des statistiques budgétaires ou des mécanismes de pilotage de l'économie. Les dépenses hors budget atteignent jusqu'à 40 % du budget en 2003, soit près de 12 % du PIB officiel d'alors⁸. Et, en 2004, trois exercices budgétaires distincts sont exécutés en même temps, aucun n'ayant fait l'objet d'une clôture comptable, ce qui exclut toute comptabilisation et tout contrôle fiable des dépenses⁹. Analyser de telles situations oblige à se départir largement des concepts normatifs, notamment pour traiter des logiques institutionnelles. La situation administrative apparaît en effet souvent en trompe-l'œil. On ne peut mieux illustrer l'écart entre procédures légales et jeux informels qu'en évoquant l'exemple de la dette créée à l'insu du Trésor et qui, après des années de pratiques frauduleuses, devra être remboursée par ce dernier.

Les organigrammes ont souvent peu de signification. Durant la première moitié de la décennie 2000, le ministère des Affaires économiques et du Développement (MAED) tirera une grande part de son prestige non de son rôle de « coordonnateur des politiques économiques et sociales », mais bien de la gestion des nombreux projets qui lui sont directement rattachés, de manière largement discrétionnaire. L'un de ces projets ne concerne rien d'autre que la cellule en charge de la réforme de l'éducation, richement dotée et placée sous l'autorité du MAED, mais échappant en revanche à celle du ministère de l'Education. De nombreuses institutions collectant des recettes constituent pour leur part des lieux de pouvoir majeurs, puisque la plupart ne reversent pas ces « recettes publiques » au Trésor, contrairement aux réglementations : c'est le cas typique du ministère des Pêches, qui engrange les amendes et les redevances tout en animant le trafic sur les licences. De manière inverse, l'encadrement supérieur de la police dépend largement de fonds venant du « dehors » de l'Etat, et plus précisément de la Fédération nationale des transports, aux mains d'hommes d'affaires de la tribu du Président, qui détient alors le monopole sur le secteur¹⁰. Plus généralement, comme dans nombre de pays sortant de l'ajustement, mais d'une manière particulièrement nette, la multiplication des agences, commissariats, entreprises semi-publiques ou grands projets confère au secteur public une physionomie très atomisée, faite d'une multiplicité de lieux de pouvoir convoités, et constituant d'une certaine manière un ensemble de « fiefs » à l'architecture peu claire. Les activités bureaucratiques de la gestion publique s'enchaînent alors dans une situation où les rapports de pouvoir et l'accès aux ressources surdéterminent souvent les fonctions institutionnelles.

⁸ République islamique de Mauritanie, *Rapport sur la révision des données...*, *op. cit.*

⁹ Voir FMI, *Islamic Republic of Mauritania. Report on Non-Complying Disbursement*, Washington DC, 2005, p. 16.

¹⁰ Le monopole fut finalement démantelé en 2006 sous la très forte pression de la Commission européenne, qui y voyait une entrave au développement des transports.

• Le « bon élève » entre contournement et procédés autoritaires

Plusieurs éléments peuvent aider à expliciter les tenants et aboutissants de cette situation. La Mauritanie de 2003 sort d'un grand nombre d'années passées en « bon élève » des organisations internationales et de l'ajustement. Les institutions internationales la considèrent comme un pays ayant accompli « une série impressionnante de réformes macroéconomiques et structurelles¹¹ ». Le pays est admis à participer à toutes les opérations pilotes de l'aide, rédigeant par exemple l'un des premiers Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté en Afrique et bénéficiant très tôt de l'initiative des pays pauvres très endettés (PPTÉ). Mais, d'un autre côté, le pays n'a joué la carte de la démocratisation et de la docilité par rapport à l'ajustement qu'après des années 1980 particulièrement traumatisantes, marquées par l'épisode des violences ethniques de 1989, legs de la naissance difficile de ce jeune « Etat-frontière » soumis à de nombreuses forces centrifuges¹². Le régime mauritanien s'est en effet réfugié dans la stabilisation par l'équation tribale au début des années 1980¹³, et est assis sur des fractures sociopolitiques profondes, usant de procédés autoritaires et clientélistes pour maintenir un calme précaire dans les années 1990¹⁴. Il fait notamment de grands écarts afin de s'assurer l'afflux d'une rente extérieure aussi nécessaire au plan sécuritaire que pour nourrir les clientèles du pouvoir. Le pays a établi des relations diplomatiques avec Israël en 1999, malgré l'intense opposition des Mauritaniens, dans le but de s'assurer la bienveillance américaine ainsi que celle des organisations internationales. La Mauritanie de 2003 gère la tension héritée des années Taya en engrangeant les fruits de son statut de « bon élève » et en entretenant les apparences de la réforme.

Si cette situation où les procédures de l'aide se conjuguent à des formes de domination autoritaires et clientélistes n'a rien d'exceptionnel (pensons à la Tunisie décrite par Béatrice Hibou¹⁵), la manière dont ces différents aspects tiennent ensemble en Mauritanie n'est en rien anecdotique. Le statut de « bon élève » et les pratiques bureaucratiques qui animent la « façade réformiste » du pays se situent en effet au croisement de plusieurs répertoires d'action centraux, à savoir la ruse et les procédés autoritaires. Ainsi, en 2004, lorsque l'on découvre que les données du secteur public sont très largement instrumentalisées, la loi du silence règne. Et, dans Nouakchott, ville de salons où tout se sait par la rumeur, où la société est au courant des jeux de pouvoir et des affaires, des tabous et interdits puissants régissent les comportements. Au début des années 2000, la loi du silence et la langue du bois sont en effet des armes sacrées pour le régime¹⁶ : la dénonciation de l'esclavage est systématiquement

¹¹ Expression que l'on peut trouver, par exemple, dans International Monetary Fund, *Staff Report for the 2003 Article IV Consultation, and Request for a Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility*, IMF Country Report n° 03/314, juin 2003.

¹² Voir Z. Ould Ahmed Salem, « Les marges d'un Etat-frontière. Histoire régionale, clôture nationale et enjeux locaux », in Z. Ould Ahmed Salem (dir.), *Les Trajectoires d'un Etat-frontière. Espace, évolutions politiques et transformations sociales en Mauritanie*, Dakar, Codesria, 2004, pp. 9-45.

¹³ Voir P. Marchesin, *Tribus, ethnies et pouvoirs en Mauritanie*, Paris, Karthala, 1992.

¹⁴ Voir, par exemple, B. N'diaye, « Mauritania, August 2005 : justice and democracy, or just another coup ? », *African Affairs*, 105 (420), 2006.

¹⁵ B. Hibou, *La Force de l'obéissance. Economie politique de la répression en Tunisie*, Paris, La Découverte, 2006.

¹⁶ Voir B. N'diaye, « Mauritania, August 2005... », art. cité.

criminalisée ; l'évocation du passif humanitaire est un tabou ; la censure est très régulièrement employée dans la presse, à la faveur d'une loi datant de 1991¹⁷, loi qui ne sera abolie que par la transition démocratique en 2006. L'appareil répressif est en outre omniprésent, les *Bulletins de renseignements* régulant la vie sociale et politique. Or, cela se retrouve également dans les procédures de la gestion économique, qui préservent l'apparence de la normalité, mais autorisent tous les contournements. Par exemple, la simple mention par un journal de l'existence d'un marché parallèle des changes, pourtant massif et ayant pignon sur rue, est prétexte à censure, et le FMI n'est pas plus autorisé que les journaux à en parler. De même, l'indice des prix étant falsifié, le débat sur l'inflation est un tabou. Les procédures économiques les plus banales sont porteuses à la fois de contournements et de procédés autoritaires.

Aussi, jusqu'à la fin de l'ère Taya, si la transgression est généralisée, la règle est, au moins formellement, préservée. Elle sert d'instrument de pouvoir, et d'oppression.

• Une course aux rentes et à la captation

La question du partage des multiples « rentes » est au cœur de l'économie de captation qui se met en place dans les années 2000. Au premier rang de celles-ci, la perspective d'arrivée du pétrole, annoncée officiellement par Taya le 28 novembre 2002, qui figure un doublement du budget de l'Etat à horizon 2010. Et même si les espoirs de démarrage pétrolier ont été largement déçus par la suite, leurs effets sur l'économie ont été massifs, notamment par le biais d'anticipations très optimistes qui ont rendu le marché national « attractif ». Ils ont ainsi généré de multiples investissements nationaux et internationaux (dans la construction, les infrastructures, les services...) et ont, en outre, provoqué un boom immobilier. Ces perspectives pétrolières sont néanmoins officialisées dans un contexte déjà largement marqué par la gestion des rentes. Les ressources issues des accords de pêche signés avec l'Union européenne fournissent déjà un quart du budget annuel de l'Etat en 2003, l'aide au développement en représentant un autre quart. On mesure l'ampleur de l'économie de l'aide à l'aune de certains projets gargantuesques envisagés à l'époque pour le pays : le projet Aftout Es-Saheli, qui prévoit d'approvisionner Nouakchott en eau à partir du fleuve Sénégal, est évalué à près de 300 millions de dollars, soit à lui seul l'équivalent du total des dépenses publiques engagées en une année (il a finalement coûté 450 millions de dollars et démarré seulement en 2007), faisant miroiter des myriades de contrats publics. Par ailleurs, les dépenses publiques dépassent déjà au bas mot 35 % du PIB officiel, ce qui est largement supérieur aux pays de la zone, la commande publique étant un moteur majeur de l'activité. D'un autre côté, les enjeux de cette explosion des rentes sont complexes et ambivalents. Les accords de pêche qui lient le pays à l'Union européenne ont, par exemple, pour effet de multiplier les trafics sur les licences et d'aggraver la surexploitation halieutique, érodant la rentabilité du secteur¹⁸. La lutte pour les ressources est en outre exacerbée par des conditions économiques très rudes – une hausse

¹⁷ Ordonnance-loi du 25 juillet 1991 relative à la liberté de la presse, notamment son article 11.

¹⁸ Voir Z. Ould Ahmed Salem, « Le partenariat Union européenne-Afrique dans l'impasse ? Le cas des accords de pêche », *ASC Working Paper*, 78/2008, Leiden.

spectaculaire des prix survenant notamment entre 2002 et 2006 (elle dépasse 40 % sur les produits alimentaires entre 2003 et 2006) – et par la précarité de nombre de financements, ce qui accroît encore l’instabilité économique. Si l’aide au développement est abondante, le pays occupe toujours une position fragile au plan diplomatique et connaît des crises périodiques avec ses partenaires internationaux. Par ailleurs, l’actualité politique impose des rythmes économiques très heurtés, liés à la gestion de la dépense : ainsi, à la fin de l’année 2003, en pleine vague inflationniste, la dépense publique est gelée pendant presque six mois entre la tentative de coup d’Etat et les élections présidentielles. A compter de juin, plus aucune facture n’est honorée ; seule la campagne électorale de la fin d’année permet de faire sortir des fonds des caisses de l’Etat. A ce moment, la commande publique fait pourtant la « conjoncture » et détermine si l’argent « circule » ou non. Cela se comprend d’autant plus aisément que l’une des variables d’ajustement de la gestion des fonds publics est une dette intérieure très importante, qui se traduit souvent par d’importants délais de paiement des fournisseurs. L’argent public est alors une manne, alors que l’Etat, en reprenant les mots d’Abdel Wedoud Ould Cheikh, peut être comparé à une « structure boutique¹⁹ ».

Le pays connaît alors une très grande informalité liée à la course à la captation. Et les conséquences sur le fonctionnement de la gestion des politiques économiques sont évidemment multiples, comme en témoignent les mécanismes de falsification des données que nous décrivons ci-après. Les questionner permet d’analyser la manière d’exercer le pouvoir dans cette situation d’informalité.

L’accommodement entre jeux informels et procédures techniques : la falsification des statistiques économiques et financières

• Mécanismes de la fiction économique sous Taya

En 2003, la falsification des comptes macroéconomiques a pris une ampleur impressionnante : comme l’attestent les opérations de réévaluation qui ont eu lieu en 2005 et 2006, la masse monétaire est deux fois plus importante que ce que les statistiques officielles affichent alors. Le niveau des réserves en devises, officiellement de douze mois d’importations, est pour sa part de deux semaines... Ces falsifications se pratiquent depuis 1992, et de manière importante à partir de 1995²⁰. Elles masquent des utilisations illégales de fonds publics, la mise à disposition de crédits bancaires au profit de privés, ou encore des accès frauduleux aux réserves en devises. Les mécanismes sont de plusieurs ordres : dépenses dites extrabudgétaires, c’est-à-dire dépenses publiques réalisées par le Trésor mais sans autorisation légale ; ouvertures anarchiques de lignes de crédit à la

¹⁹ Voir A. Wedoud Ould Cheikh, « Les habits neufs du sultan : sur le pouvoir et ses (res)sources en Mauritanie », *Maghreb-Machrek*, n° 189, 2006.

²⁰ Voir République islamique de Mauritanie, *Rapport sur la révision des données...*, *op. cit.*

Banque centrale ; distribution abusive de crédits au profit de privés ; débit des comptes du Trésor à la Banque centrale à l'insu du ministère des Finances ; accès privilégié de certains individus au marché des changes... Les motivations en sont multiples. Depuis 1995, nombre de ces montants correspondaient d'abord à des dépenses militaires ordonnées par la présidence de la République²¹. En outre, certains grands programmes publics s'opèrent hors budget, comme les plans d'urgence alimentaire des années 2003 et 2004... Enfin, comme on l'apprendra plus tard, des opérations particulièrement lucratives sont réalisées sur le dos de la Banque centrale au profit de privés. Par exemple des lignes de crédit ont été mises à disposition des banques primaires de manière injustifiée en 2001 et 2002, ce qui sera largement médiatisé lorsque certains des plus grands hommes d'affaires du pays appartenant à la tribu de l'ancien Président seront jetés en prison en 2009²².

Les procédures formelles ne sont pourtant pas absentes de la gestion des politiques économiques et financières. Le rôle des équipes du FMI dans le processus de constitution de la fiction économique est notamment crucial. Leurs interventions constituent en effet un socle de procédures sur lequel les politiques sont élaborées et auquel les travaux des administrations s'articulent. La Mauritanie bénéficiant jusqu'en 2005 de programmes de prêts de la part du FMI, ce dernier assure en effet une « surveillance » continue des politiques et des indicateurs statistiques. Pour cela, les équipes du Fonds se rendent régulièrement à Nouakchott, au moins trois ou quatre fois par an. Elles travaillent de manière rapprochée avec les autorités mauritaniennes, apportent un appui très concret à l'élaboration des politiques économiques : elles discutent la cohérence des chiffres, les techniques utilisées pour les élaborer, les interprétations qu'il faut en donner, les hypothèses techniques sur lesquelles ils reposent... *In fine*, les équipes du FMI valident réellement les politiques économiques ainsi que les données statistiques, conditions pour accéder aux financements²³. On peut donc affirmer que la fiction statistique en place depuis quinze ans s'est réellement élaborée sous leurs yeux.

Les directions nationales, dans les années 2000, discutent en revanche très peu entre elles, la rétention d'information atteignant son paroxysme à la fin de l'ère Taya. Au cours de cette période, le travail interministériel, et même entre directions, voire entre services de la même institution, est totalement bloqué par l'impossibilité d'avoir accès aux informations des autres, qui sont totalement incohérentes et, à ce titre, secrètement gardées. Au sein de l'Office national de la statistique (ONS), il est par exemple extrêmement difficile d'obtenir des informations de la part des douanes pour effectuer les travaux de la comptabilité nationale, de même qu'il est parfois très difficile, à l'intérieur même de l'office, de recueillir des informations détaillées sur les prix, issues pourtant d'un service qui se situe à quelques bureaux. Mais, comme les prix sont objet de manipulations, les obstacles à leur circulation se multiplient... En revanche, un système de débrouille bureaucratique se met en place pour contourner les barrières : ainsi, lorsque des cadres du ministère des Affaires économiques et du Développement se voient

²¹ Entretien avec un ancien responsable de la Banque centrale, Nouakchott, juillet 2011.

²² Voir, par exemple, *Le Quotidien de Nouakchott*, « Scandale de la Banque centrale de Mauritanie (BCM) : pourquoi Ould Nagi a-t-il été arrêté ? », article de Bouna Cherif du 17 novembre 2009, consulté sur le site du journal.

²³ Pour une analyse des méthodes du FMI dans une perspective de sciences sociales, voir R. Harper, *Inside the IMF : an Ethnography of Documents, Technology, and Organizational Action*, Orlando, Academic Press, 1997.

accorder le privilège d'obtenir des données que les services de l'ONS ne peuvent obtenir – telles des informations sur la pêche ou les douanes –, ces derniers les transmettent à leurs collègues, et inversement. De nombreux liens administratifs se jouent dans les petits détails du travail quotidien, par le biais des relations interpersonnelles, des copinages, voire des liens tribaux. Et la situation est la même, en plus exacerbée, pour ce qui touche à la définition des « politiques économiques » : les perspectives budgétaires que prépare le ministère des Finances ne sont, par exemple, que difficilement transmises aux autres ministères, y compris aux collègues théoriquement les plus proches, comme ceux du ministère de l'Economie. Dans un cadre aussi opaque, prendre un quelconque « engagement », en annonçant quelle sera la progression des dépenses de l'Etat l'année suivante et en engageant le discours officiel de l'Etat, s'avère en effet très délicat. Le cloisonnement administratif et l'opacité règnent donc sur fond de faux chiffres.

En revanche, le FMI et ses procédures ont réellement pris un rôle de coordination dans l'architecture institutionnelle mauritanienne. Car les données sont bien sûr transmises aux équipes du Fonds (la Mauritanie y est statutairement obligée en sa qualité de membre du FMI), qui centralisent ce qu'aucune institution nationale ne peut accumuler. Les procédures de formulation des politiques macroéconomiques sont donc « organisées » en étoile autour des équipes du FMI. Par le pouvoir qu'elles ont d'obliger les administrations à leur transmettre les informations, falsifiées ou non, elles sont les seules à même de produire une vision d'ensemble de l'économie et de réunir les pièces du puzzle²⁴. Dans la pratique, cela veut dire que les processus de formulation des politiques économiques et financières existent, mais n'ont pas réellement de centre au sein du gouvernement. Cette remarque est fondamentale : elle signifie que la fiction et les mensonges ne sont pas suffisamment pilotés ni coordonnés pour être réellement « cohérents ». Plus qu'une construction bien étudiée et entièrement contrôlée, le mensonge repose sur une « anarchie » des procédures bureaucratiques²⁵, tandis que le passage à la formalisation est largement coordonné, plus ou moins à son insu, par le FMI lui-même. Ce dernier procède d'ailleurs par le biais de relations de confiance, et n'effectue qu'exceptionnellement de réelles opérations d'audit.

Cette absence de pilote est renforcée par le fait que les jeux autour des ressources se font de manière dispersée. Pour reprendre les propos d'un ancien haut responsable, les lignes de crédit à la Banque centrale ont longtemps été ouvertes de manière irrégulière, tous ceux qui étaient en position de le faire se « servant dans la caisse ». Lorsque arrive le nouveau gouverneur, Zeine Ould Zeidane, en juillet 2004, 95 % des comptes ouverts ne sont pas réguliers. Par ailleurs, en matière de budget, les mécanismes semblent également dispersés : de grands programmes d'urgence réalisés entièrement hors budget et pilotés en haut lieu (par exemple au moment des sécheresses de 2003, ou lors des luttes anti-acridiennes de 2004) cohabitent avec des procédures banales de menues dépenses que les responsables passent de manière irrégulière par la direction du Budget, par souci de simplicité et de flexibilité. On procède par le biais de

²⁴ Ce que décrit très bien Richard Harper dans *Inside the IMF...*, *op. cit.*

²⁵ Voir A. Blum et M. Mespoulet, *L'Anarchie bureaucratique. Statistique et pouvoir sous Staline*, Paris, La Découverte, 2003.

procédures accélérées et hors budget pour une rame de papier ou pour recevoir un hôte de marque. Il est en effet possible d'engager des dépenses au titre de procédures exceptionnelles (« lettre de débit automatique » ou « demande de règlement immédiat ») et de contourner ainsi l'ensemble du système de contrôle. La Banque centrale et les ressources de l'Etat sont comme une caisse où tous ceux qui le peuvent se servent.

Aussi, les mécanismes mêmes de la gestion du pouvoir mauritanien se dévoilent. L'opération de mise en nombre qui donne lieu aux mensonges s'effectue sur une réalité multiforme et en grande partie non enregistrée. Les mécanismes de la fiction sont paradoxaux, parce qu'ils émergent largement des interventions des équipes du FMI, qui « forcent » à la mise en nombre. La fiction s'adosse alors au travail de ces experts gardiens des normes. Les équipes du FMI font d'ailleurs preuve d'un aveuglement notoire, car des incohérences massives figurent dans les représentations économiques du pays. Par exemple, les autorités prétendaient en 2003 et 2004 disposer d'assez de réserves pour convertir l'ensemble de la masse monétaire officielle, alors que dans le même temps le taux de change parallèle ne cessait de s'envoler, signe que les autorités monétaires ne disposaient pas des devises permettant de stabiliser la monnaie. A cet aveuglement (volontaire ?) des équipes du FMI répondait par ailleurs le black-out imposé par le pouvoir, qui maintenait le silence sur l'anarchie économique et financière. Les ferments sociaux du mensonge statistique se situent donc entre tromperie généralisée, « anarchie bureaucratique » (et financière), et procédures autoritaires.

On comprend mieux dès lors comment le gouvernement mauritanien a pu, dans le rapport qu'il publia en 2006 sur la révision des données, dire en substance qu'il avait formulé ses politiques économiques sur la base de données erronées, ce qui peut sembler énigmatique. La mise en œuvre de procédures formelles coexiste en effet avec les manières de les outrepasser.

• L'effondrement de la fiction économique

La chute de la fiction intervient entre 2004 et 2005, au cœur d'un ample mouvement de délégitimation du pouvoir de Taya. Le point de départ de la « découverte » du mensonge est un changement de réglementation au FMI (politique des *safeguards assessments*), qui conduit en 2003 les services du Fonds, de manière alors parfaitement banale, à demander un audit des réserves de change à la Banque centrale. Mais les autorités mauritaniennes s'y refusent, de peur d'être démasquées, d'autant que les réserves de change sont l'un des indicateurs les plus lourdement falsifiés. Le gouvernement entre alors dans un bras de fer, qu'il sait perdu d'avance, avec le FMI. L'audit semble en effet inévitable, qui conduira inéluctablement la Mauritanie à être sanctionnée pour communication de données erronées (*misreporting*) et entraînera de lourdes sanctions du FMI et des autres bailleurs. Les autorités tentent donc de gagner du temps, et résistent au FMI en 2003, puis en 2004. Mais ce bras de fer soulève progressivement un coin du voile sur les pratiques que recouvrent les mensonges statistiques. Or, ces pratiques s'inscrivent au cœur de la spirale qui signe la chute de Taya.

Les statistiques masquent en effet avant tout le pillage des ressources publiques, pillage qui a pris une ampleur inégalée depuis 2000 et finit par avoir des conséquences intenable. Sur l'économie nationale tout d'abord, les politiques budgétaires et monétaires pour le moins « expansionnistes », ainsi que les trafics sur les devises entraînant une vague inflationniste et de dépréciation de la monnaie ; celle-ci impose une hausse vertigineuse des prix alimentaires et des produits importés, qui nourrit un sentiment de frustration et exacerbe le mécontentement. Sur la gestion de l'accès aux positions de pouvoir ensuite, Taya finissant par être dépassé par les luttes pour l'appropriation des ressources. De multiples tensions se font jour en effet au sein de l'élite économique. Par exemple, les retombées de l'exploitation pétrolière donnent lieu à des passes d'armes au sein de l'« oligarchie à base tribale²⁶ ». Et lorsque la carte de la confession des mensonges au FMI est jouée par Taya, qui nomme Zeine Ould Zeidane au poste de gouverneur de la Banque centrale à l'été 2004, le régime, affaibli, se met à dos certains des hommes d'affaires les plus proches du pouvoir qui bénéficiaient largement du système. Le régime se coupe alors de ses principaux soutiens. Il est en outre fragilisé par la situation sécuritaire – une attaque du GSPC (Groupe salafiste pour la prédication et le combat) a ébranlé le nord du pays à l'été 2004 – et par les suites du fiasco des élections présidentielles de 2003, qui voient la réélection de Taya au prix d'une répression multiforme à l'égard de l'opposition et de ses adversaires politiques²⁷. Ces faits nourrissent à leur tour le jeu de la falsification, puisque des dépenses militaires massives sont effectuées hors budget en 2003 et 2004, auxquelles s'ajoutent celles de la campagne électorale. Au bilan, la fiction économique est alimentée par une série d'éléments qui se combinent dans la délégitimation du régime, tandis que la découverte des mensonges contribue à aggraver la situation du pouvoir, engendrant un cercle vicieux.

La révélation des pratiques de falsification et la fin de la fiction économique, au-delà d'une simple question technique, doivent donc être comprises comme l'effondrement d'un mode de domination. Si le facteur déclencheur et la cause en sont l'audit des réserves, le moment de la chute du mensonge figure un événement bien plus complexe et multiforme.

Il est intéressant ici de revenir sur les mécanismes mêmes de la confession du mensonge. Lorsque Zeine Ould Zeidane arrive à la BCM (Banque centrale de Mauritanie), il est surpris par l'ampleur de l'anarchie qu'il découvre. Ayant l'onction de Taya pour reprendre la situation de la Banque centrale en main, il se rend alors seul à Washington, à l'automne 2004, confesser au FMI et à la Banque mondiale la situation. Jeune technocrate très respecté des organisations internationales, pour lesquelles il a lui-même travaillé (à la Banque mondiale), il agit de manière suffisamment frontale et jouit de suffisamment de crédit pour que le FMI choisisse de lui faire confiance. Si une procédure de dénonciation pour « *misreporting* » est engagée, le FMI fait preuve d'une relative indulgence, seuls quelques décaissements étant déclarés par le *Board*²⁸ comme irréguliers et devant être remboursés au Fonds. Il faut dire que l'affaire est très gênante pour leurs services, qui se sont montrés très désinvoltes dans leur suivi de la Mauritanie et ont été pris en défaut, voire se sont sentis bernés. Ils adoptent donc un profil bas.

²⁶ B. Augé, « Les enjeux du pétrole en Mauritanie », *L'Année du Maghreb*, III, 2007 ; A. Bensaâd, « Mauritanie : une révolution de Palais sur fond d'odeur de pétrole », *L'Année du Maghreb*, II, 2005-2006.

²⁷ Voir A. Bensaâd, « Les répliques d'un coup d'Etat manqué », *L'Année du Maghreb*, I, 2004.

²⁸ L'instance dirigeante du FMI.

Mais cet épisode suggère en creux qu'une relative et paradoxale autonomisation technocratique cohabite avec l'anarchie des procédures, de la même manière que nous décrivions plus haut le rôle joué par les services du FMI qui, face à des instances nationales impuissantes, ont mis en nombre une véritable « anarchie financière ». Le langage technocratique est ici employé au cœur des dynamiques de pouvoir : la relation qui lie le gouverneur et les services du FMI et de la Banque mondiale se déroule dans les termes des procédures, dénonçant des mensonges sur les chiffres, des dépenses hors budget ou des irrégularités dans la gestion des changes. On voit que l'existence d'un ethos technocratique n'est pas contradictoire avec les mensonges, ni même avec les luttes de pouvoir, mais révèle la coexistence et l'empilement, au sein de l'Etat, de différents rapports à l'économie. Le travail technocratique manie un langage économique dans un « océan de transgression ». Ce mécanisme, où la macroéconomie émerge dans une réalité qui lui est rétive et où elle ne dispose pas d'autorité, rejoint d'ailleurs les constats sur la France dressés par Aude Terray ou Alain Desrosières²⁹ : la macroéconomie et ses élaborations bureaucratiques, instruments et logiques de compréhension s'insèrent dans des environnements qui ne se soumettent pas.

Les paradoxes de la « transition démocratique »

La révision des données s'engage alors, en différentes phases, à compter de la fin 2004, sur une période à cheval sur la fin de l'ère Taya et celle de la « transition démocratique ». Taya est en effet renversé en août 2005, le Conseil militaire pour la justice et la démocratie (CMJD) se mettant en place sous la présidence d'Ely Ould Mohamed Vall.

• Ambivalence des approches formelles et par la gouvernance

Après le coup d'Etat d'août 2005, le CMJD assoit sa démarche sur l'idée d'une transition démocratique et d'une approche réformiste, s'appuyant sur une feuille de route qui balise la remise du pouvoir aux civils et l'organisation d'élections. Après avoir rassuré les partenaires diplomatiques et la scène nationale en procédant à un certain nombre d'actions symboliques attestant sa bonne volonté (comme d'aller à Bruxelles en compagnie de représentants de l'opposition, gage d'une certaine unité nationale, ou de libérer les prisonniers politiques), il s'engage dans une séquence de dix-huit mois de transition. Mais la période est ambivalente. Des mesures phares sont prises au plan politique (organisation d'élections démocratiques), des libertés (adoption d'une ordonnance sur la liberté de la

²⁹ A. Desrosières, « La naissance d'un nouveau langage statistique entre 1940 et 1960 », *Le Courrier des statistiques*, INSEE, n° 108, décembre 2003 ; A. Terray, *Des francs-tireurs aux experts. L'organisation de la prévision économique au ministère des Finances, 1948-1968*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2003.

presse entérinant l'abolition officielle de la censure³⁰ et mise en place d'une haute autorité de la presse et de l'audiovisuel [HAPA]) ou de la gestion, comme nous y reviendrons. Un personnel politique légèrement renouvelé et jouissant d'une bonne image est mis en avant, tandis que de jeunes technocrates sont promus, rompant avec le personnel précédemment aux manettes. Certains gestes auparavant impensables sont en outre réalisés, comme la nomination au gouvernement d'anciens opposants, tel le bâtonnier Mahfoud Ould Bettah, ou l'arrêt du harcèlement des islamistes. Dans ces circonstances, des intellectuels rentrent au pays. La Mauritanie vit indéniablement une libéralisation et une détente par rapport à la tension prévalant sous Taya.

Mais, en contrepartie, la gestion publique reste frileuse et conservatrice, souvent sous couvert de prudence : des dossiers aussi importants que le retour des réfugiés de 1989, bien qu'au premier plan de la tension politique, ne sont pas traités, considérés comme relevant du futur régime à élire ; il en va de même en matière de « gouvernance », où les hommes en responsabilité sous Taya ne sont pas inquiétés pour leurs dérives (et, de fait, ce sont en grande partie les mêmes hommes qui restent au pouvoir, un seul ancien ministre de Taya étant emprisonné, le ministre du pétrole Zeidane Ould Hmeida, accusé d'avoir négocié des avenants défavorables au pays³¹...) ; par ailleurs, une rhétorique éthérée fondée sur la gouvernance et les réformes se met en place. Le leitmotiv du CMJD est qu'il engagera peu de mesures, mais prioritaires, au prétexte que la transition n'a pas légitime pour conduire une ample politique de réformes, la responsabilité en revenant au futur gouvernement élu. Or, cet argumentaire paraît ambigu. Les comités interministériels et les journées de concertation censées piloter la transition se cantonnent à une approche formelle et superficielle des dossiers. En outre, Ely Ould Mohamed Vall, alors l'homme providentiel, est vite accusé de tirer la couverture à lui et de travailler à son propre enrichissement, notamment via l'octroi de la licence mobile à la Chinguitel, comme on l'apprendra plus tard, ou encore la renégociation des contrats pétroliers mentionnée ci-dessus³². L'image du dirigeant et la crédibilité de la transition se ternissent encore lorsqu'il tente de brouiller les cartes en prévision du vote présidentiel à venir, en appelant un temps à voter blanc, ce qui lui permettrait de rester aux commandes. Les repères sur le prétendu « modèle de transition » mauritanien sont donc rapidement flous.

Si la logique d'inventaire n'est certes pas la bonne pour rendre compte de la rupture indéniable que représente la transition, comme le défend Mohamed Ould Mohamedou³³, l'approche formaliste du processus recouvre néanmoins à l'évidence une grande ambivalence. L'observation des procédures économiques peut en témoigner, et notamment l'opération de révision des données.

³⁰ Ordonnance n° 2006-17 du 12 juillet 2006 sur la liberté de presse.

³¹ Nous remercions l'un des relecteurs de l'étude pour le rappel de ce point.

³² Voir A. Bensaâd, « Mauritanie : une révolution de Palais... », art. cité.

³³ M. Ould Mohamedou, « Nouvelle production de sens en Mauritanie : le coup d'Etat du 3 août 2005 et sa signification », *L'Année du Maghreb*, III, 2007.

• **La révision des données : un processus de « normalisation » sur fond de fébrilité des administrations économiques**

En effet, si la confession laissait augurer le retour d'une approche technocratique, ce qui s'ensuivit fut ambigu pour les services techniques. La révision des statistiques, qui s'étala sur plusieurs étapes entre fin 2004 et 2006, fut en grande partie un exercice ad hoc, parfois entrepris en huis clos, dans lequel un petit nombre d'individus furent impliqués pour déboucher, *in fine*, sur un *Rapport sur la révision des données*³⁴. L'exercice s'inscrivait avant tout dans une logique de négociations avec les partenaires extérieurs de la Mauritanie visant à « réécrire l'histoire économique » pour repartir sur des bases « saines ». Paradoxalement, il n'est pas certain que la révision des données ait pu rehausser l'image et renforcer le rôle des services administratifs. Ainsi, le contraste est important entre, d'un côté, le succès des négociations qui permirent à la Mauritanie de renouer avec le FMI dès le premier semestre de 2006 et d'être admise à bénéficier des remises de dette dans le cadre de l'initiative de réduction de la dette multilatérale quelques mois plus tard, et, d'un autre côté, la relative apathie qui s'est installée dans l'administration durant la période de transition.

Plusieurs exemples aident à en prendre la mesure. Au sein de l'ONS, la méthodologie employée pour la révision du PIB est, par exemple, assez critiquable. L'office, appuyé par le FMI, entreprend en 2006 un chantier destiné à officialiser une nouvelle série de comptes nationaux, mais cette série est à peine mieux construite que la précédente, et la révision s'apparente à un travail de « pompier ». Les travaux reprennent en gros les mêmes méthodes que précédemment, et leur apport est à certains égards assez obscur. Ainsi certains montants anciens sont-ils décrétés fiables alors que leur méthode de calcul est loin d'être claire (c'est le cas pour la production de l'agriculture ou des mines), tandis que d'autres indicateurs sont entièrement recalculés. En outre, les travaux ne remettent pas en cause les logiques pernicieuses de production des chiffres. La révision des comptes entraîne, par exemple, la conservation des techniques d'estimation qui ont permis depuis des années aux équipes du FMI et aux services du MAED de littéralement « négocier » les taux de croissance. Ces techniques, fondées sur l'extrapolation de quelques indicateurs souvent peu fiables, sont hautement manipulables, car elles assurent toujours qu'un paramètre ou une méthode de calcul peut être ajusté pour obtenir un taux de croissance jugé acceptable (en gros entre 3 % et 6 %, atteints en jouant sur l'évaluation du BTP, de l'élevage, ou encore des industries...).

Ces détails techniques ne sont pas anodins, ils constituent les manières de faire au cœur de la construction de la fiction. A l'inverse, le chantier conduit avec le FMI a désorganisé un travail entrepris de longue date et proche d'aboutir, qui devait précisément permettre de produire les comptes et d'effectuer les prévisions de manière plus fiable (rénovation de la comptabilité nationale et des instruments de prévision qui devait adopter une approche dite en « équilibre ressources emploi » plus robuste³⁵). Le timing de la révision des données impose donc d'aller vite et se comprend avant tout par ses objectifs de court terme, qui peuvent parfois s'inscrire

³⁴ Gouvernement de Mauritanie, *Rapport sur la révision des données...*, *op. cit.*

³⁵ Travail entrepris avec l'appui d'Afristat, l'Observatoire économique et statistique d'Afrique subsaharienne, dont la Mauritanie est membre, et d'Aritac-Ouest, centre d'assistance technique du FMI pour l'Afrique de l'Ouest.

dans le sens des mécanismes qui ont engendré la fiction. Cela est confirmé, bien que d'une manière différente, dans les autres « secteurs » où l'expiation du mensonge prend également un accent ambigu. Un bon exemple est donné par le Trésor. La transition, sous le CMJD, se sert en effet de ce technicien très chevronné et engagé, Mohamed Lemine Ould Dhehby, économiste de formation, ancien cadre de la direction du Budget, qui est nommé à la tête du Trésor et remet véritablement les comptes en ordre, à l'instar de Zeine à la BCM. Mais ce processus est ambigu, car le travail est conduit presque intégralement par Ould Dhehby qui, tout en assurant le poste de directeur, prend personnellement en main tous les chantiers de révision des données et de remise en route du Trésor, jouant tous les rôles au sein de la direction, ses collaborateurs étant pour leur part largement discrédités. Il passe ainsi de longues soirées pour apurer les comptes, produire la situation de la trésorerie de l'Etat, le tableau des opérations financières de l'Etat... Tous ces travaux s'emploient à créditer l'administration d'avancées qui « prouvent » la bonne volonté du pays, notamment aux yeux de ses partenaires. Mais ils sont accomplis par un jeune technicien certes très doué, mais pratiquement seul. Il en va de même dans le cadre du démarrage de l'exploitation pétrolière. La nouvelle procédure visant à publier les recettes pétrolières à un rythme mensuel, conformément aux engagements pris pour adhérer à l'Initiative sur la transparence des industries extractives (ITIE), est à la fois le gage suprême de la bonne gestion mauritanienne, mais s'appuie en réalité sur ce même directeur du Trésor, ainsi que sur un économiste placé au sein de la Société mauritanienne des hydrocarbures. La « transparence » repose ainsi sur le bon vouloir de ces deux individus. Armés de leur approche technique des problèmes, ils assurent que l'administration tient ses engagements, au moins formellement, en matière d'amélioration de l'information économique et financière. Mais les institutions demeurent en arrière, et la transition privilégie la production des résultats visibles, restant ambiguë sur la transformation des administrations elles-mêmes.

De manière générale, les réalisations technocratiques opérées dans le cadre de la révision des données apparaissent ambivalentes. Elles ont certes conféré une grande légitimité à la transition, mais s'inscrivent dans une approche ponctuelle de négociation, en vue de répondre au plus vite aux demandes internationales pour rendre le pays à nouveau fréquentable. Cela produit d'ailleurs l'effet escompté, puisque les équipes du FMI, de la Banque mondiale ou encore de la Commission européenne seront suffisamment satisfaites pour que la Mauritanie, un an et demi après la découverte de ses mensonges statistiques, se voit accorder l'annulation définitive de sa dette multilatérale, allant ainsi au bout du processus PPTTE dans un consensus général parmi les bailleurs.

Pendant ce temps, et en dehors de ces chantiers visibles, le cours « normal » des procédures de la gestion économique ne reprend jamais réellement, la plus grande partie de l'administration étant maintenue dans un relatif état d'apathie. L'exemple du travail sur le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) est éloquent. En pleine finalisation lors du coup d'Etat de 2005, et alors que tout un processus de concertation a été engagé, il est brutalement arrêté, et le CMJD considère qu'il n'a pas pour mission de prendre la suite de cet exercice de planification. Pourtant, devant la pression des bailleurs qui souhaitent en disposer, le travail reprend finalement, mais assuré cette fois par une petite équipe. Autrement dit, le document de programmation nationale est alors finalisé « en chambre », par quelques technocrates, et en soustrayant le CSLP à son assise institutionnelle. Dans ce sens, si la transition a marqué indéniablement une rupture, elle

semble reposer sur des bases incertaines, voire se traduire par une logique opportuniste et des décisions prises de manière discrétionnaire dans les cabinets ministériels. Enfin, elle confère un poids important à quelques travaux d'experts, laissant craindre une possible marginalisation des administrations. Or la suite, comme nous le verrons plus loin, va confirmer ces craintes.

Changeons maintenant d'échelle pour nous interroger plus précisément sur les rôles paradoxaux du savoir-faire technocratique dans l'administration mauritanienne, ainsi que sur les modalités de l'insertion de ce savoir-faire dans la conduite des affaires publiques, notamment par le biais des marchés de l'expertise.

SAVOIR-FAIRE TECHNOCRATIQUE ET EXERCICE DU POUVOIR EN MAURITANIE

Concentrons-nous d'abord sur les procédures techniques. Deux principaux constats nous occupent ici : d'une part, le fait que la technocratie représente à la fois une valeur et une technique de pouvoir en Mauritanie, malgré l'« océan de transgression » ; deuxièmement, le fait que des répertoires très hétérogènes, allant de la captation à l'ethos technocratique, peuvent se mêler au sein des tâches les plus élémentaires de l'administration. Pour bien le saisir, il est nécessaire d'avoir à l'esprit que l'ingénierie administrative et la réforme s'inscrivent elles-mêmes au centre d'une activité permanente qui permet l'hybridation des répertoires.

Accès aux positions de pouvoir et savoir-faire modernisateur

L'ingénierie administrative est en effet au centre d'un important « marché de la modernisation ». La réalisation des exercices technocratiques est hautement financée, d'un côté par l'Etat, d'un autre par des fonds de l'aide fournie par les bailleurs internationaux au titre du « renforcement des capacités » ou du « développement institutionnel », devenus les maîtres-mots du développement depuis la fin des années 1990.

• Savoir-faire et marché de la modernisation

Les fonds dédiés à la modernisation de l'Etat sont de fait très importants. L'accent du 10^e Fonds européen de développement (FED) a ainsi largement été mis sur la gouvernance, avec plus de 40 millions d'euros pour la période 2008-2013, dont 17 millions attribués à la modernisation de l'Etat. Certes, le marché de la modernisation qui en résulte engendre une « économie de la rente » qui débouche sur toutes sortes de débauches de moyens

dans des projets discutables, des consultations mal ciblées, ou l'organisation d'ateliers, avec leurs lots de buffets et de jetons de présence. Il prend donc évidemment sa part dans les jeux informels dédiés à la captation. De tels phénomènes expliquent bien sûr pour une part la manière dont une économie de la réforme peut émerger dans une situation d'informalité comme celle de la Mauritanie. Mais, pour décrire cette économie de la réforme, il convient d'aller plus loin. Lorsqu'un *Trust Fund* de la Banque mondiale permet par exemple, comme en 2004, de financer la production du « profil de pauvreté » ou de la « carte de pauvreté », et ce à coup de plusieurs centaines de milliers de dollars, faut-il n'y voir qu'une façade technocratique sans épaisseur ? Ce n'est pas certain. On oublierait ce faisant que, malgré l'insertion des procédures techniques dans la société mauritanienne, avec ses clivages et ses valeurs, il existe chez des cadres et dirigeants des administrations économiques et financières une lecture technocratique du réel et, dans une certaine mesure, une croyance dans le pouvoir de la technique à fonder les manières de gouverner. Dans cette mesure, il devient possible que la « rente de l'aide » et les travaux qu'elle génère, en dépit de leurs réappropriations dans de multiples jeux, produisent l'adoption de pratiques « modernisatrices », habitées par le savoir-faire, générant éventuellement une certaine adhésion, et contribuent à faire émerger des modes de gouvernement. En s'inspirant des travaux de Béatrice Hibou, on peut même tenter d'identifier dans ce marché des éléments de « demande de modernisation³⁶ ».

L'exemple de la prévision macroéconomique en donne une illustration intéressante. En effet, les chantiers de modélisation macroéconomique qui se sont multipliés en Mauritanie depuis dix ans sont un invariant des projets de renforcement des capacités, et ce alors même que les chiffres ont longtemps été falsifiés, et qu'ils sont de toute façon largement produits à l'interface avec le FMI. Des expertises internationales diverses sont néanmoins périodiquement sollicitées par le ministère des Affaires économiques, l'ONS ou le ministère des Finances, pour entamer un nouveau chantier à la recherche du bon modèle, et ce de manière continue depuis le milieu des années 1990. Ces derniers s'adressent pour cela tant à la Banque mondiale qu'à l'Insee, ou encore à Afristat ou à la Banque africaine de développement... Comment le comprendre ? Les méthodes de prévision macroéconomique représentent en réalité un enjeu pratique et symbolique important pour les directeurs et les cadres des ministères de l'Economie et des Finances³⁷. L'un des objectifs de leur amélioration est de gagner en pouvoir de négociation avec le FMI et la Banque mondiale. Par ailleurs, les travaux de prévision structurent un pan des relations interadministratives. Ils sont le support de collaborations (par le biais de transmission de données statistiques...) en même temps qu'ils constituent un lieu d'émulation entre les services, et ce même dans les situations de précarité et de cloisonnement que nous avons décrites. Les différentes directions des Finances, du Plan et de la Banque centrale sont ainsi en concurrence pour faire prévaloir leurs prévisions, par exemple sur la fiscalité lors de la préparation des exercices annuels, comme la préparation du budget, prévisions

³⁶ B. Hibou, *Anatomie politique de la domination*, Paris, La Découverte, 2011.

³⁷ Sur le cas du Burkina, voir B. Samuel, « Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et les trajectoires de la planification au Burkina Faso », *Sociétés politiques comparées*, n° 16, août 2009.

qu'elles échangent directement ou par le biais du FMI. En outre, les modèles s'insèrent également dans des pratiques internationales, des échanges d'expérience ayant lieu entre les équipes de prévisionnistes et d'économistes de différents pays d'Afrique subsaharienne ou du Maghreb, voire entre pays producteurs de pétrole³⁸, qui se rencontrent dans de nombreux séminaires internationaux ou régionaux (en particulier régulièrement dans le cadre d'Afristat). Par ce biais, on peut dire que les savoir-faire prennent le statut de véritables modes d'extraversion. On comprend qu'il existe en conséquence non seulement une demande de modèle, mais aussi, dans un sens, une « course aux modèles » en Mauritanie. Ainsi, lorsque l'utilisation du modèle historique mauritanien, le Memau³⁹, hébergé par le MAED, s'est progressivement essoufflée, son remplacement a généré de multiples projets, aussi bien au sein du ministère des Affaires économiques qu'au sein du ministère des Finances ou à la Banque centrale. Si ces chantiers ont connu des fortunes diverses, certains ont débouché sur des réalisations (cas du modèle dit Tablo, rénovation récente du Memau, modèle PAMS de la Banque mondiale...). Et la « demande de modèles » au sein de ces directions, malgré les conditions administratives prévalant, n'a paradoxalement jamais cessé, entretenue, certes, par les appuis étrangers.

De tels faits font penser qu'un « ethos technocratique » fondé sur l'expertise et une certaine compréhension des manières d'« agir sur l'économie⁴⁰ » peut exister au sein des administrations et animer leur travail, même dans un contexte d'informalité. Signe confirmant l'existence d'une « demande de modernisation » en Mauritanie, le marché de l'expertise n'y est pas uniquement lié à la disponibilité de financements extérieurs et à la « rente de l'extraversion ». Dans le domaine de la modélisation, des projets sur financement entièrement mauritaniens ont ainsi pu voir le jour : « Explorer Center », monté en 2003-2004, a par exemple fait venir des chercheurs français de l'Insee sur ses propres fonds et organisé des séances financées par l'Etat mauritanien. Par ailleurs, des primes ont longtemps été versées aux cadres des administrations économiques et financières pour les travaux du cadrage macroéconomique⁴¹. Cette mise en perspective des modèles vaut évidemment, à divers degrés, pour de nombreuses autres techniques. Typiquement, certains instruments à la mode dans le monde du développement, comme les « cadres de dépense à moyen terme », exercent une attraction sur les services des administrations⁴². Cet attrait exercé par les objets techniques, rarement considéré pour rendre compte des travaux administratifs en Afrique, est bien réel, même s'il est paradoxal. Les travaux technocratiques sont l'objet d'une valorisation et d'une expansion par le biais du « marché de la modernisation », lui-même alimenté, mais pas exclusivement, par la « rente de l'extraversion ».

³⁸ L'Indonésie a ainsi offert son appui en modélisation dans le cadre du projet PAGEP en 2006.

³⁹ Le Modèle de l'économie mauritanienne (Memau) fut créé avec l'appui de la Coopération allemande au milieu des années 1990.

⁴⁰ A. Desrosières, « Historiciser l'action publique : l'Etat, le marché et les statistiques », in P. Laborier et D. Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003.

⁴¹ Ces primes étant désormais remises en cause, l'activité de prévision en pâtit.

⁴² Voir B. Samuel, « Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté... », art. cité.

• Emergence d'une élite d'experts

Il est de surcroît notable que les groupes dominants se constituent grâce aux compétences technocratiques et aux savoir-faire techniques, même si ces savoir-faire se perdent ensuite dans une administration qui opère avant tout sur la base de jeux d'influence et d'arrangements. Ainsi, en Mauritanie, un groupe restreint de hauts fonctionnaires au profil d'experts internationaux a tenu pendant dix ans les manettes des finances et du pilotage de l'économie, ainsi que des « réformes », et ce au sein d'un petit club d'institutions économiques et financières relativement stable (MAED, ONS, Centre mauritanien d'analyse des politiques, ministère des Finances, BCM). Les cadres de ces institutions travaillent ensemble de manière très rapprochée et sont généralement issus de grandes institutions de formation européennes, développant d'ailleurs fréquemment un esprit de corps au sortir des mêmes cursus (CERDI, ENSAE et ENA). Or, le fonctionnement administratif mauritanien permet l'ascension des technocrates, pour certains brillants, évidemment appréciés des bailleurs, et qui gouvernent le pays à parti des administrations économiques et financières. Certains entrent d'ailleurs sur la scène politique. Ce fut le cas de Zeine Ould Zeidane qui, en quelques années, est passé de la gestion d'un modèle macroéconomique dans un petit bureau du Plan à la primature, avec un arrêt à la direction du CMAP, puis à la Banque centrale. Au fil de ce parcours, sa réputation s'est construite sur ses capacités techniques⁴³ (ainsi que sur son entregent, puisqu'il est marié à la fille d'un ancien chef d'état-major de Taya, le général Boukhreiss). Mais il s'inscrit en cela dans une longue lignée d'hommes politiques ayant fait leur carrière, entre autres, sur leur image de technocrate, comme l'ancien Premier ministre Sidi Mohamed Ould Boubacar, qui a dû son rôle consensuel pendant la transition à son image d'expert pondéré et éclairé, ou Mohamedou Ould Michel, qui vient de prendre sa retraite mais était encore conseiller du Président après une longue carrière sous Taya.

La période récente a été l'occasion de faire émerger des nouvelles figures, comme ce fut le cas pour le jeune directeur du Trésor, Mohamed Lemine Ould Dhehby, qui se verra très rapidement propulser à des postes de responsabilité sur la base de son savoir-faire. Il ne s'agit évidemment pas, ici, de faire de ces figures des « héros » vertueux, mais bien de mettre en avant que les « figures de la réussite », contrairement à ce qui est généralement considéré⁴⁴, valorisent aussi le rôle du savoir-faire technocratique dans les trajectoires d'ascension et l'établissement des rapports de domination. Preuve en est que cette légitimation par la compétence se combine aux autres répertoires et imaginaires du pouvoir. Un ancien directeur puis ministre du Plan, illustre descendant d'une famille maraboutique et énarque, Abdallahi Ould Cheikh Sidya, demeura longtemps le représentant typique d'une élite respectée tant pour le prestige de sa naissance que pour son image de compétence. Qu'il ait été l'un des artisans des grands travaux de falsification lorsqu'il était à la tête de la direction du Plan avant 2004 n'entama pas son prestige. Un tel cas est banal dans la valorisation du *tcheb-tchib* mauritanien, qui s'hybride

⁴³ Pour s'en convaincre il suffit d'aller voir la page Wikipedia qui lui est consacrée, qui mentionne ces diverses prouesses technocratiques, notamment en matière de modélisation...

⁴⁴ Voir R. Banégas et J.-P. Warnier, « Nouvelles figures de la réussite et du pouvoir », *Politique africaine*, n° 82, juin 2001.

ici avec les répertoires techniques et aristocratiques⁴⁵. Par ailleurs, il ne faut pas voir dans nos propos la négation du fait que les nominations sont souvent fondées sur les jeux d'influence, le népotisme, ou les critères tribaux et ethniques⁴⁶. Nombre de cadres connaissent évidemment des situations de blocage en raison de leur origine ethnique ou tribale, qui peut orienter toute leur carrière. Mais la compétence et le savoir-faire techniques sont des critères évidents dans l'ascension de nombreuses personnalités mauritaniennes et forment la base d'un des imaginaires de l'Etat et du pouvoir.

Cette réalité fluctue selon les conjonctures politiques et la volonté de mise en avant de profils issus de l'élite technocratique. Récemment, sous Aziz, de hauts cadres réputés compétents ont souvent été écartés sous prétexte de leur implication dans la « mauvaise gestion » passée. Mais l'argument sert avant tout à écarter certains hommes et à s'assurer des allégeances, car, y compris au sein de la haute administration actuelle, les anciens tayistes et représentants de cette famille de technocrates sont présents à de très nombreux postes. A commencer par l'actuel ministre des Finances, Thiam Diombar, qui fut un temps l'inamovible directeur adjoint du Budget, dont il détenait toutes les clés ; ou Sidi Ould Didi, ambassadeur à Dakar, membre s'il en est de la tayacratie, et ancien directeur du Budget à l'époque des détournements massifs, en 2002.

Il ne faut en tout cas pas s'étonner de ces hybridations de répertoires. Les profils de technocrates peuvent constituer une source de légitimité même lorsque le contournement est la règle. Dans l'économie morale du *tcheb-tchib* décrite par Zekeria Ould Ahmed Salem, la dextérité et la compréhension techniques sont loin d'être discréditées ; elles sont même des ressources pour la figure du *el-gazra*, ce squatteur qui sait s'approprier les ressources publiques par le biais de la ruse⁴⁷. Sous cet angle, il n'y a pas de contradiction irréductible entre la valorisation de la compétence, l'ethos modernisateur, et le déroulement transgressif de la gestion administrative, dont les mêmes cadres sont évidemment aussi les acteurs, comme nous allons le montrer.

Et précisément, pour saisir le pouvoir de la technocratie, il nous faut rendre compte de l'existence de dispositifs concrets de pouvoir, où l'utilisation des savoirs technocratiques se mêle à la recherche de gains.

• Chevauchements entre positions « réformatrices » et de captation

Les figures de technocrates et les pratiques techniques se fondent dans l'« anarchie bureaucratique⁴⁸ » de la gestion administrative mauritanienne. Mais comment cette opération se déroule-t-elle concrètement ? Une lecture instrumentale supposerait que les réformes de la gouvernance visent à empêcher les contournements et la recherche de gains. Mais une analyse « par le bas » des pratiques montre au contraire que les répertoires de la modernisation peuvent se combiner aux répertoires de la captation dans la conduite quotidienne de la gestion publique. Cette combinaison peut s'opérer

⁴⁵ Voir Z. Ould Ahmed Salem, « "Tcheb-tchib" et compagnie... », art. cité.

⁴⁶ Voir P. Marchesin, *Tribus ethnies et pouvoirs...*, op. cit.

⁴⁷ Z. Ould Ahmed Salem, « "Tcheb-tchib" et compagnie... », art. cité.

⁴⁸ A. Blum et M. Mespoulet, *L'Anarchie bureaucratique...*, op. cit.

par divers types de chevauchements. Le premier exemple, évident, est constitué par l'implication de nombreux cadres dans des travaux d'expertise à titre privé. Cette pratique est évidemment massive. Tous les cadres techniquement efficaces peuvent prétendre recueillir des contrats de consultation sur les spécialités qu'ils exercent dans le cadre de leurs missions administratives, et rendent évidemment leur position administrative rentable grâce aux revenus générés par leurs travaux privés. Nous y reviendrons plus loin. Un autre type de chevauchement, moins évident, est à signaler. Les cumuls de différentes fonctions administratives permettent parfois de superposer la réalisation des tâches donnant directement accès aux ressources et les activités d'ingénierie et de réforme administrative censées améliorer la gestion. Les deux bénéficient parfois, en étant entreprises par les mêmes individus, d'une forme d'intégration verticale, ouvrant par là des marges de manœuvre importantes, notamment pour la falsification. Une illustration paradigmatique est celle de la Direction des projets éducation-formation qui chapeaute, jusqu'à 2007, la réforme du secteur éducatif⁴⁹. Cette direction conduit toutes les réformes visant la bonne gestion du secteur de l'éducation, effectue les évaluations périodiques des programmes d'aide, organise les revues annuelles et les visites de terrain ; mais elle a aussi en charge la mise en œuvre effective des crédits correspondants, issus de l'initiative internationale Education pour tous (EPT), via le Programme national de développement du secteur de l'éducation (PNDSE). Or, elle a disposé pendant longtemps d'une architecture de financement parallèle à la fois au ministère de l'Education et au Budget national, qui fut souvent dénoncée comme opaque (bien que l'aide fournie à ce titre fût « budgétisée » au sens des bailleurs de fonds, par le biais d'un panier commun, mais elle ne faisait qu'un détour rapide par les caisses du Trésor). Celui qui fut longtemps son directeur, Weddoud Kamil, est reconnu pour ses qualités techniques – il est un expert international en planification de l'éducation –, mais fut amplement critiqué pour l'opacité de sa gestion. Sachant qu'il est, en plus, le gendre de Maaouya Ould Taya.

De telles positions sont en réalité banales. Au MAED, certains individus préparent le budget d'investissement de l'Etat, supervisent le versement des fonds aux chefs de projets, préparent les statistiques censées *in fine* évaluer les performances macroéconomiques et le respect des plafonds de dépenses. Les mêmes personnes sont ainsi en position de promouvoir les nouveaux outils de la rigueur, pour lesquels elles bénéficient de formations et de programmes de renforcement de capacité, et de falsifier les chiffres, se ménageant donc un rapport très polysémique aux « masses financières ». De tels mécanismes expliquent comment, en Mauritanie comme dans presque tous les pays d'Afrique, des jeux de sous-estimation des dépenses de l'Etat ont été opérés pour contourner les plafonds fixés par le FMI

• « Gains marginaux » liés au savoir-faire

On peut même aller jusqu'à défendre que certaines opérations de politique économique sont à proprement parler assimilables à des « transactions » mêlant les jeux de prédation à la mobilisation du savoir-faire : nous avons ainsi pu entendre des témoignages relatant des cas extrêmes où des tableaux statistiques concernant les finances publiques auraient été achetés par des fonctionnaires internationaux à de hauts cadres de l'administration. Cela se justifiait

⁴⁹ Tout en dépendant du MAED et non du ministère de l'Education.

par le fait que ces tableaux n'étaient pas immédiatement accessibles et exigeaient une certaine expertise. En outre, ils étaient critiques pour la rédaction d'un rapport d'évaluation qui devait être réalisé par les institutions financières internationales. Un tel cas est très intéressant, car il rassemble de multiples dimensions dans une opération unique qui est une « transaction », et met en jeu : le savoir-faire et la réalisation d'un travail technique complexe ; le répertoire de l'intérêt individuel, le cadre monnayant son savoir-faire et « privatisant⁵⁰ » l'administration à son profit ; la mise en récit de l'économie et de l'action de l'Etat en alimentant la fiction des chiffres ; les pratiques des organisations internationales, qui poussent à tout prix à la production de chiffres. Si de telles configurations peuvent sembler banales dans les jeux d'intermédiation entourant l'« Etat en Afrique », on en mesure toutefois la portée sociopolitique pour expliquer la production d'objets techniques dont la prétention est la description de la « réalité statistique ». De tels mécanismes – qui matérialisent très précisément les « gains marginaux » décrits par l'anthropologue Jane Guyer pour éclairer le fonctionnement des processus formels de l'Etat⁵¹ – aident à comprendre comment la « fiction économique » mauritanienne a pu émerger et prendre corps, en combinant au concret divers répertoires *a priori* opposés au cœur même des procédures de « gestion » des finances publiques.

Au final, l'important est de saisir que la frontière floue entre diverses positions administratives favorise l'hybridation entre positions techniques et « modernisatrices » et lieux de rente. Les combinatoires et enchevêtrements entre activités « lucratives », fonctions officielles et réformes font qu'un ethos de modernisation s'épanouit à l'ombre des jeux d'influence, le tout au nom de la promotion de l'Etat légal-rationnel. La polysémie et l'ambivalence des réformes et des travaux technocratiques sont notoires. De telles formes d'hybridation expliquent en outre comment des formes de domination peuvent émerger des activités modernisatrices, en permettant à des groupes de connaître une ascension au sein de l'appareil d'Etat sur la base de leur savoir-faire. Et l'on peut penser que cela contribue, de manière plus ou moins paradoxale, à jeter les bases d'une « légitimité technocratique » au concret⁵².

Un « événement technocratique » : le groupe consultatif de 2007

Poursuivant notre cheminement, nous en venons ici à la description de la période « démocratique » qui s'ouvre après les élections d'avril 2007 ayant porté au pouvoir le président Sidi Ould Cheikh Abdallahi. L'épisode du groupe consultatif qui se tient à Paris en décembre 2007, dont l'objectif est de permettre aux bailleurs de respecter leurs promesses de financement, apparaît comme une combinatoire des figures et répertoires que nous avons énoncés. Il est intéressant d'y revenir pour bien replacer les enjeux de la technocratie dans le cours de la

⁵⁰ Sur la privatisation des activités administratives, voir B. Hibou (dir.), *La Privatisation des Etats*, Paris, Karthala, 2001.

⁵¹ J. Guyer, *Marginal Gains: Monetary Transactions in Atlantic Africa*, Chicago, University Of Chicago Press, 2004.

⁵² Voir B. Hibou, *Anatomie politique de la domination*, *op. cit.*

trajectoire économique et politique mauritanienne. Le groupe consultatif récompense le processus de démocratisation en apportant des financements internationaux et appelle à la poursuite des réformes dans ce qui est censé être le « prolongement logique » de la transition. L'événement exige une production bureaucratique sans précédent, et constitue une prouesse technique pour les services nationaux, qui doivent proposer des travaux de planification très élaborés. Mais cette réussite technocratique repose aussi sur des jeux d'intérêts particuliers. Par ailleurs, les réunions du groupe, derrière l'image de la réussite, sont traversées par les lignes de l'instabilité politique qui prévaut après l'élection de Sidi Ould Cheikh Abdallahi, et qui conduit au putsch d'août 2008. Dans ce sens, ce passage est intéressant pour montrer de quelle manière la technocratie, *a priori* porteuse de légitimité, reflète également les lignes de fracture de la période, voire une certaine instabilité. En quelque sorte, il nous donne à voir une tentative de légitimation par la technique et le savoir-faire, dans un contexte où le pouvoir est de plus en plus illégitime.

• **Le retour du pays modèle, entre « bonnes pratiques » et intérêts personnels**

Pour saisir l'origine du groupe consultatif, il faut revenir un peu en arrière, à la période du Comité militaire pour la justice et la démocratie. Courant 2006, le cours des travaux demeurés en suspens après la chute de Taya à l'été 2005 reprend doucement. Le CSLP, laissé en sommeil par une transition considérant qu'elle n'avait pas les marges pour conduire un exercice de planification, est repris devant l'insistance des bailleurs, qui ont besoin d'un support programmatique pour appuyer la transition. Le besoin d'un « cadre de dépense à moyen terme » (CDMT) émerge en outre à nouveau des discussions avec le FMI et la Banque mondiale, afin d'identifier les grands choix de dépense de l'Etat. Un groupe de travail se réunit donc sur le CDMT en 2006, rassemblant les ministères de l'Economie, des Finances, et divers acteurs périphériques (Centre mauritanien d'analyse des politiques, projets de renforcement des capacités, etc.). Or, l'exercice se révèle complexe et laborieux pour l'administration. La collaboration entre les directions administratives des ministères de l'Economie et des Finances est en effet difficile, et ce chantier n'apparaît pas vraiment prioritaire à la Direction du budget et à la nouvelle direction des stratégies de développement du MAED. La transition et ses grandes manœuvre politiques sont en effet en cours, les élections se profilent et les grands chantiers administratifs ne trouvent pas grâce aux yeux des directions. En outre, la révision des données macroéconomiques est encore très fraîche, tandis que la préparation d'un CDMT demande un luxe de détails inouï. Par ailleurs, la Mauritanie engrange ses premières recettes pétrolières et les perspectives sur l'utilisation des ressources budgétaires sont loin d'être tranchées. Tous ces éléments rendent l'exercice peu aisé en cette période de relatif immobilisme de la transition.

Or, le représentant résident de la Banque mondiale, présent depuis peu dans le pays, se démène afin de faire de son passage par la Mauritanie un levier pour sa propre ascension au sein de la Banque mondiale. Il a l'ambition de refaire de la Mauritanie une « *best practice* ». Pour cela, il compte promouvoir la définition d'une « stratégie pays participative » (« *collaborative*

CAS⁵³ ») pour la Banque mondiale, qui soit fondée sur la politique nationale de lutte contre la pauvreté et qui permette ensuite de convoquer un groupe consultatif « modèle ». Dès lors que la transition mauritanienne est bien engagée, le plan du représentant a de quoi séduire : il faut effectivement matérialiser par un acte fort la reprise des partenariats entre le gouvernement et ses bailleurs, bailleurs qui sponsorisent activement la démocratisation. Il faut marquer le changement qui a affecté le pays et accompagner ce regain d'espoir.

Or, pour cela, il faut absolument un CDMT, qui constituera le support programmatique. Mais, au ministère des Finances et au MAED, le travail sur le CDMT prend du retard. Le représentant résident s'impatiente et fait le siège physique et téléphonique du cabinet du ministre des Affaires économiques, allant jusqu'à interpeller vivement le Premier ministre pour lui exprimer son mécontentement⁵⁴. Las de l'absence de succès que rencontre sa démarche, le représentant résident se tourne vers des solutions alternatives et saisit l'occasion d'autres travaux en cours pour contourner les difficultés. A défaut d'un travail de programmation en bonne et due forme de type CDMT, il se raccroche en effet à des calculs bien plus simples et généraux évaluant les sommes nécessaires pour « atteindre les objectifs du millénaire pour le développement ». De tels travaux sont alors menés à la fois par le PNUD et par la Banque mondiale. L'exercice est sans commune mesure avec le travail qu'exige le CDMT, mais permet d'engager la discussion sur le « *collaborative CAS* ». Il bénéficie alors du soutien décisif du ministre des Affaires économiques Mohamed Ould Abed, fonctionnaire de haute volée, énarque, éminence grise de nombreuses réformes conduites par le gouvernement depuis la fin des années 1990. Il s'appuie en outre sur un jeune technocrate fort éclairé, énarque et originaire des grandes tentes du nord de la Mauritanie, Mohyedine Ould Sidi Baba, alors en pleine ascension dans l'administration⁵⁵.

Un grand exercice est donc réalisé en 2006 et 2007 entre bailleurs, administration et société civile autour de la planification des stratégies de développement du pays. L'initiative donne lieu à de véritables mises en scène, comme lorsque sont réunies, en mars 2006, de grandes assemblées par visioconférence en multiplexe dans plusieurs pays. L'exercice est dans l'ère du temps, donnant lieu à diverses présentations favorisant le développement d'un langage libéré des contraintes de la langue de bois de l'ère Taya. On discute à la fois des politiques, mais aussi des fonctionnements et des barrières de la société ou des défis de la bonne gestion en Mauritanie, dans des arènes politico-technocratiques peu habituées à le faire. Le représentant résident réussit donc son tour de force participatif, porté par ses ambitions personnelles et soutenu par l'administration, avec laquelle il entretient des liens rapprochés. Néanmoins, ce qui est encore peu convaincant techniquement et reste très centré sur la Banque mondiale va peu à peu se transformer en une « prouesse technocratique » du régime.

⁵³ Country Assistance Strategy.

⁵⁴ Selon le récit que l'intéressé m'en a fait à Nouakchott en 2006.

⁵⁵ Il est à ce moment à la tête du Projet de renforcement des capacités du secteur public (Prescasp) financé par la Banque mondiale.

• Prouesse technocratique et « prime de démocratisation »

Après l'élection de Sidi Ould Cheikh Abdallahi en avril 2007, la marche vers la préparation d'un groupe consultatif célébrant la démocratie est lancée. Le travail sur le CDMT reprend, en se basant cette fois sur les grandes directions du tout nouveau ministère de l'Economie et des Finances. Un travail détaillé de planification budgétaire, s'appuyant sur le CSLP et sur les intentions de financement des bailleurs, est entrepris pour la première fois en Mauritanie. Le ministère de l'Economie et des Finances, qui a été réunifié, constitue le cadre propice à la conduite de tels travaux, qui demandent une collaboration entre la Direction du budget et la direction chargée de la coopération et de la programmation. La collaboration se déroule bien, grâce à un grand nombre de cadres, à commencer par Mohyedine Ould Sidi Baba, qui sera bientôt nommé directeur général du développement et de la coopération économique au sein du ministère, mais aussi aux anciens collaborateurs de Zeine Ould Zeidane au sein du CMAP, placés dans divers organismes, tandis que ce dernier est désormais Premier ministre. Un ancien directeur des études et des stratégies de développement du MAED, et son successeur à la tête du CMAP, El Hassen Ould Zein, est en outre nommé conseiller à la primature, et il s'implique largement dans le dossier. La préparation du groupe réussit ce qui avait été jusque-là inenvisageable dans l'administration mauritanienne, grâce à une conjonction assez impressionnante de facteurs favorables : un engagement important de la part des bailleurs, un travail des technocrates les plus chevronnés, une relative absence de barrières à la circulation de l'information et une circonstance – la démocratisation « réussie » – qui justifie de faire de la Mauritanie un exemple international. Figurant une politique volontariste de développement, le CDMT chiffre le « retour de l'espoir » à 1,6 milliard de dollars. Les bailleurs, réunis à Paris les 4, 5 et 6 décembre 2007 dans les locaux de la Banque mondiale, définissent alors leurs enveloppes et transforment la Mauritanie, le temps d'un grand exercice bureaucratique, en un pays volontariste qui se destine à poursuivre les « réformes ». Le groupe promet finalement 2,1 milliards de dollars de dons au pays, excédant de 500 millions les demandes du gouvernement – la « prime de la démocratisation » selon les mots de Zeine Ould Zeidane⁵⁶.

• Fiction planificatrice et impasse politique

Ces perspectives ne seront pourtant jamais concrétisées, le renversement du pouvoir de Sidi Ould Cheikh Abdallahi par Mohamed Ould Abdel Aziz intervenant à l'été 2008, soit un peu plus de huit mois après la tenue du groupe consultatif. Le coup d'Etat induit une interruption de tous les programmes de coopération pendant environ une année, jusqu'au printemps 2009. Or, il est intéressant de voir que ce groupe consultatif, au-delà des prouesses technocratiques, renfermait également tous les germes de l'instabilité future.

⁵⁶ Voir, sur le site du journal *Jeune Afrique*, l'interview de Zeine Ould Zeidane par Marianne Meunier du 20 décembre 2007.

Le groupe consultatif est en effet assis sur des lignes de fracture internes au régime. Le gouvernement est un patchwork issu de marchandages sur les nominations entre les divers courants et sphères : les militaires issus du CMJD, qui ont fait élire Sidi et lui imposent des hommes ; Sidi lui-même, lié par les accords politiques qu'il a passés (comme avec le mouvement de Messaoud Ould Boulkheir) ; et Zeine Ould Zeidane, qui a marchandé son soutien au second tour contre le poste de Premier ministre. L'équation du gouvernement est donc dès le départ complexe, et source de conflits. Or, le groupe consultatif n'est pas neutre dans ce jeu. A Zeine, il offre l'occasion d'imprimer son style par le biais d'un processus technocratique qu'il incarne au premier chef. Le Premier ministre compte même sur ce dernier pour sauver son avenir politique. Il est en effet fragilisé par la situation : il ne contrôle pas son gouvernement, est en bisbille avec le Président, qui lui a retiré la gestion des principaux dossiers en cours, en particulier le retour des réfugiés et le plan d'urgence alimentaire lié à la crise de 2007-2008. Le groupe consultatif est donc un enjeu de taille pour lui, au-delà de la beauté de l'exercice et de ses promesses de développement. Aussi, le versant technocrate, qui est une des lignes de force du régime de Sidi⁵⁷, apparaît à la fois comme ce qui est censé sauver l'image du gouvernement et comme le cœur des querelles intestines qui accélèrent sa perte de légitimité et altèrent sa capacité à gouverner. D'ailleurs, ces luttes sont apparentes au moment de la réunion parisienne, le ministre de l'Economie et des Finances, Abderrahmane Ould Hama Vezzaz, homme du Président, voulant également s'attribuer le bénéfice de l'événement. Le groupe est l'occasion de passes d'armes publiques entre le Premier ministre et son ministre de l'Economie et des Finances⁵⁸.

Mais au-delà, et de manière plus grave, cette orientation technocratique cristallise le mécontentement des Mauritaniens et contribue à accélérer la perte inéluctable de légitimité et de crédibilité du régime. Le gouvernement est régulièrement accusé de s'abriter derrière les piles de rapports d'experts et d'être incapable de répondre aux attentes sur les dossiers les plus importants, dans un contexte marqué par d'intenses difficultés sociales et des hausses de prix⁵⁹. De surcroît, la dimension réformatrice et bonne gestionnaire un temps espérée de ce gouvernement « démocratiquement » élu et composé de technocrates apparaît désormais largement illusoire : la grogne monte, par exemple, autour des pratiques de l'entourage proche du président Abdallahi, en particulier de sa femme Khattou, accusée de capter les financements publics destinés aux politiques sociales via sa fondation caritative KB. Le Programme spécial d'intervention, qui représente 169 millions d'euros, est de fait réalisé hors budget et donne lieu à de nombreux détournements. Un examen des politiques financières montre en outre que le gouvernement instrumentalise largement le processus budgétaire. Ainsi, alors que la mise en place d'une application informatique de contrôle de la dépense, l'application Rachad, avait été l'une des réformes financières phares en 2006 et symbolisait la garantie de transparence en matière de finances

⁵⁷ Voir M. Meunier, « Les hommes du président », *Jeune Afrique*, 31 mars 2008.

⁵⁸ Voir l'éditorial de M. Fall Ould Oumère, « Groupe consultatif : la bataille de Paris fera-t-elle des victimes à Nouakchott ? », *La Tribune*, n° 378, 12 décembre 2007 ; sur leur conflit, voir « Conflit ouvert entre le PM et le ministre de l'Economie et des Finances », *Le Véridique*, 22 juin 2008.

⁵⁹ Voir « Le glas a-t-il sonné pour Zeine Ould Zeidane ? », *Tahalil Hebdo*, 6 novembre 2007.

publiques, le gouvernement bloque cette application pendant plusieurs mois, en 2007 et en 2008, pour la contourner. Aussi, si les discours réformistes abondent, et si le Premier ministre est incontestablement l'un des technocrates les plus réputés du pays, les jeux et contournements autour des procédures technocratiques sont légion et les rapports de pouvoir qui les habitent prédominent.

Il serait probablement exagéré de penser que l'orientation technocratique et ses paradoxes ont été une cause de divorce entre les Mauritaniens et le régime ; mais ils se situent indéniablement à l'intersection de plusieurs lignes de fracture qui ont causé la chute du régime. Dans un sens, le coup d'arrêt mis au travail du groupe consultatif par le coup d'Etat d'août 2008 sonne aussi comme l'échec d'une Mauritanie qui a joué la carte des procédures formelles tout au long du processus de la transition. Même si la rhétorique technocratique n'est jamais apparue à la hauteur des enjeux sociaux, le gouvernement a développé des travaux sophistiqués en tentant d'en tirer profit, par le biais de la rente extérieure, ou par une rhétorique modernisatrice que les bailleurs internationaux ont souvent encouragée. Mais cette approche a avant tout contribué à le décrédibiliser et à accroître la déception. L'élaboration technocratique a entretenu un temps la fiction d'une transition réussie, mais elle nourrissait en même temps l'instabilité et la déception.

LA MAURITANIE D'AZIZ, UN « PAYS FRAGILE » SOUTENU DANS SA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Nous arrivons donc à la période la plus récente, celle qui s'ouvre après le coup d'Etat d'août 2008. Le régime de Sidi Ould Cheikh Abdallahi a été renversé par le général Ould Abdel Aziz, qui met en place une « période rectificative ». Son coup d'Etat, perpétré au nom de la « préservation de la démocratie », est notamment justifié par les pratiques gestionnaires de l'ancien Président, ainsi que par ses actes jugés irresponsables au plan sécuritaire, à un moment où la Mauritanie était ébranlée par les attaques terroristes. Depuis, les pratiques gestionnaires du nouveau régime sont à leur tour sur la sellette, ce dernier étant accusé (par la rue et par l'opposition institutionnelle, et récemment par une partie de sa majorité) d'instrumentaliser la gestion des finances publiques et d'avoir vidé l'administration de ses capacités au prétexte de lutter contre la gabegie.

Dans la continuité de la démarche que nous avons adoptée jusqu'à maintenant, l'étude des travaux administratifs va nous permettre à présent d'interroger les recompositions en cours, notamment par le biais des modalités de repositionnement du ministère des Affaires économiques, ainsi que par l'analyse du déroulement de la Table ronde pour la Mauritanie de juillet 2010 (qui prend la suite du groupe consultatif de 2007). De nouvelles manières de faire et de nouveaux modes de gouvernement sont en train d'émerger. Les techniques de mobilisation des financements s'éloignent des préoccupations de sophistication technocratique précédentes, mais demeurent des technologies centrales du régime, dans un contexte marqué par la transformation de la « prime

de la démocratisation » en une « rente sécuritaire » ; les procédures de programmation ouvrent de nouvelles marges de manœuvre discrétionnaires qui semblent accompagner le nouveau style du pouvoir du régime ; enfin, le développement actuel des ramifications de l'« Etat rhizome⁶⁰ » recouvre un nouveau positionnement de l'élite technocrate, scindée par les clivages associés au nouveau régime, tandis que les « marchés de la modernisation » paraissent ouvrir des possibilités de contrôle sur cette élite aujourd'hui en grande partie passée dans le secteur privé. Au final, cette analyse questionne la possibilité du renouvellement des techniques de contrôle par le régime actuel, en se fondant sur les procédures économiques.

Les politiques économiques sous le régime d'Abdel Aziz : de nouvelles manières d'intervenir dans l'économie ?

Le MAED est aujourd'hui souvent cité comme exemple d'une administration affaiblie. La valse des nominations hasardeuses de directeurs ne s'arrête plus depuis 2008, ce qui n'est pas une habitude dans ce département jouant le rôle d'une rampe de lancement pour les hautes carrières administratives et politiques⁶¹. En outre, sa production est souvent jugée au point mort, aussi bien par les agences de coopération que par les fonctionnaires en place ou les anciens cadres. Néanmoins, au-delà des regrets sur le lustre perdu du ministère et de ses directions, son fonctionnement semble aussi révéler une nouvelle manière de gouverner l'économie que nous voulons interroger ici.

Mais, pour comprendre la situation actuelle du ministère, il faut effectuer un détour institutionnel et un retour en arrière. Il est en effet nécessaire de préciser qu'une unification des ministères de l'Economie et des Finances avait été opérée lors de la présidence de Sidi Ould Cheikh Abdallahi, en 2007, dans ce qui était vu alors comme une « bonne pratique ». La greffe, cependant, n'a pas pris, notamment parce que le ministère réunifié concentrait trop d'enjeux dans un gouvernement tiraillé entre ses allégeances multiples. Les deux ministères furent à nouveau séparés en parallèle au putsch de l'été 2008. Mais l'adoption de cette organisation ne s'est pas traduite par un retour à la répartition historique des tâches. Dans la séparation, le ministère des Affaires économiques et du Développement a perdu son rôle historique de préparation et de gestion du budget d'investissement, qui regroupe tous les projets des bailleurs de fonds. Cet arbitrage fut rendu alors que le ministre des Finances était Sid Ahmed Ould Raiss⁶², qui allait devenir l'un des hommes les plus influents du régime d'Aziz. Il en a résulté un MAED qui peut apparaître comme une « coquille vide » au regard de sa puissance d'antan, ce que nombre d'observateurs regrettent. Pourtant, le constat semble trop rapide, car le ministère a pris un nouveau positionnement et un nouveau rôle.

⁶⁰ Voir J.-F. Bayart, *L'Etat en Afrique*, Paris, Fayard [1989], 2006.

⁶¹ Voir « Nominations au MAED : mes amis d'abord », *Boluumbal.org*, 28 mars 2011.

⁶² Futur directeur de campagne du président en 2009 et négociateur en chef lors du processus de Dakar en 2009.

Premier point, l'une des sources de pouvoir du MAED fut en effet longtemps liée à l'aura qu'il tirait du rattachement de multiples et très importants projets de développement, ce dont la transition l'avait dépossédé. Les cellules de projets – projets éducation, programme de développement urbain, ou programme de renforcement des capacités –, auparavant placés sous la responsabilité directe du MAED, avaient en effet été réaffectées aux ministères sectoriels en 2007. Pendant des années, leur rattachement au MAED avait été critiqué comme une entorse à la bonne gouvernance par les organisations internationales, mais ils ont contribué grandement à en faire un centre de pouvoir. Or, récemment, ces multiples projets et programmes ont été renvoyés à une tutelle du MAED. Certes, comme certains interlocuteurs l'ont évoqué, l'insuffisance des capacités des ministères sectoriels, trop faibles, peut le justifier... mais, au-delà de ces débats, il n'en reste pas moins que le MAED joue à nouveau un rôle de pivot intervenant dans des secteurs multiples, voire concentrant les pouvoirs dans les mains des administrations économiques, ce qui n'est pas sans rappeler l'époque Taya. Si cette dimension institutionnelle est intéressante à noter, c'est qu'elle semble refléter un redéploiement plus général de l'intervention de l'Etat dans l'économie, qui développe actuellement un grand nombre de ramifications qu'il convient d'analyser. Une évolution majeure, sous Aziz, est en effet la multiplication des agences, entreprises publiques et organismes. Une Agence nationale de suivi des grands projets (ANSP), directement rattachée à la présidence, a ainsi vu le jour en 2010, avec la charge de suivre et, théoriquement, d'évaluer les projets « présidentiels », par ailleurs largement exécutés hors budget. De nombreuses entreprises publiques (une douzaine rien que dans le domaine du transport) ont également été créées pour poursuivre des objectifs multiples, mais leur justification douteuse et leur opacité sont dénoncées tant par l'opposition que par la Banque mondiale et le FMI, car elles induisent des coûts importants, ne serait-ce que par le biais des salaires et de l'endettement⁶³. Pour certains observateurs des organisations internationales, aucune des entreprises existantes ne fonctionne normalement, à part la Société nationale industrielle et minière de Mauritanie, la SNIM⁶⁴. Par ailleurs, on parle actuellement de la création d'une Caisse des dépôts, qui bénéficierait de l'aide des Marocains. On peut donc lire les évolutions du MAED en parallèle à cette multiplication des canaux d'intervention dans l'économie qui, au passage, contribue à l'expansion de l'Etat-rhizome⁶⁵ et rappelle l'atomisation du secteur public observée sous Taya, et qui a formé le lit de l'informalisation.

On peut compléter cette observation, qui suggère que le MAED a repris de l'importance par des canaux autres que les approches canoniques de la politique budgétaire, en considérant ce qui fut un autre des cœurs historiques du ministère, à savoir la recherche des financements. Or il semble bien que, malgré la déchéance du ministère, cette science du financement soit intacte et constitue toujours l'un de ses poumons, en tout cas si l'on en juge par le déroulement de la table ronde de 2010.

La stratégie actuelle du MAED en matière de mobilisation des financements semble en effet fort précise. Le ministre, Sidi Ould Tah, un proche du Premier ministre, s'est ainsi montré très habile à l'occasion de la table ronde organisée à Bruxelles en juillet 2010. Pour les différents

⁶³ Voir, par exemple, Union des forces de progrès, « Souveraine gabegie », 21 avril 2011.

⁶⁴ Cette dernière ayant accès aux marchés financiers, sa situation est fort différente.

⁶⁵ Voir J.-F. Bayart, *L'Etat en Afrique...*, *op. cit.*

« types » de bailleurs, représentant chacun des enjeux spécifiques, des approches distinctes ont été mises en œuvre. Les bailleurs occidentaux et organisations internationales affiliés au CAD et à l'OCDE, héritiers de la conception classique de l'aide au développement, furent au centre de cet événement qui ravivait le flambeau du groupe consultatif de 2007. Les bailleurs arabes, quant à eux, s'ils ne se tiennent pas à l'écart des réflexions stratégiques de l'OCDE, procèdent de réseaux et de modes de gestion très différents. Ils poursuivent avant tout une démarche financière et sont surtout intéressés par les bons ratings, afin d'être sûrs d'être remboursés, le dialogue sur les politiques ne les intéressant pas au même titre. On dit souvent qu'ils sont prêts, contrairement aux Européens, à financer des chantiers même lorsque leur utilité est controversée, comme dans le cas de la route Atar-Tidjikja qui traverse le nord du pays. Dialoguant différemment, ils ont donc été l'objet d'une table ronde séparée, organisée quelques semaines plus tard. Cette opération judicieuse, qui avait déjà eu lieu en 2007, a donc été reprise. Les Chinois, enfin, donnent lieu à des modalités de négociation encore différentes, fonctionnant largement sur des modalités semi-commerciales (comme l'achat à terme de matière première), et restent à part. Récemment, l'éventualité d'une troisième table ronde pour ces derniers a souvent été évoquée, sur un ton plus ou moins ironique, signe de tous les efforts consacrés par le ministre actuel à la recherche de financement chinois, ce qui ne manque pas de déclencher sarcasmes et polémiques⁶⁶. Le fait est que leurs financements sont importants pour le régime, à la fois parce qu'ils donnent lieu à des commissions, comme le dénoncent nombre d'observateurs, et qu'ils sont devenus stratégiquement cruciaux dans un contexte de tarissement de l'aide européenne et d'incertitudes arabes⁶⁷. Au bilan, le MAED apparaît comme tout à fait efficace en tant que grand ordonnateur de cette science du financement extérieur de l'économie.

En réalité, si le ministère est souvent, aujourd'hui, en peine de remplir certaines de ses fonctions officielles, il assure en revanche d'autres rôles.

• Une centralisation des décisions publiques ?

Que dire justement, alors, des travaux économiques et de planification et des anciennes prouesses bureaucratiques ? Un regard sur les techniques qui furent utilisées lors de la table ronde peut apporter quelques éléments de réponse. Dans un contraste important avec le groupe consultatif, il fut impossible aux services du MAED et du ministère des Finances de proposer un CDMT ou une programmation budgétaire pour la table ronde. Le transfert brutal des fonctions entre le ministère des Finances et le ministère des Affaires économiques en est l'une des causes principales. Les services ne collaborent plus volontiers et, selon les dires de certains cadres, ceux des Finances ne souhaiteraient plus avoir à rendre de comptes sur les allocations de fonds dans le cadre d'exercices de planification ; pour sa part, le MAED ne dispose plus des moyens techniques pour entreprendre un exercice de programmation. Aussi,

⁶⁶ Comme dans le cas des récents contrats de pêche avec la société chinoise Poly Hondone. Voir *Le Quotidien de Nouakchott*, « Convention d'établissement MAED-Poly Hondone : quand le MAED parle chinois à l'Assemblée ! », 5 juin 2011.

⁶⁷ Voir *Le Quotidien de Nouakchott*, « Sidi Ould Tah dans les bras de Pékin », 6 janvier 2011.

pour proposer des actions à financer à la table ronde, à l'opposé de la sophistication du groupe consultatif de 2007, une simple liste de « projets prioritaires » a été établie. Certes, elle a permis de former la base des discussions avec les bailleurs et, du côté des services du MAED, tous les efforts ont été consentis pour qu'elle soit aussi « cohérente » que possible avec les « besoins ». Ce qui est intéressant dans cette situation, outre le cloisonnement administratif qui semble bel et bien retrouvé, est qu'une telle liste ouvre aisément la voie à diverses interventions et manipulations venant de la présidence : à l'issue du travail réalisé par les services du MAED, la liste s'est vu en effet substantiellement amendée pour intégrer les promesses et engagements du Président ; des projets promis lors des visites de celui-ci dans le pays et dans les quartiers, ou des projets d'aménagement ont été intégrés à ce « programme d'investissement prioritaire »... La nouvelle organisation technocratique du MAED ouvre donc de nouvelles marges d'actions discrétionnaires qui redéfinissent les positionnements autour des objets techniques.

• La rente de la lutte contre le terrorisme et le blanc-seing international

Pour terminer sur la question du financement, un point très important doit être noté : les enjeux de l'aide sont aujourd'hui posés dans des termes radicalement différents de ceux du régime précédent, et ce du fait de la menace terroriste qui a servi à justifier le coup d'Etat de 2008. Or, le poids de cette situation est très clair à la fois dans le déroulement de la table ronde, mais aussi dans la manière dont les travaux de préparation ont été conduits. Le gouvernement abandonne les beaux modèles chiffrés du CDMT, mais sait mettre en avant un argumentaire de mobilisation centré sur la problématique sécuritaire. Ainsi, le premier chapitre du rapport présenté à la Table ronde pour la Mauritanie est dédié aux enjeux « géostratégiques » du pays, appelant les pays présents à la « solidarité internationale » et au devoir d'« entraide ». Une note entière fait le point sur la question, au même titre que les « orientations stratégiques » du pays dans le dossier préparé pour la table ronde⁶⁸. Or, dans le contexte qui a prévalu en Mauritanie, on sait le rôle que ces facteurs ont joué dans les prises de position des acteurs internationaux⁶⁹. L'accent accordé aux différentes rhétoriques semble donc avoir changé, le CDMT n'étant plus nécessaire, mais le soutien à l'Etat fragile devient la pierre d'angle des argumentaires dédiés à la mobilisation des fonds.

De manière symétrique, il faut noter la volonté des bailleurs étrangers de soutenir le régime d'Aziz. D'une part, la table ronde a débouché sur des promesses de dons abyssales (3,2 milliards de dollars). Mais, de manière plus générale, il semble que les coopérations accordent un blanc-seing au régime d'Aziz, et ce probablement à cause de la lutte contre le terrorisme. La délégation de la Commission européenne a ainsi pour priorité actuelle de faire de l'aide budgétaire, même si les assurances en matière de gouvernance sont loin d'être réunies, voire sont pires que jamais, et que la même Commission avait toujours refusé de faire de l'aide budgétaire pour cette raison. En outre, certains observateurs avisés laissent entendre que les services du FMI ont pour consigne actuelle de

⁶⁸ Voir, par exemple, le document de synthèse du 31 mai 2010 produit par le gouvernement pour la table ronde : « La stabilité et le développement de la Mauritanie : un impératif pour la sécurité régionale et internationale ».

⁶⁹ Voir A. Antil, « Mohamed Ould Abdel Aziz l'alchimiste », *L'Année du Maghreb*, VI, 2010.

ne pas être très regardants sur la Mauritanie, parce qu'elle fait face aux difficultés que l'on connaît. Et, au sein d'institutions publiques, on nous confirme que les équipes du Fonds se montrent en effet assez peu pointilleuses ces temps-ci, y compris dans leurs méthodes de travail sur les chiffres. On se réjouit ainsi, dans certains services, de l'autonomie que les équipes actuelles du FMI laissent aux services administratifs... Le régime semble donc bénéficier d'une rente sécuritaire qui se répercute concrètement sur la manière dont les activités bureaucratiques sont conduites, telles qu'en témoignent les modalités de discussion avec le FMI ou le déroulement de la table ronde.

• **Un déclin de l'administration... au bénéfice d'une clientèle d'experts privés ?**

Au bilan, si le MAED est souvent présenté comme affaibli, ce que nous venons de décrire indique, au-delà, un nouveau style de pouvoir et des transformations dans la manière de gouverner. Un dernier élément peut accréditer cette lecture.

Certes, l'administration a été vidée de ses compétences et de nombreux hauts cadres ont trouvé refuge dans les travaux de consultation. Or, l'essor des bureaux d'études apparaît comme une véritable caractéristique de la période, au point que l'on peut se demander si ce marché n'a pas progressivement pris un rôle de privatisation des activités administratives⁷⁰. Il semble en effet qu'il y ait une tendance lourde de l'essor de la consultation sur le marché mauritanien, de manière probablement plus systématique que jamais, en vue de la réalisation des exercices nationaux ; ainsi, le CSLP, ou tous les exercices comme les groupes consultatifs, etc., font appel aux consultants. Monter son bureau d'études est devenu banal et le marché est florissant. La demande d'expertise, en particulier des bailleurs de fonds étrangers, a probablement connu un essor ces dernières années, depuis la vague de soutien international qui a suivi la chute de Taya. Or, plusieurs éléments laissent à penser que les bureaux d'études occupent aujourd'hui un espace laissé vacant par l'administration et qu'ils jouent un rôle de stabilisation dans les jeux de réseau et sur la scène politique. Ainsi, dans le domaine de l'économie et de la statistique, certains bureaux comme ceux de Sidna Ould N'dah, ancien DG de l'ONS, et de Didi Ould Biye, tous deux d'anciens hauts cadres de l'administration, semblent constituer de véritables extensions de l'administration. Le bureau de Sidna, en plein centre-ville, est aujourd'hui un repaire d'« anciens cadres ». Vaste local aménagé avec des bureaux, une connexion Internet et une grande salle de réunion, il est devenu un point de rencontre. Sidna est lui-même l'une des figures de la haute administration sous Taya, évincé après le coup d'état de 2005. Grand DG qui fit construire le siège de l'ONS, jouissant d'une excellente réputation chez ses partenaires, et en même temps connu pour son enrichissement à la tête de l'Etat, son ambition politique, ou encore son tribalisme. Il est aussi l'un des experts mauritaniens reconnus à l'étranger. Or, son bureau lui permet aujourd'hui, tout en répondant à des appels d'offres, de coordonner de multiples travaux, cumulant les contrats pour le compte des organisations internationales et des administrations. Sidna parle toujours comme un « DG » ; il utilise le « nous » à destination d'un public issu de l'administration ; il l'utilise encore pour décrire ce qui devrait être réalisé par le gouvernement dans le futur. Sidna

⁷⁰ Sur les multiples modalités de la privatisation et de la « décharge », voir B. Hibou (dir.), *La Privatisation des Etats...*, *op. cit.*

est, dans un sens, resté un DG, tout en étant consultant et en ayant repris sa liberté de ton. Il est, par ailleurs, un membre actif du parti ADIL, qui regroupe justement nombre d'anciens cadres de l'époque de Taya ayant rejoint Sidi Ould Cheikh Abdallahi et suivi son ancien Premier ministre au sein du parti. Après le putsch de 2008, ils n'ont pas avalisé la prise du pouvoir par Aziz, ralliant le Front national de défense de la démocratie (FNDD). Pourtant, depuis, ils se rapprochent du Président et souhaiteraient participer à la vie du pays. Mais Aziz, qui prétend rompre avec les anciens caciques⁷¹ et entretient des relations exécrales avec l'ancien Premier ministre, se montre très prudent à l'égard de ce parti. Il a récemment signé des accords pour l'intégrer à la majorité présidentielle, mais ne tient pas ses engagements en termes de nominations. En même temps, il ne les bloque pas. Si une personne comme Sidna n'est pas, à proprement parler, cooptée par le pouvoir, elle n'est pas non plus laissée à l'écart du partage ; elle est, en quelque sorte, mise en réserve par le biais du marché de la consultation, comme nombre de ses pairs. Un exemple vient confirmer ce rôle de strapontin de luxe qui serait dévolu aux bureaux d'études : d'anciens responsables, lorsqu'ils n'ont pas suivi les orientations souhaitées au niveau politique, se voient « ostracisés »... en étant privés de tout marché de consultation. Cela montre de quelle manière le marché peut servir de technique de contrôle et aider, ainsi, à réguler la scène politique. La consultation est peut-être aujourd'hui une voie de recyclage des anciennes élites et de réalisation des travaux administratifs, et, en même temps, une manière de tenir, au plan disciplinaire, une partie de la population et de la haute sphère technocratique mauritanienne en régulant son accès aux ressources dans le jeu clientéliste. Elle représente à la fois les marges de manœuvre de la Mauritanie moderne et certains de ses procédés d'accommodement et d'atténuation d'une domination souvent autoritaire. Mais ce au prix d'une informalisation toujours croissante.

CONCLUSION

Nous avons rendu compte ici des transformations de l'Etat en Mauritanie entre 2003 et 2011 par le biais des pratiques concrètes de la gestion des politiques économiques. Notre démarche questionne le rapport à l'Etat dans un contexte où l'informalité est massive et où le contournement des règles et l'arnaque sont des répertoires politiques majeurs. Néanmoins, notre constat indique qu'il est intéressant de décrypter la manière dont les règles et procédures formelles, étudiées au concret, structurent les rapports de pouvoir en Mauritanie, et que cette analyse peut servir à interroger les transformations de l'Etat.

Certains constats généraux se dégagent. Il apparaît ainsi que l'existence d'un ethos technocratique n'est pas contradictoire avec les jeux de contournement massifs ; plus exactement, on constate l'empilement, au sein de l'Etat, de différents rapports à l'économie. Par ailleurs,

⁷¹ Pour contrer Aziz, Sidi a nommé un gouvernement recyclant d'anciens caciques du PRDS, dont le Premier ministre était Yahya Ould Waghef.

le savoir-faire constitue un répertoire légitime du politique en Mauritanie. Il conditionne même, dans une certaine mesure, l'ascension sociale et l'accession aux positions de pouvoir, et il existe, malgré l'informalité, une élite technocratique mauritanienne. Par ailleurs, un ethos modernisateur, même dans cet environnement heurté, se déploie à l'ombre des jeux de captation et s'hybride dans les opérations concrètes de l'administration avec les prises d'intérêt.

Nous proposons, sur cette base, une relecture de la trajectoire politique nationale au prisme des pratiques concrètes de gestion de l'économie. Il en ressort que, même lors des importants mensonges sur les chiffres macroéconomiques, dévoilés en 2005, l'action technocratique a pu se maintenir dans un « océan de transgression ». La fiction et les mensonges émergent alors d'une situation d'« anarchie bureaucratique » où un extrême cloisonnement des tâches administratives se mêle aux pratiques de contournement. Néanmoins, les processus de formulation des politiques économiques et financières ne sont pas absents. Les interventions du FMI opèrent, malgré elles, un rôle de coordination des activités gouvernementales. La confession des falsifications à laquelle le gouvernement s'est livré en 2005 confirme en outre qu'il existe une autonomisation technocratique paradoxale, en parallèle aux activités de captation, et à l'ombre de celles-ci. Après 2005, la transition s'est largement tournée vers la tâche, ponctuelle, de la révision des mensonges statistiques, et, si elle a su en tirer bénéfice au niveau international, elle n'a pas été en mesure de produire une politique macroéconomique. L'administration n'est alors pas remise à flots, à l'image d'une période qui reste avant tout insérée dans un régime d'instabilité. Le régime issu des élections démocratiques de 2007 est, pour sa part, marqué par la réalisation d'un « événement technocratique » – le groupe consultatif – censé sceller le retour de la démocratie et d'une Mauritanie en développement ; il représente une prouesse des administrations économiques, laissant apparaître au grand jour l'élite technocratique mauritanienne. Mais le coup d'Etat d'août 2008 sonne aussi l'échec d'une entreprise technocratique qui a nourri la fiction d'une transition réussie et occulté la réalité des enjeux de pouvoir. Enfin, la période actuelle connaît une reconfiguration des processus administratifs où, sur fond d'une forte dégradation des conditions de travail, le pouvoir semble prendre avantage d'un chaos administratif pour utiliser de nouvelles marges de manœuvre, et renforcer la structure atomisée et « rhizomatique » de l'Etat. L'hypothèse d'une informalisation de la gestion peut même être défendue.

Index des principaux sigles et abréviations utilisés

BCM	Banque centrale de Mauritanie
CAS	Country Assistance Strategy
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CERDI	Centre d'étude et de recherche sur le développement international de l'université d'Auvergne
CMAP	Centre mauritanien d'analyse des politiques
CMJD	Conseil militaire pour la justice et la démocratie
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
ENA	Ecole nationale d'administration
ENSAE	Ecole nationale de la statistique et de l'administration économique
FED	Fonds européen de développement
FMI	Fonds monétaire international
MAED	Ministère des Affaires économiques et du Développement
MEMAU	Modèle de l'économie mauritanienne
ONS	Office national de la statistique
PAGEP	Projet d'appui à la gestion de l'énergie et du pétrole
PPTE	Pays pauvres très endettés