



HAL
open science

Calcul macroéconomique et modes de gouvernement : les cas de la Mauritanie et du Burkina Faso

Boris Samuel

► **To cite this version:**

Boris Samuel. Calcul macroéconomique et modes de gouvernement : les cas de la Mauritanie et du Burkina Faso. *Politique africaine*, 2012, 124, pp.101 - 126. 10.3917/polaf.124.0101 . hal-03418270

HAL Id: hal-03418270

<https://sciencespo.hal.science/hal-03418270>

Submitted on 6 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

BORIS SAMUEL

CALCUL MACROÉCONOMIQUE ET MODES DE GOUVERNEMENT : LES CAS DE LA MAURITANIE ET DU BURKINA FASO

Le « cadrage macroéconomique » est le support de la définition des politiques économiques depuis l'ajustement. Réalisé avec les organisations internationales, il exerce un pouvoir normalisateur sur les pratiques administratives nationales mais passe, en pratique, par des séries de tâtonnements et de négociations. Au Burkina Faso et en Mauritanie, le cadrage et ses normes ont contribué à l'émergence de récits fictionnels sur l'économie et contribué à asseoir les modes de domination politique. Ils ont donc placé des objets formels fragiles et instables au cœur des pratiques de pouvoir.

Le « cadrage macroéconomique » est un exercice d'analyse de la situation économique et financière d'un pays réalisé conjointement par les administrations nationales et les organisations internationales. Depuis l'ère de l'ajustement, il a été le support de la définition des politiques macroéconomiques dans les pays d'Afrique. Cet exercice de « pilotage économique » a ainsi pris une grande importance. Il a servi à fixer les fameuses « conditionnalités », a été au cœur des processus de décision nationaux (comme les processus budgétaires) et a constitué la voie par laquelle les discours économiques officiels ont été élaborés.

Le « cadrage » est intéressant au plan sociopolitique car il se situe à la lisière de plusieurs univers de sens et logiques d'action. Il revêt un caractère légal, les prévisions figurant dans le vote du budget national. Il est aussi un travail expert qui vise à agir sur le réel par sa dimension instrumentale, employant des techniques issues de l'économie et de la statistique afin de « piloter » l'économie¹. De manière liée, il apparaît comme le produit d'un langage normatif global, passant par l'emploi de normes comptables ou d'instruments

1. Sur la prévision, voir A. Desrosières, « Historiciser l'action publique : l'État, le marché et les statistiques », in P. Laborier et D. Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003, p. 207-221 et « Naissance d'un nouveau langage statistique entre 1940 et 1960 », in *Gouverner par les nombres. L'argument statistique II*, Paris, Presses de l'École des Mines, 2008, p. 61-78 ; F. Fourquet, *Les Comptes de la puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du plan*, Paris, Encres, 1980 ; 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, 2002 ; A. Vanoli, *Une Histoire de la comptabilité nationale*, Paris, La Découverte, 2002.

tels que des modèles. Mais le cadrage est aussi un mode de régulation de l'accès aux ressources : il offre un support technocratique aux débats sur l'action de l'État². Au-delà, il est parfois inséré très crûment dans les stratégies d'accumulation et les jeux de pouvoir, notamment en constituant une étape dans la compétition pour l'appropriation des ressources³ ou en étant pris dans les jeux d'acteurs au sein des administrations. Enfin, il est aussi lié aux modes d'extraversion des États : l'évaluation macroéconomique par les équipes du Fonds monétaire international (FMI) sert depuis les années 1990 de signal à la communauté des bailleurs, déterminant si un pays est ou non fréquentable et conditionnant son accès aux ressources de l'aide.

L'inscription des cadres macroéconomiques dans ces répertoires et échelles multiples offre l'occasion de questionner les formes de pouvoir qui émergent de l'emploi des techniques de la macroéconomie. C'est ce que nous réalisons à partir des cas de la Mauritanie et du Burkina Faso.

LE CADRAGE ENTRE NORMALISATION ET TÂTONNEMENTS

Avant d'aborder les situations burkinabè et mauritanienne, deux points de repère sont utiles pour saisir l'épaisseur sociopolitique du cadrage : d'un côté, ses procédures recèlent un pouvoir normalisateur et agissent comme un dispositif disciplinaire sur les pratiques administratives nationales ; d'un autre côté, le travail concret apparaît comme une suite de tâtonnements, d'improvisations et de négociations, et non comme la mise en œuvre d'une technique rigide.

Un pouvoir normalisateur et disciplinaire

L'élaboration du cadre macroéconomique occupe une position dominante par rapport aux autres activités d'analyse économique des administrations. Il oriente les conduites des acteurs.

2. Sur le rôle des statistiques dans le débat public, voir W. N. Espeland, *The Struggle for Water: Politics, Rationality, and Identity in the American Southwest*, Chicago, The University of Chicago Press, 1998 ; T. Porter, *Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton, Princeton University Press, 1995. Sur les aspects macroéconomiques, voir A. Desrosières, « Du réalisme des objets de la comptabilité nationale », in *Gouverner par les nombres...*, op. cit., p. 257-270.

3. Sur ces thématiques, voir les travaux de B. Hibou : *L'Afrique est-elle protectionniste? Les chemins buissonniers de la libéralisation extérieure*, Paris, Karthala, 1996 ; *Anatomie politique de la domination*, Paris, La Découverte, 2011 ; « Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne : du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire », *Les Études du CERI*, n° 39, 1998, p. 1-46.

Tout d'abord, les méthodes imposent une forme standardisée aux discours macroéconomiques. La « programmation financière » utilisée par les services du FMI pour le cadrage⁴ génère des séries de tableaux statistiques dont les horizons temporels, les choix d'indicateurs, les formats ou les thèmes sont les mêmes d'un pays à l'autre et ne varient que peu au cours des années. Le rituel tableau *Selected Economic Indicators* figurant d'entrée dans tout rapport de la Banque mondiale et du FMI l'illustre. Il contient un éventail restreint d'indicateurs jugés nécessaires pour résumer une économie nationale, ses évolutions prévisibles et les engagements pris par le gouvernement. Il en va de même des « appendices statistiques » contenus dans les rapports des missions conduites par le FMI au titre de l'article IV⁵, lors desquelles il remplit sa fonction statutaire de « surveillance » des États membres. La cinquantaine de tableaux qui y sont présentés sont toujours dans le même ordre, avec les mêmes formats et les mêmes artifices de présentation. L'élaboration du cadre macroéconomique définit ainsi la manière dont on « doit » évaluer une situation économique en Afrique et la mettre en nombre.

L'autorité qu'exerce la macroéconomie des organisations internationales se joue dès lors autant dans les manières de faire que dans le respect des conditionnalités ou l'imposition de mesures. Les missions de revue du FMI dans des pays « sous programme » ont lieu au moins tous les trois mois : en début d'année pour un bilan économique, en juillet pour le lancement du processus budgétaire, en décembre pour l'analyse détaillée du projet de loi de finances. Toutes ces échéances suscitent l'intérêt des hautes sphères économiques nationales et de la « communauté des bailleurs » ; elles donnent le tempo de la vie administrative et cadrent les débats du moment.

En outre, le dispositif revêt un caractère pour ainsi dire panoptique. Le gouvernement fait un point avec les fonctionnaires internationaux sur tous les pans de la macroéconomie, divisée en « secteurs » : croissance et secteur productif (le « secteur réel »), finances publiques, échanges extérieurs, monnaie et banques. Les travaux évaluent l'atteinte des objectifs précédemment fixés, procèdent à l'analyse de la situation économique présente, rassemblent les éléments permettant d'établir les « perspectives à court et moyen terme ». Ils passent au crible toutes les mesures que le gouvernement compte prendre, ainsi que les « réformes structurelles » (mesures réglementaires, privatisations...).

4. Voir R. Daumont, M. de Zamaróczy, Ph. Callier et B. Ziller, *Programmation financière : méthodes et application à la Tunisie*, Washington, Institut du Fonds monétaire international, 1999. Sur les méthodes du FMI, voir M. Mussa et M. Savastano, « The IMF Approach to Economic Stabilization », *IMF Working Paper*, n° 104, 1999, p. 1-42.

5. L'article IV des statuts du FMI soumet tout État membre à une obligation de transmettre les informations nécessaires à l'évaluation de sa situation économique.

Le passage en revue permet aussi bien d'apprécier et de valider (ou d'invalider) les grandes orientations économiques que de statuer sur des détails techniques (par exemple la méthode de calcul d'un indicateur). La préparation de ces exercices implique toutes les administrations économiques et financières, leur demande de rassembler des informations, de faire le point sur leurs dossiers, de se coordonner... La position centrale et dominante du cadrage dans la gestion économique est, de ce fait, notoire. Ceci est d'ailleurs assumé par le Fonds, qui puise dans l'emploi de cette démarche la conviction qu'il peut «révéler» aux administrations nationales ce qu'elles-mêmes ignorent sur leur propre économie⁶.

Certains dispositifs techniques prennent alors un rôle de premier plan dans le processus disciplinaire. Les conventions comptables internationales sont aujourd'hui un élément central de l'architecture économique et financière internationale⁷, dont la mise en application assure par exemple que les indicateurs d'un pays sont «standardisés» et qu'ils peuvent être intégrés aux bases de données et comparaisons internationales. Leur respect est un «impératif» de la globalisation. Mais nombre d'administrations économiques et financières africaines produisent leurs indicateurs selon des méthodes et présentations anciennes, sans que les définitions soient explicites, ou sans que la cohérence avec les autres administrations soit assurée. La production d'une image «conforme» de l'économie est de ce fait l'un des apports centraux de la «mise à plat» réalisée avec les équipes du FMI. Les chiffres qui en ressortent sont considérés comme la seule source statistique cohérente et fiable, au point que le travail avec le FMI devient souvent une pièce indispensable du puzzle des procédures administratives nationales.

Les modèles jouent également un rôle central. Outre la normalisation des chiffres, ils contribuent à énoncer le fait macroéconomique selon certaines problématisations, à légitimer et naturaliser certaines lectures de l'économie. Ainsi, le modèle utilisé par la Banque mondiale, qui a inspiré les travaux de la plupart des directions de la prévision des pays africains, fait par exemple dépendre la croissance de manière mécanique de l'investissement extérieur⁸. L'attractivité aux yeux des investisseurs et le besoin de financements extérieurs apparaissent dès lors comme des pivots de toute discussion des politiques à mener (justifiant du même coup l'action de la Banque). La démarche d'analyse

6. Voir R. H. R. Harper, *Inside the IMF. An Ethnography of Documents, Technology and Organisational Action*, San Diego, Academic Press, 1998.

7. Voir M. Capron (dir.), *Les Normes comptables internationales, instruments du capitalisme financier*, Paris, La Découverte, 2005. Sur la comptabilité nationale, voir A. Vanoli, *Une histoire de la comptabilité nationale...*, *op. cit.*

8. Modèle dit «RMSM» (*Revised Minimum Standard Model*).

du FMI repose quant à elle sur une relation mécanique entre la création monétaire et le déficit extérieur, faisant de l'adoption de politiques monétaires strictes la seule manière de contenir les déséquilibres⁹. La discussion macroéconomique est donc focalisée autour de répertoires de l'orthodoxie par le biais de pratiques concrètes de modélisation économique.

Le cadrage macroéconomique comme suite de tâtonnements et d'arrangements

Pour autant, les pratiques concrètes de la macroéconomie sont mieux décrites par la négociation et les tâtonnements. Comme le montre Richard Harper, produire les chiffres, « c'est comme peler un oignon¹⁰ » : chaque indicateur est disséqué, chaque composante analysée, chaque source évaluée et discutée... Un tel travail est particulièrement fastidieux dans les contextes africains, car lorsque les données d'un pays sont de faible qualité, la moindre parcelle d'information est potentiellement utile ; la confection d'une image d'ensemble de l'économie demande de rassembler de nombreuses données disparates et incertaines dans une sorte de puzzle géant¹¹. De ce fait, toute la méthodologie d'intervention du FMI est organisée autour d'une approche très pragmatique de la macroéconomie. Les délégations d'experts qui font la navette entre les grands hôtels et les bureaux des ministères des Finances regorgent de bricoleurs du chiffre, dont la mission dans un pays ne prend fin que lorsqu'une image suffisamment complète de la situation économique a pu tant bien que mal être concoctée. Ils multiplient les réunions interminables avec les administrations nationales, arpentent la ville à la recherche d'informations. Les économistes de la Banque mondiale se moquent d'ailleurs de leurs collègues du FMI qui passent des mois entiers à cette basse besogne consistant à remplir des *spreadsheets* (tableaux économiques)¹²... Le cœur de la mission de ces hauts diplômés des grandes universités est en effet de compléter les cases vides d'immenses tableaux informatiques en y agençant les parcelles d'information qu'ils ont pu récolter, usant pour cela de ficelles et de recettes en tous genres¹³.

9. Modèle « Polak », d'après le nom de son concepteur. Voir J. J. Polak, « The IMF Monetary Model. A Hardy Perennial », *Finance & Development*, vol. 34, n° 4, 1997, p. 16-19 ; R. Daumont, M. de Zamaróczy, Ph. Callier et B. Ziller, *Programmation financière...*, op. cit.

10. Voir R. H. R. Harper, *Inside the IMF...*, op. cit., p. 195.

11. Voir M. Sérurier, « Une discipline spécifique : la mesure en macroéconomie », *Statéco*, n° 90-91, 1998, p. 19-30.

12. Entretien avec des fonctionnaires de la Banque mondiale, Nouakchott et Washington, 2004.

13. Déclinées à partir du cas tunisien. Voir R. Daumont, M. de Zamaróczy, Ph. Callier et B. Ziller, *Programmation financière...*, op. cit.

La portée sociopolitique de ces pratiques est importante et permet de dépasser certaines apories. Les institutions de Bretton Woods sont souvent contestées pour leurs méthodes et leurs modèles, vus comme inadaptés, idéologiquement biaisés ou faisant référence à des visions dépassées de l'économie¹⁴. Ces critiques ne sont pas dénuées de fondement, mais elles ne se situent à aucun moment dans la réalité des pratiques et ne prennent pas en compte les conditions dans lesquelles les méthodes sont employées. Les institutions financières justifient pourtant leur approche par un argument invariable : les modèles ne sont jamais utilisés pour leur pouvoir explicatif propre, mais pour la logique pratique de dialogue et de négociation qu'ils induisent et dans laquelle ils s'insèrent¹⁵. Il importe donc peu qu'ils ne soient pas satisfaisants au regard de la théorie, voire qu'ils reposent sur des relations « fausses ». Si de tels arguments peinent à apaiser la fronde des économistes, comme en témoignent les retournements réguliers d'*insiders* contre leur propre chapelle (à l'instar de Joseph Stiglitz ou William Easterly), ils ont une signification importante dans l'approche sociopolitique qui est la nôtre. D'une part, ils reconnaissent que l'utilisation de modèles faux¹⁶, tirés dans un sens ou dans un autre de manière chaotique, est au cœur de la démarche de quantification et d'analyse des organisations internationales ; d'autre part, l'utilisation de modèles irréalistes est ce par quoi la norme et le rôle disciplinaire du cadrage opèrent. Dans un apparent paradoxe, la rigueur du processus de cadrage que nous décrivons repose en effet sur l'emploi d'outils hautement contestables¹⁷.

Ces réflexions sont au cœur de l'analyse du travail macroéconomique que nous menons sur le Burkina Faso et la Mauritanie. Pour ces deux pays, la question est de savoir comment le pouvoir s'exerce entre la mise en œuvre de

14. Voir les pamphlets de J. Stiglitz, *La Grande Désillusion*, Paris, Fayard, 2002 ou de W. Easterly, *Les Pays pauvres sont-ils condamnés à le rester ?*, Paris, Éditions d'Organisation, 2006. Sur les modèles, voir W. Easterly, « The Ghost of Financing Gap: How the Harrod-Domar Growth Model Still Haunts Development Economics », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 1807, 1997, p. 1-30 ; A. Berg, P. Karam et D. Laxton, « A Practical Model-Based Approach to Monetary Policy Analysis. Overview », *IMF Working Paper*, n° 06/80, 2006, p. 1-43.

15. Sur la Banque mondiale, voir T. Ranaweera, « Foreign Aid, Conditionality and Ghost of the Financing Gap: A Forgotten Aspect of the Aid Debate », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3019, 2003, p. 1-29. Sur le FMI, voir l'article de référence de M. Mussa et M. Savastano, « The IMF Approach to Economic Stabilization », art. cit. ; J. J. Polak, « The IMF Monetary Model... », art. cit. ; International Monetary Fund, *Policy Formulation, Analytical Frameworks, and Program Design*, Washington, 2004.

16. On peut en effet parler de modèle « faux ». Le modèle de la Banque mondiale projette par exemple la croissance future à partir de l'investissement de l'année en cours bien que cette relation soit clairement infirmée par les observations empiriques sur le passé. Le FMI reconnaît en outre que ses prévisions sont systématiquement biaisées en Afrique (croissance surestimée et inflation sous-estimée). Voir par exemple International Monetary Fund, *Policy Formulation...*, op. cit.

17. P. Macherey, *La Force des normes. De Canguilhem à Foucault*, Paris, La Fabrique, 2008.

règles normatives et les petits arrangements qui composent le récit économique. Tous deux sont en effet réputés être de « bons élèves » ayant suivi scrupuleusement les préconisations de l'aide. Leurs régimes politiques ont obtenu de la sorte les financements de l'aide et bénéficié d'appuis diplomatiques, voire militaires. Mais les deux pays sont également réputés donner une image en trompe-l'œil : le gouvernement mauritanien avouait en 2005 avoir menti pendant 15 ans sur ses données macroéconomiques, tandis que le Burkina Faso est connu pour avoir érigé au fil des ans une façade de bonne gestion tout en usant massivement de procédés informels pour contourner les contraintes imposées par le respect des règles.

MAURITANIE : ÉMERGENCE DE LA FICTION MACROÉCONOMIQUE

En Mauritanie, les faux chiffres macroéconomiques sont en général analysés (dans la presse nationale, les rapports internationaux, etc.) comme issus de processus intentionnels visant à ériger une « façade ». Les procédures seraient instrumentalisées au profit de modes de régulation clientélistes, alors qu'à la fin des années 1990 et au début des années 2000, la course à l'appropriation des rentes et la logique patrimoniale sont des piliers du régime de Maaouya Ould Taya¹⁸. Cette lecture ne rend pourtant pas compte de la manière dont le discours macroéconomique opère. La fiction macroéconomique émerge tant de la mise en œuvre des procédures de gestion que des jeux de contournement et de falsification.

La mise en nombre d'une réalité économique largement indiscernable

Un premier constat s'impose : la détermination des chiffres macroéconomiques se réalise dans une très grande incertitude, qui est à relier à la fois à la dissimulation de malversations et à la défaillance des outils statistiques.

Les instruments statistiques ouvrent des marges d'appréciation immenses. L'exemple de la croissance économique peut le montrer¹⁹. Les calculs du PIB

18. Voir A. W. Ould Cheikh, « Les habits neufs du sultan : sur le pouvoir et ses (res)sources en Mauritanie », *Maghreb-Machrek*, n° 189, 2006, p. 29-52 ; 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, p. 78-100 ; B. Samuel, « Trajectoire technocratique et instabilité politique en Mauritanie, 2003-2011 », *Les Études du CERI*, n° 178, 2011. Sur le pétrole, voir B. Augé, « Les enjeux du pétrole en Mauritanie », *L'Année du Maghreb*, vol. III, 2007, p. 349-367.

19. Les analyses présentées sur la Mauritanie s'appuient notamment sur ma propre participation à ces travaux entre 2003 et 2007.

reposent sur des estimations sectorielles qui se montrent très fragiles et subjectives²⁰. Ainsi, la croissance de l'élevage, activité économique majeure en Mauritanie, est calculée au milieu des années 2000 en extrapolant des données sur le cheptel datant du début des années 1990 et en faisant appel à des « dires d'experts » invérifiables pour estimer la reproduction des troupeaux et les volumes d'abattage. Sur le BTP, les calculs sont effectués à partir d'indicateurs incertains sur les ventes de ciment et sans données sur les prix des matériaux de construction, pourtant nécessaires. Le secteur de la pêche est pour sa part estimé à partir de la production débarquée dans les ports mauritaniens (et enregistrée), alors qu'une part importante des prises n'est pas débarquée en Mauritanie. On peut multiplier les exemples : le transport est estimé à partir de données sur les importations de carburant ; le secteur des télécoms est estimé à partir des ouvertures de lignes téléphoniques, sans prendre en compte les coûts des investissements ; etc. Le résultat est que les indicateurs de croissance apparaissent comme des constructions peu fiables et ouvrant la voie à la négociation. En dehors même de toute considération sur une possible instrumentalisation des chiffres, la mise en nombre apparaît comme arbitraire et contingente.

Quel statut accorder alors à la manipulation des chiffres ? La mesure des prix donne des éléments de réponse. L'inflation est en effet l'objet de falsifications durant les années de mensonge statistique, notamment entre 2000 et 2003²¹. La sous-estimation de l'inflation a alors divers avantages : elle donne une image de stabilité de l'économie ; elle élude la dépréciation continue de la monnaie (l'ouguiya), variable clé pour le FMI, à un moment où les marchés des devises officiels et parallèles sont l'objet d'importants enjeux et de prises d'intérêts²²... Malgré ces motivations, le rôle de l'incertitude statistique dans la formation des faux chiffres ne peut cependant être négligé. Jusqu'à la mise en place d'un nouvel indice des prix « standardisé », effectuée en 2003-2004, l'inflation est mesurée à l'aide d'un indice qui utilise une « base » datant de 1983²³. Cet indice est fondé sur un panier de consommation représentatif des

20. Pour une description des méthodes évoquées dans ce paragraphe, voir Ministère des Affaires économiques et du développement, *Estimation de la croissance en 2005*, Nouakchott, 2005. Voir également les « métadonnées » publiées sur le site du FMI, <dsbb.imf.org>.

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

22. C'est là un thème central du débat public. Voir par exemple B. Ould Ghoulam, « L'euro à 407 UM, le dollar à 3336 UM. La dévaluation a-t-elle eu lieu ? », *Nouakchott Info*, 9 mai 2004, ou encore l'interview d'Ahmed Ould Hamza, « Crise des devises : "La plupart des entreprises perdent de l'argent actuellement" », *Nouakchott Info*, 4 avril 2004.

23. Voir Office national de la statistique, *Argumentaire pour le passage à l'Indice harmonisé des prix à la consommation (IHPC) en Mauritanie*, Nouakchott, 2003 ; République islamique de Mauritanie, *Rapport sur la révision des données...*, op. cit., p. 17-18.

années 1980 : beaucoup de produits n'y figurent pas, que ce soit la téléphonie mobile ou les produits liés à l'informatique, mais aussi le lait en briques, ou les produits surgelés. Il ne peut donc plus être pertinent. Or ceci crée une incertitude qui permet la manipulation. Aux yeux des économistes, il n'existe en effet pas de repères suffisants pour dire que les chiffres sont faux. Par exemple, à partir de la fin l'année 2003, alors que l'indice des prix produit par l'Office national de la statistique (ONS) est encore inerte, la presse ne cesse de rendre compte de la flambée des prix et de la dépréciation de la monnaie²⁴. Ceci conduit de nombreux observateurs à dénoncer la fausseté des données de l'ONS. Mais, pour les économistes nationaux et internationaux, le manque de fiabilité de l'indice est une cause possible du fait que les chiffres sont peu parlants ; la réalité est donc indiscernable et, faute de mieux, l'indice sert de base aux rapports officiels nationaux et internationaux sans être questionné²⁵. Il faut attendre fin 2004 et la poursuite de la spirale inflationniste pour que les faits « parlent » et que les institutions, notamment le FMI, soient mises devant l'évidence de ce qui se déroulait. La falsification était donc possible, entre autres, parce que la méthodologie était incertaine et manipulable. D'ailleurs, dès qu'une nouvelle méthode est mise en place fin 2003, sous l'œil d'experts internationaux, la manipulation s'arrête²⁶.

Une telle réflexion est utile pour s'interroger sur les dépenses de l'État. Les incertitudes et éventuels écarts prennent dans ce cas un sens particulier. Les chiffres peuvent servir à « masquer » des opérations comme des détournements, ou des dépenses non autorisées et décidées de manière discrétionnaire. Les faux chiffres sont donc vus comme renvoyant à des stratégies d'accaparement. Mais la réalité est plus floue et ambivalente. Dans la Mauritanie du début des années 2000, l'incertitude des procédures est telle que l'on ne peut aisément distinguer les malversations des opérations banales de l'État. D'un côté, la dissimulation d'opérations irrégulières est massive, notamment du fait de dépenses extrabudgétaires, dont les paiements sont effectués par le ministère des Finances ou la banque centrale sans autorisation légale. Elles incluent de grands programmes de dépenses hors budget, comme le plan d'urgence

24. Voir par exemple B. Gueye, « Flambée des prix. Le panier de la ménagère soumis à rude épreuve », *Nouakchott Info*, 23 février 2004 ; F. Mint Bilal « Mais où est passé l'État? », *L'Authentique*, 13 janvier 2004.

25. Voir par exemple le tableau 22 dans International Monetary Fund, *Islamic Republic of Mauritania: Statistical Appendix, Country report n°03/16*, Washington, 2003, p. 24 ; International Monetary Fund, *Staff Report for the 2003 Article IV Consultation, Country report n°03/314*, Washington, 2003, p. 18-19, 31 et 33.

26. Le nouvel indice n'est officiellement adopté et publié que début 2004, mais il est calculé à partir d'avril 2003 et la comparaison avec l'ancien indice sur l'année 2003 montre des écarts très nets, le nouvel indice révélant immédiatement les hausses de prix que le premier passait sous silence.

alimentaire de 2003, ou des programmes militaires massifs²⁷. Le régime de Taya jouant par ailleurs à plein sa stratégie clientéliste, une partie de l'élite économique met à sac les institutions publiques, notamment par le biais de la banque centrale²⁸. Les agrégats officiels de la dépense ou de la création monétaire ont alors très peu de signification : sur la dépense, les omissions dépassent 40 % en 2003²⁹. Pour autant, la « fiction » des chiffres se noie dans l'informalité généralisée de la gestion des finances publiques et ne se confond pas avec une « instrumentalisation » univoque des ressources. La direction du budget ordonnance par exemple nombre de dépenses tout à fait banales en contournant les systèmes de contrôle et en ne se référant à aucune ligne budgétaire (selon les procédures dites de « lettre de débit automatique » ou de « demandes de règlement immédiat »³⁰). Les procédures accélérées sont utilisées par souci de simplicité et de rapidité, pour l'achat de rames de papier ou pour organiser un repas... Elles accroissent cependant le flou sur l'action de l'État³¹. Ce flou règne aussi à la banque centrale. La présidence lève d'un côté des fonds sans que le ministère des Finances soit informé, agissant de manière totalement illégale, mais personne ne tient de registre sérieux des lignes de crédits, qu'elles soient régulières ou non³². Dans les chiffres, les détournements et les opérations les plus banales apparaissent ainsi indiscernables les uns des autres. La « fiction » statistique n'est donc pas uniquement synonyme de dissimulation. Elle gouverne les actions de l'État.

L'« anarchie » de la gestion financière est pourtant une arme aux mains du régime Taya, qui tient grâce aux relations clientélistes et au partage des ressources selon l'« équation tribale »³³. L'ambivalence des procédures formelles est notoire.

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

28. Voir par exemple B. Cherif « Scandale de la Banque centrale de Mauritanie: pourquoi Ould Nagi a-t-il été arrêté? », *Le Quotidien de Nouakchott*, 17 novembre 2009.

29. Entretiens avec différents responsables du ministère des Finances à l'époque. Sur ces éléments, voir aussi République islamique de Mauritanie, *Rapport sur la révision des données...*, op. cit., p. 22.

30. Prévu par les textes, ces deux procédures dites « accélérées » permettent d'éviter les contrôles usuellement effectués pour l'engagement et le paiement d'une dépense. Elles ne devraient théoriquement être utilisées qu'à titre exceptionnel mais leur usage est en fait devenu routinier.

31. Entretiens avec les responsables du ministère des Finances, 2005. Le Rapport sur la révision des données précise que plus de 15 % des dépenses de biens et services de l'État sont réalisées par lettre de débit automatique en 2004 (p. 23).

32. Entretiens avec un responsable de la Banque centrale à l'époque, Nouakchott, avril 2011.

33. Sur les ressorts tribaux du système politique mauritanien, voir Ph. Marchesin, *Tribus, ethnies et pouvoirs en Mauritanie*, Paris, Karthala, 2010 [1992].

Le « passage au chiffre »

Malgré cet environnement rétif à la mesure, le travail de pilotage macroéconomique s'opère. Les tableaux de chiffres et les batteries d'indicateurs sont produits, rassemblés et publiés dans les rapports internationaux. Au début des années 2000, le pays jouit en effet d'un statut de « bon élève » et la Mauritanie reçoit les missions régulières du FMI, qui effectue sa surveillance macroéconomique. Mais quel sens accorder à la production des agrégats ? Que produit l'« impératif de quantification » ?

Prenons l'exemple de la dépense publique. Le Tableau des opérations financières de l'État (TOFE) est produit comme les organisations internationales l'exigent. En outre, il répond plus ou moins aux normes minimales de présentation³⁴. Les données sont pourtant très partielles, puisqu'elles excluent toute une partie des opérations de l'État et des dépenses extrabudgétaires. Ces données ne sont néanmoins pas dénuées de liens avec le réel et peuvent même être utilisées à certaines étapes du dialogue social. Par exemple, le TOFE prend en compte les salaires officiels des fonctionnaires, et sert occasionnellement pour négocier l'augmentation du « point d'indice » avec les services du Fonds. Ce fut par exemple le cas en 2004, lorsque Taya augmenta une première fois les salaires en prévision de l'afflux supposé de recettes pétrolières (qui n'eut jamais vraiment lieu). Le travail réalisé dans le Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) témoigne du fait que la négociation de mesures réelles pouvait s'appuyer sur des chiffres totalement faux³⁵. La « mesure » macroéconomique opère donc même si elle est déconnectée du réel³⁶.

Le cas du commerce extérieur mauritanien jette un éclairage plus cru sur la mise en nombre. Jusqu'en 2005, les douanes mauritaniennes « enregistrent » les flux commerciaux en volume physique et non *ad valorem*. Les containers arrivant au port ne sont pas ouverts ni contrôlés ; ils sont supposés être taxés de manière forfaitaire ou au mètre cube, les légumes étant enregistrés de la même manière que des puces électroniques, des vêtements d'occasion ou des sacs de riz. En réalité, cette procédure de « taxation » recouvre des relations de pouvoir multiples. La capacité à négocier les taxes avec la douane est un des facteurs déterminants pour permettre aux importateurs de se positionner

34. Voir World Bank et International Monetary Fund, *Public Expenditure Management : Country Assessment and Action Plan, Mauritania, 2004*, Washington, 2004, p. 14. Le FMI demande néanmoins régulièrement son amélioration.

35. Voir République islamique de Mauritanie, *Cadre de dépenses à moyen terme 2004-2006*, Nouakchott, 2003, p. 22. D'autres augmentations importantes ont lieu en 2006 et 2007.

36. Dans un sens, ceci est très banal, car la notion de « mesure » en macroéconomie est très floue. Voir M. Sérurier, « Une discipline spécifique... », art. cit. ; A. Desrosières, « Du réalisme des objets... », art. cit.

de manière compétitive sur le marché intérieur. C'est aussi un moyen de réguler l'accès aux positions de pouvoir³⁷. La production des statistiques sur le commerce extérieur est alors très périlleuse: les données d'importation, fournies en mètres cubes, ne sont ni fiables ni significatives. Elles reflètent un *black out* sur les chiffres plus qu'elles ne décrivent la réalité des flux de marchandises³⁸. La mise en nombre est donc hautement subjective. Mais ceci n'empêche pas les procédures de quantification d'être mises en œuvre: des indices des prix ou des volumes des importations figurent dans les rapports du FMI, présentés dans le format usuel et utilisés, comme si de rien n'était, pour évaluer les variations des « termes de l'échange »³⁹. Ici, les chiffres sont coupés du réel des transactions. On ne peut pas dire que la quantification s'opère en tentant de surmonter les insuffisances par des estimations « frustes ». Le manque de fiabilité et les omissions que l'on citait sur le budget laissent la place à une situation où le chiffre est produit (commis, devrait-on dire) alors qu'il est su que sa valeur descriptive est nulle. Malgré cela, le chiffre est présenté comme légitime, voire officiel, dans des recueils internationaux, préféré à une case vide dans un tableau⁴⁰. Le « passage au chiffre » a alors une valeur en soi, et le chiffre devient un fétiche⁴¹. Le travail macroéconomique opère ici *par* l'opacité, et non malgré l'opacité comme le voudrait une lecture fonctionnaliste⁴².

37. Entretiens avec des hommes d'affaires, Nouakchott, 2011. Sur les jeux de pouvoir autour des douanes, voir B. Hibou, *L'Afrique est-elle protectionniste?...*, *op. cit.* Sur les commerçants, voir P. Bonte, « Faire fortune au Sahara: permanences et ruptures », *Autrepart*, n° 16, 2000, p. 49-65. Sur la douane, voir Z. Ould Ahmed Salem, *Fraude et piratage halieutique en Mauritanie. Étude pour le ministère de la Défense et le CERI*, Paris, CERI, 2000.

38. Expérience personnelle au sein de l'Office national de la statistique.

39. Voir par exemple le tableau 46 dans International Monetary Fund, *Islamic Republic of Mauritania: Statistical Appendix...*, *op. cit.*, p. 48.

40. Voir R. H. R. Harper, *Inside the IMF...*, *op. cit.*, chapitre 6.

41. Sur la fétichisation des chiffres, voir J. Guyer, *Marginal Gains: Monetary Transactions in Atlantic Africa*, Chicago, The University of Chicago Press, 2004; B. Samuel, « Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et les trajectoires de la planification au Burkina Faso », *Sociétés politiques comparées*, n° 16, 2009, p. 1-76 et *Statistiques, action publique et dialogue social: une économie politique du chiffre dans le conflit social de 2009 en Guadeloupe. Étude réalisée pour le Fonds d'analyse des sociétés politiques et l'Agence française de développement*, à paraître en 2012. Sur la valeur sociale du chiffre, voir A. Ogien, « La volonté de quantifier. Conceptions de la mesure de l'activité médicale », *Annales. Histoire, sciences sociales*, vol. 55, n° 2, 2000, p. 283-312.

42. Sur l'opacité, voir M. Power, *La Société de l'audit. L'obsession du contrôle*, Paris, La Découverte, 2005.

Les procédures formelles comme réalité sociopolitique

Après avoir examiné la signification des grandeurs macroéconomiques, on doit se demander comment les procédures de quantification peuvent concrètement avoir lieu. Notre constat est le suivant : la mise en nombre conduite par le FMI et les gouvernements nationaux est non seulement un processus social, comme Richard Harper l'a montré⁴³, mais elle recouvre aussi des relations de pouvoir et met en jeu les formes de la domination. L'exemple du commerce extérieur est éloquent. Les procédures sont standardisées : le logiciel utilisé pour les statistiques douanières (Sydonia) a été mis en place avec l'appui de la Coopération française et représente la référence internationale. Malgré cela, les modalités de la mise en nombre ne se comprennent que resituées dans le contexte mauritanien : le logiciel Sydonia⁴⁴ est géré par Sid'El Mokhtar, un fonctionnaire réputé pour être l'un des hommes-clés du verrouillage de l'information et l'un des gardiens du temple en matière d'extraction de rente au sein du ministère des Finances. Il est à la fois l'homme qui publie les rares informations à destination de l'ONS ou du FMI, celui par lequel les travaux de mise à niveau des méthodes statistiques sont opérés et celui qui dicte sa loi aux économistes nationaux en protégeant la citadelle des douanes par une politique d'opacité. Les données revêtent le statut d'un secret d'État, et Sid'El Mokhtar garde toujours avec lui les disques durs qui les contiennent⁴⁵. Positionné au sein du dispositif de gestion de la rente, il est le bras droit du puissant colonel N'Diaga Dieng, directeur général des douanes, homme très proche du chef de l'État et protégé entre autres parce qu'il sert de faire valoir « négro-mauritanien » dans un régime essentiellement maure et accusé de ségrégation. Mais ce positionnement n'empêche pas Sid'El Mokhtar de jouer sur le registre technique ni d'invoquer la norme dans sa tâche. L'excuse d'une mise aux normes non achevée lui sert par exemple pour réguler de manière drastique l'accès aux données avant 2005, habillant l'opacité douanière d'un récit technique⁴⁶. Il argue du fait qu'il n'a pu finaliser un changement de nomenclature pour refuser quasi systématiquement de transmettre les chiffres aux institutions nationales et internationales. Les normes sont donc au cœur

43. R. H. R. Harper, *Inside the IMF...*, *op. cit.*

44. Sur Sydonia, voir le travail de T. Cantens, « La réforme de la douane camerounaise à l'aide d'un logiciel des Nations unies ou l'appropriation d'un outil de finances publiques », *Afrique contemporaine*, n° 223-224, 2007, p. 289-307.

45. Les statistiques douanières ont ainsi été sauvées lors de la tentative de coup d'État du 8 juin 2003, alors que les locaux des douanes ont été saccagés.

46. Entretien à la douane, Nouakchott, novembre 2004. Voir aussi P. Couaillac, *Rapport de mission en Mauritanie*, Bamako, Afristat, 2004.

de la « mise en nombre » tout en servant de prétexte à la rétention d'information. L'informalité massive de l'État se déploie donc autour de la norme, le voile des procédures recouvrant les rapports de pouvoir et les jeux de prédation de l'administration.

Par ailleurs, le calcul macroéconomique s'opère ici par un chevauchement entre positions d'expertise, de pouvoir et d'accumulation. Les modalités de calcul d'un unique agrégat abritent ainsi toute la complexité des rapports sociaux et de domination⁴⁷.

La fiction macroéconomique et les modes de gouvernement

La mise en nombre mauritanienne apparaît donc ambivalente. Les chiffres produits sont irréalistes et faux, mais les procédures formelles sont bien réelles et ancrées dans la réalité sociale. On peut aller plus loin : la fiction des chiffres produite avec le FMI recouvre un véritable mode de gouvernement.

Les activités de cadrage et de pilotage macroéconomiques prennent corps au sein des rapports internes à l'administration. Les administrations s'alignent ainsi sur le travail technique réalisé avec le Fonds, considérant ses chiffres comme officiels et les préférant à ceux que produisent leurs collègues. Par exemple la direction du budget utilise les prévisions d'inflation et de croissance du FMI pour préparer le budget. Elles sont en effet plus fiables et informées, plus « officielles », au point que la direction n'a « pas besoin » d'autres travaux de cadrage que ceux effectués par le FMI⁴⁸. De nombreux rapports entre administrations s'articulent de la sorte autour du pilotage macroéconomique, éventuellement en creux. Un cloisonnement extrême règne et la rétention d'information est usuelle. Puisqu'aucune donnée n'est fiable, le soupçon est de règle vis-à-vis des pairs. Au sein même de l'ONS, les données ne circulent pas d'un bureau à l'autre. Les détails sur les prix, qui sont souvent l'objet de manipulations, ne sont pas fournis aisément au service des comptes nationaux ou de la conjoncture. La mise en nombre, le « passage au chiffre », a lieu avant tout en vue de la discussion avec le FMI. À l'inverse, des systèmes de débrouille peuvent se mettre en place pour contourner les difficultés posées par le cloisonnement : les administrations ayant un contact privilégié peuvent s'aider et se transmettre le produit de leur collecte et les fonctionnaires font marcher

47. Sur les procédures bureaucratiques comme réceptacles de rapports sociaux, voir A. Riles (dir.), *Documents, Artifacts of Modern Knowledge*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2006.

48. Entretiens avec le directeur adjoint du Budget, Nouakchott, mai 2005. Voir aussi G. de Monchy, *Compte rendu de mission en Mauritanie*, Paris, Ministère de l'Économie et des Finances, 2005.

des amitiés personnelles ou des solidarités de groupe, qui prennent le pas sur les rapports institutionnels. Ainsi, le ministère des Affaires économiques et du développement, qui a accès plus aisément que l'ONS aux données sur les mines ou les douanes, peut-il lui transmettre certains chiffres lorsqu'il les a obtenus. Des relations en étoile se mettent donc en place autour de l'exercice de suivi macroéconomique et de cadrage mené avec le FMI⁴⁹. Le processus de production des faux chiffres contribue à forger la physionomie des relations sociales au sein des ramifications de l'« État-rhizome⁵⁰ ».

Cet enchevêtrement explique d'ailleurs pourquoi les autorités mauritaniennes ont toujours cherché à assurer la poursuite des missions du FMI. Après l'arrivée des ressources pétrolières en 2006, la Mauritanie n'avait pas besoin de financement mais a demandé la mise en place d'un programme sans prêt avec le FMI (*Staff Monitored Program*), en grande partie pour assurer une continuité administrative et pour que le FMI exerce son activité de « surveillance », en quelque sorte greffée à l'activité administrative nationale.

En Mauritanie, la fiction macroéconomique apparaît ainsi comme un ample processus social. Un récit est construit dans une relation étroite avec le FMI, en référence permanente aux normes, et les chiffres faux sont produits en passant par la logique formelle des travaux statistiques. Bien que très irréaliste, le récit macroéconomique émerge par la mise en œuvre des normes, et non véritablement par le jeu des petits écarts ou des contournements. Il relève plutôt de l'indiscernabilité entre le vrai et le faux, qui sert de base aux relations de pouvoir.

COMMENT CONCILIER ORTHODOXIE ET GESTION DISCRÉTIONNAIRE DES RESSOURCES AU BURKINA FASO

La difficulté à séparer le respect des normes de la composition d'un récit fictionnel sur l'économie peut donner des pistes pour expliquer les paradoxes apparents de cet autre « bon élève » qu'est le Burkina Faso. D'un côté, les procédures y sont bien plus structurées et techniquement sophistiquées qu'en Mauritanie, le pays étant souvent cité pour ses « bonnes pratiques ». D'un autre côté, les analystes du régime font état depuis le milieu des années 1990 d'une façade réformiste savamment élaborée. Celle-ci permettrait de manipuler informellement les procédures dans leurs moindres détails au profit d'un

49. B. Samuel, « Trajectoire technocratique... », art. cit.

50. Voir J.-F. Bayart, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989, p. 270 et suiv.

système clientéliste géré par le chef de l'État et son entourage⁵¹. Un examen des procédures macroéconomiques éclaire de manière intéressante les pratiques de pouvoir burkinabè. Le volet macroéconomique de la « façade » du régime apparaît émerger de l'enchevêtrement de dynamiques multiples, davantage qu'il ne relève d'une logique univoque de manipulation⁵².

Le calcul macroéconomique entre expertise, « anarchie bureaucratique » et pouvoir discrétionnaire

Les administrations burkinabè effectuent un suivi régulier de l'économie, disposent d'outils de modélisation, produisent des scénarios macroéconomiques. Une structure – un « secrétariat » technique – assure depuis l'ajustement⁵³ la coordination des travaux⁵⁴. Cette structure *ad hoc*, rattachée directement au ministre de l'Économie et des Finances, échappe à l'organisation hiérarchique du ministère. Elle est même autonome au niveau budgétaire. Le secrétariat est perçu comme un flot d'expertise de haut niveau, assurant les productions que les autres administrations ne peuvent pas réaliser faute de « capacités ». Il est aussi vu comme l'« interface » de l'administration auprès des bailleurs, étant l'interlocuteur privilégié des institutions financières internationales ou des Européens en matière économique et financière. Cette situation invite à se demander quels rapports sociaux et relations de pouvoir son intervention recouvre.

1/ Comment concilier « anarchie bureaucratique » et haute technicité ?

L'expertise du secrétariat et son rôle dans la conduite des travaux macroéconomiques sont indéniables. Il réalise des travaux sophistiqués et est à même de mobiliser une expertise de haut niveau, notamment grâce au soutien des bailleurs internationaux et aux privilèges que lui accorde l'État burkinabè

51. Sur la « façade », voir M. Hilgers et J. Mazzochetti, « L'après-Zongo : entre ouverture politique et fermeture des possibles » *Politique africaine*, n° 101, mars 2006, p. 5-18 ; A. Loada « L'élection présidentielle du 13 novembre 2005 : un plébiscite par défaut », *Politique africaine*, n° 101, mars 2006, p. 19-41. Voir également M. Hilgers et J. Mazzochetti (dir.), *Révoltes et oppositions dans un régime semi-autoritaire. Le cas du Burkina Faso*, Paris, Karthala, 2010.

52. Cette étude de cas se fonde sur une participation personnelle aux travaux des administrations économiques burkinabè à la fin des années 1990, au sein de l'Institut national de la statistique et de la démographie, puis sur des informations collectées lors de séjours réalisés en 2008 et 2009.

53. Le premier plan d'ajustement convenu avec les institutions financières internationales est mis en place en 1991, tandis que le pays entre dans l'ère de la « lutte contre la pauvreté » en 2000.

54. Le Secrétariat technique permanent pour les programmes d'ajustement structurels (STP PAS), qui devient le Secrétariat technique de coordination des politiques de développement économiques et sociales (STC-PDES) en 1998, puis le Secrétariat permanent pour les programmes et politiques financiers (SPPPF) après la scission du ministère de l'Économie et des Finances en 2002.

(ses rémunérations, versées par l'État, sont comparables à celles des organisations internationales). Les travaux macroéconomiques les plus en vue lui sont invariablement confiés depuis la période de l'ajustement. Il abrite longtemps le modèle macroéconomique national, l'Instrument automatisé de prévision (IAP), mis en place dans les années 1990 avec l'appui de la GTZ (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*, Coopération technique allemande)⁵⁵. Le modèle est en particulier utilisé pour négocier les programmes financiers avec le FMI et la préparation du budget. Au début des années 2000, le secrétariat prend aussi la main sur le CDMT, panacée de l'aide depuis la fin de l'ajustement, dédié à encadrer les politiques de dépense sur les années futures⁵⁶. Il reste en outre responsable de la préparation du très stratégique TOFE. Tous ces travaux bénéficient d'investissements techniques importants, de modèles sophistiqués et de la présence continue d'assistants techniques étrangers.

L'intervention du secrétariat ne peut toutefois être décrite uniquement par des considérations d'ordre technique. Sa position dominante recouvre des relations de pouvoir au sein de l'administration. Son intervention empiète tout d'abord sur les missions de plusieurs administrations et crée des jeux de dédoublement : au sein du seul ministère de l'Économie et des Finances, la Direction générale de l'économie et de la planification (DGEP), la Direction des études et de la planification (DEP) et l'Institut national de la statistique et de la démographie (INSD) sont censés réaliser des analyses macroéconomiques et des prévisions⁵⁷. Ces directions peinent cependant à mettre en avant des productions régulières et fiables, à l'instar du retard qu'accuse l'INSD dans la production des comptes nationaux (en 1999, les derniers comptes produits portent sur l'année 1993)⁵⁸. Le secrétariat parvient alors à s'imposer en offrant de répondre avec toute son efficacité à l'« impératif macroéconomique ». Mais un récit en termes d'efficacité n'est pas suffisant. Il règne en effet une certaine « anarchie bureaucratique⁵⁹ » dans laquelle les travaux macroéconomiques

55. Voir Ministère de l'Économie et des Finances/GTZ, *Une maquette macro-économique pour gérer l'économie du Burkina Faso : l'instrument automatisé de prévision version 1.3. Tome 1 : présentation détaillée, relations et modes de recalcul*, Ouagadougou, 1997.

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

57. Sur l'histoire des administrations économiques et financières burkinabè, voir le livre de référence de P. Zagre, *Les Politiques économiques du Burkina Faso : une tradition d'ajustement structurel*, Paris, Karthala, 1994. Voir également B. Samuel, « Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté... », art. cit.

58. Expérience personnelle à l'INSD.

59. Par « anarchie bureaucratique », nous entendons ici la manière dont la multiplicité, le désordre et l'empilement des travaux techniques constituent des caractéristiques centrales des travaux administratifs, générant des rapports sociaux et de pouvoir en permanence renégociés au sein de l'appareil d'État. Voir A. Blum et M. Mespoulet, *L'Anarchie bureaucratique. Statistique et pouvoir sous Staline*, Paris, La Découverte, 2003.

servent de support à des rapports de pouvoir, et dont le secrétariat participe. À la fin des années 1990, malgré son manque de ressources, l'INSD veut par exemple développer son propre modèle macroéconomique, différent de celui que le secrétariat abrite. Il échoue, mais ceci génère nombre de jalousies envers le secrétariat, vu comme illégitime et indûment privilégié. L'institut statistique subit aussi les coups de butoir de la banque centrale. Forte de ses moyens, la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) conduit chaque trimestre les mêmes opérations de suivi de la « conjoncture » que ce dernier, même si elles n'intéressent personne⁶⁰. Elle affiche aussi la volonté de produire les comptes nationaux à la place de l'INSD. Les affrontements entre administrations économiques et financières sont donc nombreux, et ils s'opèrent par l'intermédiaire des travaux techniques. Ils charrient en outre des rivalités anciennes entre corps⁶¹. Cet empilement de rapports conflictuels conduit alors à un morcellement des tâches du suivi macroéconomique. La DEP réussit par exemple à se réserver une « niche », la prévision des recettes fiscales⁶²; la DGEP récupère la gestion du modèle macroéconomique en 2002, sur fonds d'intenses luttes liées à la scission du ministère de l'Économie et des Finances, mais les enjeux stratégiques s'opèrent désormais autour des finances publiques et du CDMT, resté au secrétariat. Les activités se recomposent donc et se morcellent en mêlant les considérations techniques et organisationnelles à des rapports de force entre administrations, individus et corps rivaux.

Dans ces joutes et cette relative anarchie, le secrétariat se positionne en tirant parti de l'urgence de répondre à la demande extérieure, qui lui confère une position de « franc-tireur »⁶³ adossé aux jeux de l'extraversion.

2/ La modélisation comme « mise en forme » dans le langage macroéconomique

Le pilotage macroéconomique mêle de manière indiscernable les travaux techniques aux jeux de négociation avec les institutions financières internationales. Le rôle du secrétariat apparaît alors comme très ambivalent, car

60. Il s'agit d'enquêtes sur le moral des chefs d'entreprises qui donnent lieu à des notes trimestrielles de conjoncture, respectivement publiées par l'INSD et les services de la BCEAO.

61. Les cultures et rivalités de corps sont très présentes au Burkina Faso, notamment entre les administrateurs des régies du ministère des Finances (auxquelles se rattache le secrétariat) et les planificateurs (économistes et statisticiens) dépendant du ministère de l'Économie. La banque centrale constitue un autre pôle. Sur ces corps, voir P. Zagre, *Les Politiques économiques du Burkina Faso...*, *op. cit.*; B. Samuel, « Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté... », *art. cit.*

62. Voir *ibid.*, p. 64. Voir également B. Samuel et J.-B. Gros, *Analyse des procédures de planification, programmation et budgétisation au Burkina Faso*, Dakar, Programme des Nations unies pour le développement, Pôle régional d'appui aux CSLP, 2008, p. 29-30 et 38-40.

63. En référence à l'expression utilisée par A. Terray, *Des francs-tireurs aux experts...*, *op. cit.*

il passe avant tout par la maîtrise d'une logique de « mise en forme » dans un langage macroéconomique conforme aux attentes extérieures⁶⁴.

On peut interpréter ainsi la méthode de production du CDMT. Destiné à répondre aux demandes de bailleurs, qui souhaitent que la dépense publique soit redirigée progressivement vers les secteurs sociaux, le CDMT burkinabè opère une véritable « surenchère » dans les bonnes pratiques : il utilise des clés de répartition assurant l'affectation automatique de tout franc CFA disponible sur le budget aux secteurs sociaux⁶⁵. Il va donc au-delà des demandes des bailleurs et est pour cela très sophistiqué. Il est cependant aussi largement fictionnel, puisque le budget burkinabè est l'objet d'amples réaffectations en cours d'exercice⁶⁶. La logique de « mise en forme » prime donc sur l'objectif de gestion.

La modélisation macroéconomique et les calculs de croissance sont intéressants pour saisir la portée de cette « mise en forme » macroéconomique. À la fin des années 1990, en l'absence de production des données de comptabilité nationale par l'INSD, des solutions pragmatiques doivent être trouvées pour produire des chiffres sur le PIB. La cellule qui gère le modèle IAP, sous la direction de Rolf Meier, un assistant technique allemand, utilise alors le modèle de prévision pour fournir des estimations de la croissance sur le passé. Le modèle est utilisé au-delà de ses possibilités et ces chiffres sont très frustes. Mais la situation présente aussi des avantages car, utilisé de la sorte, le modèle est adéquat pour « bricoler » avec les services du Fonds. Bien que différent des outils du FMI, c'est un modèle « quasi-comptable » et sa flexibilité permet de coupler les méthodes de calcul et la négociation. Or ceci se révèle fort utile. Il n'est en effet pas rare que le FMI veuille exhiber des chiffres favorables, ou impose ses données, comme le montrent les travaux de Rolf Meier et Marc Raffinot⁶⁷ ou de Richard Harper⁶⁸. Le fait que le modèle soit aisément manipulable, même s'il est peu fiable, permet alors de produire les chiffres tout en les négociant avec le FMI, et de réaliser de la sorte une intégration verticale des tâches.

64. On pense bien sûr à la grammaire de l'extraversion de J.-F. Bayart, « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, n° 5, 1999, p. 97-120.

65. Voir Ministère de l'Économie et des Finances, *Rapport du Cadre de dépenses à moyen terme 2008-2010*, Ouagadougou, 2007 ; Linpico, *Mesure de la performance de la gestion des finances publiques au Burkina Faso selon la méthodologie PEFA*, Ouagadougou, 2007, indicateur n° 12, p. 61-64.

66. Voir *ibid.*, indicateur n° 2, p. 30-31.

67. R. Meier et M. Raffinot, « S'approprier les politiques de développement. Nouvelle mode ou veille rengaine ? Une analyse à partir des expériences du Burkina Faso et du Rwanda », *Revue Tiers Monde*, vol. 46, n° 183, 2005, p. 625-649.

68. Voir R. H. R. Harper, *Inside the IMF...*, *op. cit.*

Les conséquences de ce fait sont très importantes. Un épisode permet d'en prendre la mesure. Alors que la saison 1997-1998 avait été très mauvaise, les chiffres définitifs de la production agricole avaient subi d'importantes révisions successives, la chute se révélant de plus en plus importante à mesure que les données étaient affinées. La baisse définitive de la production, estimée fin 1998, atteignait presque 20 % alors que les premières estimations faisaient état d'une baisse de moins de 10 %. Ces révisions imposaient de revoir le calcul de croissance effectué l'année précédente. Mais le FMI, inflexible, se refusait à réviser les données, car les chiffres étaient considérés comme officiels. Les économistes du pays n'avaient pas d'autre choix que de se plier à cette décision, et d'utiliser ce chiffre désormais erroné. Or ceci a d'importantes conséquences. Le chiffre de l'agriculture ne peut être isolé du reste de l'économie. À une certaine production agricole correspondent par exemple des revenus des ménages, ou des importations de produits alimentaires. Devant la demande du FMI, les économistes de la cellule n'ont alors qu'une alternative : ou bien intégrer le chiffre erroné au modèle et conserver la cohérence économique en réajustant tous les autres chiffres – mais toute la représentation de l'économie est alors faussée –, ou bien bricoler pour « débrancher » le chiffre imposé du reste du modèle, en violant si nécessaire les règles comptables, et en utilisant des moyens pour « tordre » le modèle afin de garder les mains libres malgré les desiderata du FMI. C'est cette seconde option qui est choisie, l'emploi de telles méthodes étant plus que banal au sein d'une « interface » comme le secrétariat : le travail de prévision consiste souvent à faire « comme si » les chiffres du FMI étaient bien ceux qui sortent du modèle ou étaient cohérents, même si ce n'est pas vrai. Une partie non négligeable du travail des économistes est donc d'habiller la négociation d'une mise en forme comptable et économique.

L'exercice qui en résulte est paradoxal : il est techniquement complexe et ne peut être produit que par des économistes, mais n'a qu'un intérêt limité au plan de l'« analyse économique ». L'expertise et les pratiques de bricolage, de manipulation, et parfois de dissimulation apparaissent comme les deux faces d'une même pièce. Si certains auteurs ont bien témoigné du rôle de la négociation dans les travaux macroéconomiques⁶⁹, les implications sur les pratiques de la mise en récit économique vont au-delà de leurs constats. Les fruits de la négociation et les arrangements sont en effet présentés sous les sceaux de la technicité et de la norme, et les modèles brouillent la limite entre la négociation et la démarche technique de calcul. La manipulation apparaît donc comme faisant partie intégrante des techniques du calcul macroéconomique,

69. Voir R. Meier et M. Raffinot, « S'appropriier les politiques de développement... », art. cit. ; R. H. R. Harper, *Inside the IMF...*, op. cit.

dont elle devient indiscernable. À l'instar des constats de Michael Power sur l'audit, l'opacité apparaît alors comme une matrice essentielle des rapports entre le FMI et le pays, indissociable de l'utilisation combinée du langage de la technicité et d'une logique de négociation⁷⁰. Ceci n'est en rien unique au Burkina Faso et reflète avant tout les rapports qui unissent un prêteur et un emprunteur, comme chez Michael Power ils unissent l'auditeur et l'audit.

3/ De la légitimité experte à l'action discrétionnaire

Le travail du secrétariat ne peut être entrepris que par des équipes à la fois investies dans le processus social de la négociation et possédant la technicité du langage macroéconomique. Il mêle l'ethos technocratique à des jeux de positionnement de dignitaires du régime, dans une logique caractérisée par le chevauchement entre expertise et positions de pouvoir.

D'un côté, le secrétariat fait un ample usage des profils d'experts. Tous les conseillers étrangers travaillant au secrétariat se distinguent par un haut niveau d'expertise et ils occupent des responsabilités centrales. Rolf Meier est resté pendant une décennie à diriger la cellule de gestion du modèle IAP, comme Ali Achour (assistant technique en poste pour le compte de l'Union européenne puis de la France) avec le TOFE. De manière un peu décalée, certains cadres burkinabè se situent dans des logiques plus administratives. L'économiste qui pendant des années a été en charge du modèle IAP, Eugénie Malgoubri, apparaît par exemple comme une technicienne très «légaliste». Réputée compétente, elle a connu une ascension en sortant du secrétariat mais a continué de travailler sur le même type de dossiers. Elle a en particulier été chargée de gérer le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, exercice à la fois technique et ancré dans les jeux sur les apparences⁷¹. Enfin, le secrétaire permanent, François Zoundi, qui est resté en poste des années 1990 jusqu'à 2010 (moment où il est nommé ministre délégué en charge du Budget), est aussi connu pour sa compétence, s'impliquant même personnellement dans les travaux techniques les plus complexes. Mais son approche technocratique accompagne une logique d'exercice discrétionnaire, voire instrumentale, du pouvoir. François Zoundi fait partie du cercle restreint des fonctionnaires issus de la BCEAO qui ont pris la tête des finances au Burkina Faso au milieu des années 1990, grâce au Premier ministre Kadré Désiré Ouédraogo⁷². Ceux-ci forment un des noyaux de l'élite compaoriste. François Zoundi est notamment très proche d'un ancien directeur du Trésor qui fut récemment ministre de l'Économie et des Finances (Lucien Marie-Noël Bembamba) et est

70. Voir M. Power, *La Société de l'audit...*, op. cit.

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

72. Entretiens, Ouagadougou, décembre 2008.

le gendre de Blaise Compaoré. Le secrétariat doit donc aussi être perçu comme représentant la domination d'un groupe au sein du régime Compaoré.

Les procédés du secrétariat illustrent d'ailleurs une logique d'exercice discrétionnaire du pouvoir. Tout en faisant figure de bonne pratique, le CDMT serait par exemple utilisé pour mettre chaque année une part des marges budgétaires à la disposition des dirigeants, du ministre au président – sommes qu'on nous présentait en 2008 comme représentant environ 40 millions d'euros par an, soit 20 % des marges budgétaires annuelles⁷³.

Le secrétariat mêle donc de manière indissociable des répertoires divers, à la fois techniques et marqués par les enjeux de pouvoir ; il est le symbole d'un certain style de pouvoir à la croisée de la technocratie, de l'extraversion et du contrôle discrétionnaire et clientéliste de l'accès aux ressources.

La fiction macroéconomique burkinabè au croisement de dynamiques multiples

Enfin, il est intéressant d'élargir le champ pour questionner la manière dont le récit macroéconomique s'insère dans la gestion publique. La représentation usuelle de la gestion « compaoriste » veut que les apparences soient manipulées pour assurer l'illusion d'une bonne gestion, tout en contrôlant l'accès aux ressources. Le travail macroéconomique montre que les modes de domination au Burkina Faso laissent certes une place à l'instrumentalisation, mais que la fiction est le produit de dynamiques bien plus hétérogènes et complexes, à certains égards inintentionnelles.

Pour préparer le budget de l'État, l'approche macroéconomique veut que l'on estime d'abord quelle sera l'enveloppe à partager. Mais dès la préparation des scénarios de cadrage, des divergences s'expriment au sein du ministère des Finances. Sur les recettes fiscales, les régies financières (douanes et impôts) veulent une projection basse. Elles souhaitent de faibles augmentations de leurs objectifs par rapport aux années passées, afin de disposer de marges de manœuvre, quitte à réaliser 120 % de l'objectif initial⁷⁴. La DEP, qui est en charge de la concertation avec ces dernières pour proposer les premières prévisions de recettes du cadrage, veut les pousser à améliorer le recouvrement, mais ne dispose pas de la capacité d'infléchir leur position⁷⁵. Le cadrage

73. Idem et B. Samuel, « Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté... », art. cit., p. 37.

74. Voir Linpico, *Mesure de la performance...*, op. cit. De manière générale sur les prévisions des recettes fiscales au Burkina Faso, voir M. Raffinot « "Motiver" et "chicoter" : l'économie politique de la pression fiscale en Afrique subsaharienne », *Autrepart*, n° 20, 2001, p. 91-106.

75. Entretien, Ouagadougou, avril 2008. La pression fiscale est très faible au Burkina Faso (12 % en 2006).

initial, discuté avec le FMI, prévoit donc des recettes et des dépenses basses, ce qui lui donne des « airs d'orthodoxie ».

Mais une autre réalité prend le dessus au cours de l'élaboration de la loi de finances. De multiples modifications sont progressivement apportées au scénario macroéconomique original, peu à peu « débordé » par les interventions diverses. La prévision se voit d'un côté forcer à la hausse par le ministre de l'Économie et des Finances, qui veut présenter un budget volontariste susceptible de financer le plus grand nombre de « projets prioritaires ». Le ministre veut contribuer à faire du Burkina Faso un « pays émergent » et probablement distribuer les promesses dans un esprit clientéliste. Le ministre n'est cependant pas le seul : une pression à la hausse est également exercée par les parlementaires au moment de l'examen du budget, car ils cherchent à maximiser ce qui peut redescendre jusqu'à leurs circonscriptions respectives. Autrement dit, entre les engagements du cadrage formel initial et le processus de préparation du budget, de multiples jeux ont lieu, entraînant les prévisions à la hausse⁷⁶. Si l'« orthodoxie » initiale fait illusion, des cadrages légitimant une action volontariste arrivent par la suite : le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté fait par exemple état de prévisions bien plus élevées. Au final, des cadrages successifs et contradictoires s'empilent et cheminent au cours du cycle administratif annuel. Le cadrage apparaît donc comme le socle de dynamiques et de répertoires hétérogènes.

Ces jeux de mise en nombre ont une influence critique sur la gestion des ressources. En effet, le budget finalement adopté est irréaliste, les objectifs de recettes étant notamment gonflés d'environ 10 % par rapport à ce qui sera effectivement réalisé⁷⁷. Des réajustements doivent donc avoir lieu en cours d'année et, avec l'exécution du budget, commence une « gestion de la pénurie » car les ministères ne disposent pas des crédits prévus. De véritables marges discrétionnaires s'ouvrent dans ces redéploiements⁷⁸. Une seconde série de négociations a donc lieu autour des régulations budgétaires et lois de finances rectificatives, redistribuant largement les cartes par le biais des coupes. Les jeux s'organisent cette fois autour de la Direction du budget. Le directeur du budget réputé intraitable, endosse alors une partie de l'année le rôle d'un « ministre bis », si ce n'est d'un « Premier ministre bis »⁷⁹, car il possède les clés de ces réaffectations.

76. Voir Linpico, *Mesure de la performance...*, *op. cit.*, indicateur n° 3, p. 32-33.

77. *Ibid.*

78. Voir B. Samuel, « Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté... », *art. cit.*

79. Entretiens, Ouagadougou, décembre 2008.

Ici, le cadrage macroéconomique et ses transformations génèrent des marges de manœuvre discrétionnaires, mais la situation ne trahit pas une stratégie unique, parfaitement maîtrisée et intentionnelle : la gestion macroéconomique et budgétaire burkinabè est un processus aux enjeux fluctuants, aux acteurs hétérogènes, et à ce titre contingent. Entre le cadrage et les décisions de réaffectation des crédits, se trouve une succession de « moments » avec leurs protagonistes et leurs intérêts divergents. Les conflits sont par exemple fréquents entre le secrétariat qui entérine l'orientation « orthodoxe » du cadrage initial dans son CDMT, le directeur du budget qui pilote la régulation des crédits, et le ministre des Finances qui est à la fois gardien de l'orthodoxie et tenu responsable des politiques de développement. Le directeur du Budget, homme de corps très craint, mais qui n'est pas du même groupe que les anciens de la BCEAO (dont font partie François Zoundi et son ministre), tient souvent tête au ministre et, face à lui, le secrétaire permanent devient un simple « homme des bailleurs ». En réalité, dans le pilotage, chacun dispose de ses fenêtres d'intervention et le cadrage apparaît noyé dans une anarchie bureaucratique où l'idée d'une politique macroéconomique se perd dans les méandres des procédures et des jeux. Le cadrage est loin d'être le processus disciplinaire qui permettrait un contrôle précis des actions de l'État. Il ouvre des marges de manœuvres, mais n'est pas le symbole d'une domination totale et achevée. Il constitue plutôt un processus technique polysémique, réceptacle de pratiques diverses, de la prédation à la promotion de l'orthodoxie ou au volontarisme. L'État burkinabè montre de la sorte une capacité à jouer sur des répertoires concurrents et apparemment contradictoires.

Les analyses du Burkina Faso et de la Mauritanie que nous avons déclinées témoignent avant tout du fait que les procédures macroéconomiques sont un lieu fécond pour analyser les pratiques de pouvoir dès lors qu'on les considère comme porteuses de « traces » des rapports sociaux et de domination⁸⁰ et qu'on analyse simultanément la manière dont elles génèrent des techniques de gouvernement. Les procédures de calcul et les activités bureaucratiques des ministères de l'Économie et des Finances, souvent vues comme dépolitisées, constituent aussi des manières de gouverner l'action de l'État, des voies pour mettre en œuvre les recommandations et normes internationales, et des moyens d'asseoir les rapports de domination dans lesquels elles sont enchâssées.

80. Voir P. Lascoumes et P. Le Galès, « Introduction : l'action publique saisie par ses instruments », in P. Lascoumes et P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 11-44.

Dans la Mauritanie de Taya, la confection des chiffres révèle à quel point les règles et normes, à la fois transgressées et mises en œuvre, opèrent en osmose avec les multiples facettes des rapports de pouvoir et de domination. Derrière le récit fictif, la mise en nombre agit par inclusion comme par omission, dans une préoccupation de rigueur technique comme par volonté de travestissement ou de dissimulation ; elle réalise d'infinies combinaisons entre licite et illicite, formel et informel, chevauchant les lignes de partage floues qui les séparent et contribuant à les redéfinir. La macroéconomie et ses normes constituent ainsi un site fondamental pour comprendre l'exercice du pouvoir, montrant toute l'épaisseur sociopolitique de l'« interface »⁸¹ entre objets techniques globaux et rapports sociaux historiquement constitués. Les langages formels de l'économie, souvent négligés par les analystes, apparaissent polysémiques, mais en aucun cas neutres dans la formation des pratiques de domination.

Le cas burkinabè confirme l'importance de l'« interface macroéconomique » dans la formation des rapports de domination. Les procédures formelles du pilotage macroéconomique constituent un réceptacle des conflits au sein de l'appareil d'État burkinabè, structurant la compétition pour l'accès aux ressources entre individus, groupes et corps. La macroéconomie ouvre en outre des marges de manœuvre pour un exercice discrétionnaire du pouvoir, qui se déploie dans les interstices et autour de la mise en œuvre des procédés formels. L'« interface » est donc au cœur des mécanismes de pouvoir du régime. Plus profondément, l'analyse des techniques macroéconomiques burkinabè montre l'importance des logiques de « mise en forme » dans le langage des normes internationales. Les recommandations internationales sont suivies avec zèle, contribuant à asseoir la légitimité des modes de gestion du régime. Mais ces procédés débouchant sur des fictions sont fragiles et instables, en permanence contestés et renégociés. Ils nourrissent donc les conflits, voire l'anarchie au sein même de l'appareil d'État. Si la « mise aux normes » est réalisée, elle apparaît ainsi comme source d'incertitude et de contingence dans la gestion du pouvoir.

La situation mauritanienne confirme que la logique des « mises en forme » macroéconomiques nourrit l'instabilité. Dénoncée par le FMI et confessée par l'État mauritanien, la fiction macroéconomique revêtait fin 2004 le statut de « mensonge », après avoir gouverné l'action de l'État pendant 15 ans. De fait,

81. Sur la notion d'interface, voir J. Guyer, *Marginal Gains...*, *op. cit.*, p. 11-13.

la chute du régime Taya en 2005 a coïncidé avec l'effondrement de la fiction macroéconomique, la délégitimation de la mise en nombre macroéconomique allant de pair avec celle du régime ■

Boris Samuel

Sciences Po – École doctorale et CERI

Abstract

Macroeconomic calculation and modes of government: the cases of Mauritania and Burkina Faso

The macroeconomic framework has been at the heart of economic policies since the adjustment period. Produced together with international organisations, it acts as a normalizing power on national administrations practices. But it also relies largely on hesitations and negotiations. In Burkina Faso and Mauritania, the macro framework contributed to the emergence of fictional narratives on the economy and of political domination mechanisms. Thus it has placed fragile and instable formal objects at the heart of national power practices.