

# D'un PIB à l'autre. Une approche sociopolitique de l'élaboration des comptes économiques en Mauritanie et au Burkina Faso

B. Samuel\*

---

**Qui sont les comptables nationaux et prévisionnistes, quels sont leurs cadres de pensée et à quelles contraintes se heurtent-ils dans les travaux quotidiens des administrations africaines ? Quel rôle jouent les organisations internationales dans l'élaboration des comptes depuis l'ajustement structurel ? Etudiant deux pays ouest-africains, la Mauritanie et le Burkina Faso, cet article montre que le calcul d'un même agrégat, le PIB, peut renvoyer à une pluralité de techniques et de logiques de calcul qui coexistent, s'affrontent ou se succèdent. Dans ces deux pays, les programmes de renouvellement des comptes nationaux menés dans les années 2000 avec l'appui d'Afristat ont permis de renouveler et de moderniser les comptes, tout en contribuant à l'empilement de différentes approches des comptes nationaux, et en ravivant des luttes entre individus, corps administratifs, et conceptions de la macroéconomie.**

---



---

## Introduction

---

Les méthodes de calcul de la croissance économique sont encadrées par des normes et conventions élaborées sous l'égide des organismes des Nations unies<sup>1</sup>. Ces règles régissent le travail de la comptabilité nationale en édictant ce que sont les « bonnes méthodes » et en définissant les concepts prévalant au niveau international. Elles ouvrent notamment la voie à la standardisation des pratiques et à la réalisation de comparaisons entre pays, laissant penser que les agrégats suivent des méthodes homogènes. Pourtant, la

détermination de ce qu'est censé recouvrir un PIB n'a cessé d'être l'objet de controverses et de désaccords depuis la première moitié du vingtième siècle, entraînant luttes autour des calculs et redéploiements dans les méthodes<sup>2</sup>. Des conceptions divergentes de la macroéconomie et des comptes économiques ont généré des techniques nationales spécifiques<sup>3</sup>, tandis qu'à l'intérieur des administrations nationales, le travail macroéconomique a nourri des tensions entre administrations et corps rivaux, notamment entre prévisionnistes et comptables nationaux<sup>4</sup>. Les techniques employées pour établir les comptes

<sup>1</sup>Voir les descriptions que fait André Vanoli du travail des commissions internationales établissant les normes de la comptabilité nationale, in *Une histoire de la comptabilité nationale, La Découverte, Repères, 2002, pp. 173-175 et chapitre 3.*

<sup>2</sup>Voir L. Fioramonti, *Gross Domestic Problem: The Politics Behind the World's Most Powerful Number*, Londres, Zed Books, 2013; M. Ward, *Quantifying the World. UN Ideas and Statistics*, Bloomington, Indiana University Press, 2004.

<sup>3</sup>Voir A. Desrosières, « La commission et l'équation : une comparaison des Plans français et néerlandais entre 1945 et 1980 », *Genèses, 34, 1999, pp. 28-52.*

<sup>4</sup> Voir A. Terray, *Des francs-tireurs aux experts. L'organisation de la prévision économique au ministère des Finances, 1948-1968, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris, 2002* ; A. Desrosières, « Naissance et développement d'un nouveau langage statistique entre 1940 et 1960 », *Courrier des statistiques, n° 108, décembre 2003, p. 41-51* ; F. Fourquet, *Les comptes de la puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du plan*, Encres, éditions recherches, Paris, 1980.

nationaux sont ainsi des objets d'étude riches pour l'histoire et les sciences sociales.

De tels constats, bien établis sur des cas européens, ont rarement été étayés pour comprendre la mise en nombre macroéconomique des économies africaines contemporaines<sup>5</sup>. Qui sont les comptables et prévisionnistes, quels sont leurs cadres de pensée et à quelles contraintes se heurtent-ils dans leurs travaux quotidiens ? Quel rôle jouent les organisations internationales dans l'élaboration des comptes, alors que les pays africains sont restés sous une surveillance étroite depuis au moins la période de l'ajustement structurel ? Le présent article entend donner des éléments de réponse à ces questions en étudiant les cas de deux pays ouest-africains, la Mauritanie et le Burkina Faso. Dans ces deux pays, une analyse des travaux des administrations économiques nationales montre que le calcul d'un même agrégat, le PIB, peut renvoyer à une pluralité de techniques et de logiques de calcul qui coexistent, s'affrontent ou se succèdent. Cet article montre dès lors que des considérations sociopolitiques et historiques sont nécessaires pour comprendre la manière dont les comptes économiques sont élaborés. Il s'intéresse notamment aux grands programmes de renouvellement des comptes nationaux menés dans les années 2000 en Afrique de l'Ouest, programmes conduits avec l'appui de l'Observatoire économique et statistique d'Afrique sub-saharienne, Afristat. Ces derniers ont contribué à l'empilement de différentes approches des comptes nationaux au sein des administrations nationales, en ravivant des luttes entre individus, corps administratifs, et conceptions de la macroéconomie. Ils ont néanmoins aussi permis de réhabiliter les comptes nationaux. Le texte ici présenté entend donc contribuer à proposer une sociologie de la transformation des statistiques économiques africaines, qui constitue un pan négligé de l'histoire des appareils étatiques africains. A l'heure où la faible qualité des statistiques sur l'Afrique suscite d'importants débats chez les économistes, sociologues et historiens<sup>6</sup>, il veut montrer que l'impératif statistique qui s'impose aux pays africains depuis l'ajustement génère une diversité de positions sociales et de relations de pouvoir autour de la production des chiffres. Les analyser permet d'éclairer le rôle des administrations économiques et

financières dans les situations politiques du Burkina Faso et de la Mauritanie. L'article est basé sur une expérience de terrain de l'auteur pendant plusieurs années passées à travailler sur les comptes nationaux de la Mauritanie et du Burkina Faso.

---

## La pluralité des PIB mauritaniens

---

En Mauritanie, dans les années 2000, les comptes nationaux sont calculés en référence à l'année de base 1983. Ils suivent le Système de comptabilité nationale (SCN) 1968, alors que le SCN 1993 est la norme<sup>7</sup> internationale en vigueur. Des projets de modernisation des comptes sont conduits par l'Office national de la statistique (ONS) à partir de 1999 avec l'appui international d'Afristat. Mais ces travaux sont fastidieux et ils n'aboutissent qu'en 2011. Le PIB étant utilisé pour piloter l'économie et pour la surveillance internationale, d'autres techniques de calcul sont employées entre temps. Pendant cette période le calcul du PIB mauritanien met en jeu une pluralité de positions, de trajectoires individuelles, et d'ethos professionnels qui se combinent au cœur de l'Etat.

### La mise en place d'une nouvelle série de comptes nationaux avec l'aide d'Afristat

Produire de nouveaux comptes est un travail titanesque, si on le fait selon les règles de l'art fixées par les Nations unies dans le cadre du SCN. Il faut rassembler les informations les plus exhaustives possibles sur les branches et agents de l'économie, tout relever, saisir, codifier, comptabiliser. De la banque aux industries, des petites activités manufacturières aux transports urbains, de la pêche aux activités minières, la préparation de chaque « compte de branche » nécessite d'entreprendre une véritable étude économique et statistique spécifique. Saisir l'agriculture demande d'évaluer les surfaces cultivées, les rendements et les productions, les exportations de céréales ou les importations de semences, et pour cela de prendre en considération les différentes enquêtes existantes au ministère de l'Agriculture, en actualisant si possible leurs résultats. Pour l'élevage, il faut rassembler les sources permettant d'estimer le nombre de têtes de

<sup>5</sup> Voir V. Bonnacase, « Généalogie d'une évidence statistique : de la « réussite économique » du colonialisme tardif à la « faillite » des États africains (v.1930-v.1980) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine* 2015/4 (n° 62-4), p. 33-63 ; D. Speich, « Travelling with the Gdp through Early Development Economics' History », *Working Papers on the Nature of Evidence: How Well Do 'Facts' Travel ?*, 33-08, Department of Economic History, London School of Economics and Political Science, 2008 ; M. Jerven, *Poor Numbers: How We Are Misled by African Development Statistics and What to Do About It*, Ithaca, Cornell University Press, 2013 ; B. Samuel, « La production macroéconomique du réel. Formalités et pouvoir au Burkina Faso, en

Mauritanie et en Guadeloupe », thèse de doctorat en science politique, IEP de Paris, 2013.

<sup>6</sup> Voir en particulier les débats autour des travaux de Morten Jerven, *Poor Numbers... op. cit.* et *Africa: Why Economists Get It Wrong*, Londres, Zed Books, 2015. Un dossier de la revue *Annales. Histoire, Sciences Sociales* a récemment été consacré au sujet ; voir notamment B. Samuel, « Etudier l'Afrique des grands nombres », *Annales Histoire Sciences Sociales*, n°71-4, décembre 2016, pp. 897-922.

<sup>7</sup> Voir *Division des statistiques de l'organisation des Nations Unies, Fonds Monétaire International, Banque mondiale, Eurostat, OCDE, Système de Comptabilité Nationale 1993, Bruxelles/Luxembourg, New York, Paris, Washington D.C., 1993 ; depuis, le SCN 2008 a été promulgué.*

bétail, le type d'activités (abattage pour la viande, production laitière, ou travail du cuir), évaluer les coûts de la nourriture des troupeaux... Evaluer la « production des administrations » demande également de prendre en compte les travaux courants des administrations comme les investissements, les services sociaux comme les activités de l'armée, les administrations centrales comme les collectivités territoriales. Il faut aussi rendre compte de la fiscalité à un niveau très fin, en prenant par exemple en considération les données individuelles de chaque entreprise. Concernant les ménages, consommation, production marchande, épargne, « production pour compte propre »<sup>8</sup> doivent être estimés grâce aux résultats des grandes enquêtes nationales sur les dépenses et les conditions de vie... Et il en va de même pour les échanges extérieurs, importations et exportations. Tout cela doit prendre place dans un cadre raisonné afin d'arriver à faire en sorte que les échanges soient décrits de manière exhaustive en équilibrant ressources et emplois. Et toute cette compilation de données doit se faire en suivant les recommandations des organismes internationaux, le SCN 1993 alors en vigueur préconisant des modes de comptabilisation très précis.

Il est bien évident qu'un tel exercice est particulièrement fastidieux et délicat lorsque les sources sont aussi lacunaires qu'en Mauritanie, où les documents comptables des entreprises sont souvent absents ou défectueux, et où les données administratives et de la statistique publique sont aussi très faibles. En outre, obtenir ces documents en situation de faible légitimité des bureaucraties étatiques est très aléatoire. En France, de nos jours, les déclarations fiscales sont informatisées et l'Insee n'a pas à en assurer le traitement de premier niveau, réalisé par l'administration des impôts... Mais en Mauritanie, ou au Burkina, chaque bilan d'entreprise doit être récupéré sur papier auprès de l'entreprise ou de la Direction des impôts, être contrôlé, corrigé et saisi par les comptables de l'office statistique, avant même d'être classé dans une branche et agrégé. La confection des nouveaux comptes est, pour reprendre le terme d'un directeur de la planification mauritanien qui découvrait avec stupeur le travail qu'abattaient les quelques fonctionnaires du service des comptes nationaux de l'ONS, un vrai « travail de fourmi ». Travail qui est d'autant plus difficile à effectuer que les cadres ne gagnent que l'équivalent de 100 euros par mois.

Le projet de renouvellement des comptes nationaux entamé en 1999 représente donc un défi de taille. Il demande de réhabiliter une activité complexe et peu prisée par les agents de la statistique, avec des chances de succès incertaines. Mais il laisse aussi espérer une

amélioration sans précédent des comptes économiques. L'emploi d'un nouveau logiciel, Eretes<sup>9</sup> permettra de réaliser des comptes très détaillés. Pour le faire fonctionner, il faut constituer une équipe de comptables que l'on estime à au moins cinq cadres en configuration minimale, travaillant à plein temps. Il faut en outre que l'expertise internationale d'Afristat accompagne le projet, pour superviser et former les comptables, et appuyer la confection des comptes. Des ordinateurs neufs doivent aussi être achetés, pour que le nouveau logiciel puisse fonctionner. Il faut encore des moyens de déplacement pour collecter l'information de base. La Coopération française promet d'apporter une grande part du financement nécessaire. Pour motiver les cadres, la direction générale de l'ONS s'engage à verser des primes aux comptables, fondées sur l'atteinte de résultats. Afristat mettra en place un programme soutenu de visite de ses experts en comptabilité à Nouakchott. De telles mesures laissent espérer que la comptabilité nationale puisse reprendre des couleurs. Car jusqu'à la fin des années 1990, à la différence des grandes enquêtes auprès des ménages ou du recensement, qui emploient de nombreux enquêteurs, bénéficient de véhicules, de moyens pour la saisie informatique, de rétributions pour effectuer les repérages de terrain, les activités de la comptabilité nationale ne suscitent pas de grands efforts de la part des bailleurs et des statisticiens nationaux.

Il faut dire que jusque-là, l'élaboration annuelle des comptes (la série ancienne est en base 1983) est beaucoup plus rudimentaire que ce qui vient d'être décrit. Le chef de service et ses quelques adjoints arrivent à produire les comptes économiques en collectant un nombre raisonnable de données sur la production, les prix de vente ou des intrants de chaque branche. La publication annuelle (*Agrégats de la comptabilité nationale*, publiée environ un an et demi après la fin d'une année donnée) peut ainsi être élaborée sans moyens additionnels. Mais en même temps la technique employée est dépassée. En outre, les positions au sein du service des comptes nationaux ne sont pas prisées par les cadres de l'Office. Seule la position du chef de service connaît un certain prestige. Elle bénéficie d'avantages, par exemple d'un véhicule de fonction, ce qui n'est pas systématique à ce rang hiérarchique. Sollicité dans de nombreux travaux économiques du gouvernement, et dans les négociations avec les Institutions financières Internationales (IFI) le chef de service peut constituer une pièce importante dans les négociations avec le FMI, lors desquelles sa connaissance des « ficelles » de l'estimation de la croissance peut être un atout important. Pour autant, de manière générale, les comptes nationaux, à l'instar des travaux

<sup>8</sup> Production alimentaire de biens autoconsommés par le ménage par exemple.

<sup>9</sup> Abréviation de *Equilibre ressources-emplois tableau entrées-sorties*. Le logiciel a été produit en collaboration

entre l'Insee, le Ministère français des affaires étrangères, Eurostat, et l'Université de Lyon.

macroéconomiques, sont vus par les cadres comme une activité peu lucrative et ennuyeuse. Il est très difficile, par exemple, de pérenniser une activité de suivi de la conjoncture, bien qu'elle soit techniquement assez simple. La confection des notes et bulletins trimestriels demande essentiellement aux cadres d'avoir de bonnes relations dans quelques entreprises publiques ou dans quelques services de ministères pour collecter des données, et l'outil de travail se résume souvent à un téléphone portable (qu'ils rechargent à leurs propres frais) et un ordinateur.

Ces facteurs, pour matériels et basiques qu'ils soient ne sauraient être négligés dans la compréhension de la mise en nombre. Ils font la fabrique sociale du chiffre. En Mauritanie le recensement ou les enquêtes font de l'Office national de la statistique un pourvoyeur majeur d'emplois, et de ses dirigeants des hauts fonctionnaires aux multiples opportunités de redistribution. Une telle réflexion vaut évidemment ailleurs qu'en Mauritanie : Emmanuel Didier décrit de quelle manière aux Etats Unis le recensement dans les années 1930 n'est pas seulement mû par de grandes considérations sur la maîtrise de l'économie et de la société, mais qu'il est largement favorisé par la nécessité de promouvoir l'emploi durant les années qui suivent la crise de 1929<sup>10</sup>. Si les travaux de comptabilité nationale ne représentent évidemment pas un enjeu comparable à ces grandes opérations, il n'en reste pas moins que l'arrivée de nouveaux moyens grâce au projet mené avec Afristat laisse espérer que les comptes nationaux participent enfin de cette économie de la production statistique, qui associe travaux techniques d'ingénierie, missions de terrains, et accès à des ressources économiques et financières.

### **Moderniser les comptes : un processus social incertain**

La disponibilité de moyens ne suffit cependant pas pour assurer le succès d'une telle opération. De septembre 1999 à 2002, tout se passe comme prévu. Les missions d'experts venus du siège d'Afristat à Bamako se succèdent (dix entre septembre 1999 et juin 2001). Le service des comptes boucle l'année de base 1998, et entame l'année 1999, les cadres touchant bien leurs primes. Mais en 2002, les fonds qui financent la venue des experts et des ordinateurs sont bloqués, car la mission du conseiller technique français chargé de conduire les appuis aux administrations économiques et financières mauritaniennes a pris fin en 2001, sans aucun mécanisme pour assurer la poursuite des

missions. L'équipe des comptables qui avaient été recrutés est dès lors en attente. Une onzième mission est financée par Afristat en janvier 2002, puis tout s'arrête. En 2002 et 2003, le service entre dans une crise majeure. Les primes incitatives qui étaient versées aux comptables n'ont plus lieu d'être, car elles ont été prévues pour récompenser l'atteinte de résultats. Des cadres quittent le service, après avoir été formés. L'un d'entre eux, bien qu'étant le mieux placé pour seconder le chef de service, entame des travaux à l'extérieur et poursuit une thèse à l'étranger, s'absentant ainsi pendant plusieurs mois d'affilée. Les conditions matérielles se dégradent également. Le bureau principal des comptables, dans le nouveau bâtiment flambant neuf où la statistique emménage en 2003, n'a pas de climatiseur car les crédits français censés le payer ne sont pas disponibles. Les ordinateurs promis sont aussi en attente. Par ailleurs, des conflits entre individus et services émaillent les travaux conduits au sein de la Direction des statistiques économiques et des comptes nationaux. L'accès aux postes perçus comme rémunérateurs et aux services bien dotés suscite des jalousies, et la situation de blocage qui prévaut sur les comptes est alors ressentie comme une source d'injustice par les cadres. Les conflits interpersonnels prennent en outre une teinte ethnique ou tribale, dans une administration nationale au sein de laquelle les Maures sont perçus comme exerçant une domination sans partage<sup>11</sup>. En réalité, même en l'absence de fonds étrangers le service des comptes pourrait prendre en main les travaux et les faire avancer tant bien que mal, mais les cadres sont démotivés. Un certain nombre d'entre eux se réfugie dans les travaux de consultation. Le chantier de renouvellement des comptes économiques est donc en suspens, pris en tenaille dans des rapports de force au sein de l'ONS et des difficultés techniques et administratives. Chacun se renvoie la responsabilité de la situation. Les comptables considèrent que la direction retient injustement les primes, et se désolent du fiasco français ; la direction renvoie la responsabilité aux comptables qui ont stoppé le travail, attendant avec impatience que les Français puissent réamorcer les travaux ; les experts d'Afristat se sentent lâchés par la Coopération française et le manque d'efforts des cadres de l'ONS pour assurer la poursuite du travail. Quant aux Français, ils ne peuvent qu'avouer avoir abandonné le navire tout en regrettant que la continuation du travail administratif n'ait pu être assurée sans eux.

<sup>10</sup> E. Didier, *En quoi consiste l'Amérique? Les statistiques, le New Deal et la démocratie. La Découverte, Paris, 2009, p. 251 et suivantes. Au Maroc également, les agents recenseurs sont longtemps recrutés parmi les enseignants, qui peuvent ainsi arrondir leurs fin de mois, et en URSS, ils sont choisis parmi les militants du Parti communiste. Sur l'URSS, voir M. Mespoulet, *Construire le socialisme par les chiffres. Enquêtes et recensements en URSS de 1917 à 1991, Paris, INED, 2008.**

<sup>11</sup> *Le régime Taya est souvent présenté comme ayant attisé les conflits entre groupes Maures (notamment les tribus les plus puissantes et présentes à la tête de l'Etat) et les groupes Soninké, Halpulaar ou Haratines, descendants de groupes serviles. Sur les ressorts ethniques tribaux du système politique mauritanien, voir P. Marchesin, *Tribus, ethnies et pouvoirs en Mauritanie, Karthala, Paris, 2010 (1992).**

Si l'affectation d'un nouveau conseiller technique<sup>12</sup> permet aux missions de reprendre en octobre 2003, évitant que le projet ne sombre, la machine est longue à remettre en route et les conditions de travail restent difficiles. Les comptables d'Afristat laissent des rapports déplorant le travail insuffisant, l'équipe trop petite et démotivée, les sources statistiques manquantes, le matériel insuffisant<sup>13</sup>... Ils menacent même de stopper leurs missions si des moyens plus importants ne sont pas accordés au service des comptes nationaux. Finalement, les comptes de l'année 1999, qui avait été laissés en suspens en janvier 2002, sont repris à la fin de 2003. Il faut cependant du temps pour que les activités reprennent normalement et le retard pris en 2003 par l'ONS, avec l'interruption des travaux pendant deux ans, créé une situation ubuesque : en 2003, la seule année de comptes disponible dans cette nouvelle base est 1998, soit à peu de choses près l'année la plus ancienne encore incluse dans les tableaux du FMI<sup>14</sup>. L'ONS court donc derrière les années de comptes, l'année 2000 étant à peine bouclée en 2005. A partir de 2006, un véritable *sprint* se met en place pour tenter de « raccrocher » : les experts d'Afristat instaurent un programme ultra volontariste de missions et, usant d'une méthode de rattrapage plus légère (en employant un modèle appelé Tablo, moins exigeant en données), tentent de produire les comptes pour toutes les années en retard. Ce sera presque le cas à l'été 2008, mais le projet est à nouveau retardé par divers facteurs, parmi lesquels le coup d'Etat contre le président Sidi Ould Cheikh Abdallahi en août de la même année, qui engendre une grande incertitude dans les travaux des administrations économiques et financières<sup>15</sup>. Le travail aboutit enfin en 2011, sanctionné par une publication dénommée (sans ironie ?) « Rapport 'provisoire' des comptes nationaux consolidés (1998-2007) »<sup>16</sup>.

### Un projet reposant sur une pluralité de motivations modernisatrices

On peut se demander pourquoi le pays a accepté de se lancer dans une aventure aussi ambitieuse, et qui aurait

pu être jugée irréaliste ou surdimensionnée au regard des capacités administratives nationales<sup>17</sup>. Ma lecture est que, justifié techniquement, le projet incarne une certaine conception de la modernisation de l'Etat dont sont porteurs les dirigeants mauritaniens. En outre, le projet recouvre des enjeux importants, tant pour les statisticiens qui y sont personnellement impliqués que pour le pays dans ses relations internationales.

L'argument technique est déterminant. La méthode de calcul des comptes du pays est totalement surannée et le directeur général (DG) de l'ONS, passé par le service des comptes, en est bien conscient. Il sait en outre que les missions du FMI ne tarderont pas à reprocher au pays la non-conformité des comptes aux normes du SCN de 1993, alors même que le pays poursuit une stratégie de « bon élève » des organisations internationales. La phrase qui revient alors comme un leitmotiv dans les rapports du FMI sur la Mauritanie est que « le pays a accompli une série impressionnante de réformes macroéconomiques et structurelles »<sup>18</sup>. Cette stratégie du bon élève apparaît par ailleurs critique pour la survie du régime du président Taya, devenu particulièrement instable dans les années 2000<sup>19</sup>. Or la décision d'entamer le projet est aisée : la Coopération française apporte un appui technique et des financements, tandis que la Mauritanie peut bénéficier de l'appui d'Afristat, dont elle a choisi d'être membre depuis 1998 et dont la comptabilité nationale est un des produits phares.

Qui plus est, au sein de la communauté d'experts statisticiens qui s'est formée autour d'Afristat, le renouvellement des comptes est important. L'avancement des travaux réalisés par chaque pays est attentivement suivi lors des comités de direction annuels de l'institution composés notamment des directeurs généraux des instituts nationaux de statistique (INS) des Etats membres, au même titre que la mise en place d'indices harmonisés des prix (également mis en œuvre par la Mauritanie)<sup>20</sup>. Le DG, comme ses homologues, veille à ne pas apparaître comme le « canard boiteux » de la sous-région, et il

<sup>12</sup> L'auteur du présent article.

<sup>13</sup> Voir par exemple P. Couaillac, *Mission d'implantation du module Eretes, du 28 septembre au 05 octobre 2003, Rapport de mission, Bamako, 10 décembre 2003.*

<sup>14</sup> Par exemple, les tableaux inclus dans le rapport de l'article IV de 2003 ne vont pas au delà de 1999 ; *Fonds Monétaire International, Islamic Republic of Mauritania: 2003 Article IV Consultation, and Request for a Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility--Staff Report; Staff Statement, Washington D.C., 10 octobre 2003.*

<sup>15</sup> Notamment parce que l'élite technocratique et la hiérarchie administrative du régime précédent sont prises pour cible par le nouveau pouvoir, cf B. Samuel, « *Economic Calculations, Instability and (In)formalization of the State in Mauritania, 2003-2011* », in M. Jerven (dir.), *Measuring African Development : Past and Present, Canadian Journal of Development Studies*, n°35-1, avril 2014, pp. 77-96.

<sup>16</sup> Voir Office national de la statistique, *Le rapport « provisoire » des comptes nationaux consolidés (1998-2007), Nouakchott, juillet 2011.*

<sup>17</sup> Sur les difficultés du projet de renouvellement des comptes dans l'ensemble des pays d'Afristat, voir Hubert Gbossa, *Comptes non définitifs : problématique et solutions envisageables, Atelier sur l'élaboration des comptes nationaux non-définitifs, Afristat, Bamako, Octobre 2005.*

<sup>18</sup> Voir Fonds Monétaire International, *Islamic Republic of Mauritania: 2003 Article IV Consultation... op. cit. p. 6.*

<sup>19</sup> Voir B. Samuel, « *Economic Calculations, Instability and (In)formalization of the State in Mauritania, 2003-2011* », art. cit.; B. N'diaye, « *Mauritania, August 2005: Justice and Democracy, or Just Another Coup?* », *African Affairs*, 105 (420), 2006.

<sup>20</sup> Ces projets s'articulent en outre étroitement avec la convergence économique régionale dans les pays de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), et plus

soutient le projet. Dans les pays francophones membres d'Afristat, le renforcement des statistiques macroéconomiques prend en outre une signification politique forte au regard de l'histoire administrative des pays membres. En s'occupant des statistiques économiques, Afristat s'attaque à des chantiers orphelins des autres coopérations, en particulier celles qui suivent l'agenda de la Banque mondiale, entièrement consacré à la lutte contre la pauvreté lorsque l'ajustement structurel prend fin au tournant des années 2000<sup>21</sup>. Mais alors que depuis la dévaluation du Franc Cfa de 1994, la France a perdu - au profit du FMI - la position hégémonique qu'elle occupait dans l'appui aux administrations économiques et financières de ses anciennes colonies, l'appui à Afristat est un moyen qui lui permet de continuer à y promouvoir son modèle administratif<sup>22</sup>. Poussée par l'Insee<sup>23</sup>, la création d'Afristat en 1993 permet de promouvoir dans les pays d'Afrique francophone une macroéconomie à la française - en s'écartant de la pratique des Institutions de Bretton Woods, qui oublient la comptabilité nationale d'origine keynésienne. Il serait pour autant évidemment totalement erroné de ne voir dans Afristat qu'un outil mis au service de l'influence française dans les pays francophones. Au contraire, Afristat contribue à souligner l'existence d'un esprit de corps propre à la statistique africaine des pays membres, et ce quel que soit son lien avec l'histoire coloniale et post-coloniale de ces corps de statisticiens. Nombre de DG et de cadres proches d'Afristat ont en effet été formés dans les mêmes écoles (l'ENSAE et le CESD<sup>24</sup> en particulier), liées à l'Insee, dont le modèle de formation est aujourd'hui promu par le biais des écoles régionales de la statistique de Dakar, Yaoundé et Abidjan<sup>25</sup>. Ces dernières sont représentées au comité de direction d'Afristat. Dans ce cadre, la méthode des comptes représente plus qu'une problématique seulement technique. Elle concrétise l'inscription de nombre de

cadres et dirigeants statistiques des pays membres dans une histoire administrative et dans une certaine conception de la statistique publique et de macroéconomie.

A un niveau plus individuel par ailleurs, le DG de l'ONS mauritanien en poste dans la première moitié des années 2000 trouve sa place dans ces orientations. Il a lui aussi été formé à l'ENSAE, et sa fidélité à Afristat est importante dans son positionnement. Il fait une priorité d'une réponse dynamique aux demandes extérieures, et met un point d'honneur à ce que la Mauritanie soit un bon élève des programmes régionaux à l'heure où un ample scandale de « faux chiffres » explose dans le pays<sup>26</sup>. La suite montrera qu'il a eu raison de cultiver cette carte. Lorsque le vent politique tourne en Mauritanie, et qu'il est évincé de l'administration nationale après le coup d'Etat de 2005, il pourra se convertir en un consultant international réputé. Il en va de même pour le chef de service des comptes nationaux, qui entretient lui aussi des liens étroits avec Afristat. A force d'avoir travaillé avec ses experts, il est devenu l'un des bons experts ouest-africains dans le maniement du logiciel Eretes. Ce travail et cette expertise, qui lui confèrent une reconnaissance régionale, sont des références pour lui, auprès des bailleurs de fonds comme au sein des administrations nationales. Le projet est aussi pour lui un moyen de progresser dans sa carrière.

Enfin, les liens avec Afristat et le projet des comptes nationaux sont stratégiques pour la Mauritanie pour des raisons politiques, voire diplomatiques. L'insertion régionale de la Mauritanie en Afrique de l'Ouest a été affaiblie par son retrait de la Communauté des Etats d'Afrique de l'ouest (CEDEAO) en 2001. Ce retrait correspond au souhait du pouvoir mauritanien de donner des gages à la frange arabisante et nationaliste arabe du pays, qui privilégie l'intégration maghrébine.

*précisément avec les projets d'harmonisation statistique. La Mauritanie n'est pas dans la zone-franc, mais adopte les mêmes outils.*

<sup>21</sup> C'est ce qu'incarne par exemple le Programme statistique minimum commun évoqué plus haut, Le chantier fait partie d'un programme de mise à niveau des systèmes statistiques nationaux en Afrique de l'Ouest adopté par Afristat ; voir Afristat, Programme statistique minimum commun (PROSMIC), Cadre de référence pour le développement à moyen terme de la statistique dans les États membres d'Afristat : 2001- 2005, Adopté par le conseil des Ministres d'Afristat le 19 septembre 2000, Bamako, Mars 2002, qui rassemble essentiellement des chantiers qu'Afristat promeut effectivement, dont la rénovation de la comptabilité nationale.

<sup>22</sup> Pour l'économie, la dévaluation du FCFA est un point de rupture, car elle incarne la reconnaissance par la France de la prééminence des institutions financières internationales (« doctrine d'Abidjan ») ; voir J.-F. Bayart, « Réflexions sur la politique africaine de la France », Politique Africaine, 58, juin 1995.

<sup>23</sup> Notamment par Jean-Pierre Behmoiras et Jean-Louis Bodin en tant que responsables des relations internationales et de la coopération de l'Insee.

<sup>24</sup> Centre d'enseignement de la statistique pour les pays en voie de développement. Il existe depuis 1962, soit au moment des décolonisations ; voir X. Charoy, L. Diop, « Le CESD – Paris : au service de la formation statistique », Statéco, 100, Paris, 2006 pp. 63-68.

<sup>25</sup> Le premier DG d'Afristat, lui aussi formé à l'ENSAE, Lamine Diop, a d'ailleurs été l'un des artisans de la création de l'Ecole Nationale de la Statistique et de l'Analyse Economique à Dakar en 2006, rattachée à l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (dénomination de l'INS du Sénégal).

<sup>26</sup> En 2004, le pays a avoué au FMI avoir transmis des données macroéconomiques inexactes, puisqu'elles excluaient d'importants volumes de dépenses extra-budgétaires et de crédits à l'économie, ou encore surestimaient les réserves de change. Voir B. Samuel, « La production macroéconomique du réel. Formalités et pouvoir au Burkina Faso, en Mauritanie et en Guadeloupe », op. cit., Introduction.

Mais cette orientation est hasardeuse, et le pays, comme la France, voit tout l'intérêt qu'il a à maintenir et renforcer ses liens avec ses voisins du sud. Les chantiers techniques promus par Afristat, s'ils ne remplacent évidemment pas l'absence de lien diplomatique fort avec ces pays, sont ainsi très bienvenus<sup>27</sup>.

Ce que donne à voir cette situation va donc à l'encontre des lectures habituelles des travaux macroéconomiques en Afrique : ceux-ci sont souvent représentés comme le lieu par excellence de la dépolitisation et de l'autorité indiscutable de l'expertise<sup>28</sup> ; ils sont aussi souvent vus comme l'un des vecteurs de la mise sous tutelle du continent et de l'imposition d'un ordre néolibéral sourd aux réalités du continent<sup>29</sup>. Pourtant, la mise en œuvre du projet de renouvellement des comptes mauritaniens montre que les travaux macroéconomiques procèdent d'une diversité de motivations modernisatrices et de visions de l'économie qui sont présentes au cœur de l'appareil d'Etat. En outre, contrairement à l'idée que la statistique africaine vit une « tragédie »<sup>30</sup>, ou que les statisticiens africains sont voués à être ignorés et que la comptabilité nationale a été désertée par les bailleurs, il existe un monde de la quantification macroéconomique en Afrique, porté par des projets de transformation<sup>31</sup>. Une organisation régionale comme Afristat est en particulier un vecteur important dans la transformation des techniques macroéconomiques.

### **Calculer sous l'œil du FMI : les logiques pragmatiques d'estimation du PIB**

Pendant que ces travaux de renouvellement des comptes sont entrepris, les équipes d'économistes qui suivent la Mauritanie, notamment pour le compte du FMI, ont besoin de calculs réguliers du PIB et de ses composantes, ne serait-ce que parce que nombre de conditionnalités des programmes économiques sont exprimées par des indicateurs rapportés au PIB. Au moment où de nouveaux comptes sont en préparation à l'aide d'Eretes, différentes techniques sont donc mobilisées pour calculer le PIB par les statisticiens de l'Office national de la statistique, les prévisionnistes du

Ministère des affaires économiques et du développement (MAED) et les services du FMI. Tous suivent à peu de choses près une même méthode, et celle-ci est très rudimentaire et basique au regard des travaux qui viennent d'être présentés. Le PIB et sa croissance sont calculés par « l'offre », comme la somme des productions des différentes branches de l'économie nationale, sans prendre en compte de manière détaillée la « demande » (consommation et investissement en particulier).

### **Fragilité des méthodes et marges de manœuvre dans la conduite des calculs**

Les calculs consistent à identifier pour chacune des branches de l'économie un indicateur statistique régulièrement mis à jour, considéré comme pouvant représenter l'activité et la valeur ajoutée de l'ensemble de la branche<sup>32</sup>. Ainsi, on utilisera un indicateur sur les prises de pêche par tonnes et par espèces pour estimer la production du secteur halieutique, ou encore les surfaces cultivées et la pluviométrie pour estimer la production agricole en quantité. De même, pour appréhender les prix à la production, on fait appel à certains prix observés dans le secteur concerné, par exemple les prix des matériaux de construction ou du ciment pour le BTP, lorsqu'ils sont disponibles, ou le prix du carburant pour les transports... Cependant, la pertinence et la clarté des définitions des indicateurs employés sont incertaines, tout comme leur fiabilité. Ainsi sur le BTP, les calculs sont effectués à partir d'indicateurs sur les ventes de ciment dont les sources et la définition sont difficiles à apprécier, et sans disposer en général de données satisfaisantes sur les prix des matériaux de construction. La disponibilité des données sur les prix du ciment étant irrégulière, un chiffre doit être choisi parmi les données collectées pour le calcul de l'indice des prix, induisant un indicateur variable d'un exercice à l'autre. La production du secteur de la pêche est estimée uniquement à partir des prises débarquées (et enregistrées) dans les ports mauritaniens, alors même que l'on sait qu'une part importante des prises n'est pas débarquée en Mauritanie contrairement aux législations

<sup>27</sup> Comme par exemple entre pays du COMECON et Europe de l'Ouest pendant la guerre froide, cf. Martine Mespoulet, *communication au workshop Power through Numbers ? Quantification and Democracy*, organisé par Robert Salais (ENS Cachan) et Andrea Mennicken (LSE), Institut d'Etudes avancées de Nantes et Wissenschaftskolleg zu Berlin, Nantes 28-29 avril 2015.

<sup>28</sup> Voir par exemple J. Ferguson, « De-moralizing Economies, African socialism, scientific capitalism, and the moral politics of structural adjustment », in *Global Shadows: Africa in the Neoliberal World Order*, Duke University Press, Durham and Londres, 2006, pp. 69-88 ; T. Mitchell, *Rule of Experts: Egypt, Techno-Politics, Modernity*, The University of California Press, Berkeley, 2002, chap. 9.

<sup>29</sup> Par exemple A. Mbembe, *De la postcolonie, Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*,

Karthala, 2000, pp. 86-87 et 116-117 ; plus récemment, F. Sarr, *Afrotopia*, Philippe Rey, 2016.

<sup>30</sup> Pour reprendre le titre d'un article célèbre de S. Devarajan, chef économiste de la Banque mondiale pour l'Afrique, « Africa's Statistical Tragedy », *Review of Income and Wealth*, n° 59 (S1), p. S9-S15, 2013.

<sup>31</sup> Voir par exemple M. Jerven, *Africa...*, op. cit., p. 102 et suiv. ; M. Jerven y noue un débat avec le chef économiste de la Banque mondiale pour l'Afrique, Shanta Devarajan, autour de l'existence d'une « tragédie statistique africaine ».

<sup>32</sup> Une description de la méthode, et des indicateurs utilisés est sur le site du FMI : <http://dsbb.imf.org/Pages/GDDS/CtyCtgList.aspx?ctycode=MRT> ; voir aussi ministère des Affaires économiques et du développement, ministère des Finances, Banque centrale de Mauritanie, *Note sur la prévision de la croissance pour la période, 2004-2007, septembre 2004*.

du secteur. Mais comme rien ne permet d'affirmer que la part des quantités débarquées est stable, les données peuvent justifier d'être corrigées manuellement à la hausse ou à la baisse. La production du secteur des transports est quant à elle estimée à partir de données sur les importations de carburant dont l'exhaustivité est incertaine... Comme les indicateurs collectés reposent souvent sur des données incomplètes, ou irrégulièrement diffusées, les calculs de croissance obligent les techniciens à apporter des corrections ad-hoc, à extrapoler ou trouver une donnée de substitution lorsqu'un chiffre manque, ce qui est fréquent. Pour certains secteurs, comme l'élevage, la croissance est d'ailleurs explicitement estimée en l'absence de tout indicateur, et fait appel à des « dires d'experts » (qui concernent en l'occurrence les taux de reproduction des troupeaux). Le choix des indicateurs, pragmatique, est peu questionné, s'inscrivant dans des routines des administrations. Les statisticiens et prévisionnistes n'ont de toute façon pas vraiment d'autre choix que de s'en remettre à des estimations fragiles. Aussi, les calculs de croissance peuvent apparaître arbitraires : retenir un indicateur plutôt qu'un autre, adopter une méthode pour corriger les données, ou faire une hypothèse pour extrapoler un indicateur peut entraîner d'importantes hausses ou baisses plus ou moins justifiables. Mais contrairement à ce qu'affirment les chercheurs pour lequel les données africaines de PIB se singularisent par leur caractère « aléatoire »<sup>33</sup>, une telle situation n'est pas en rupture avec les pratiques usuelles de la statistique et elle n'est pas spécifique à l'Afrique : de nombreux travaux ont rappelé que le calcul macroéconomique repose sur une part de bricolage, de « cooking » selon l'expression d'un des grands épistémologues de la mesure macroéconomique, Marcel Boumans. Il repose aussi sur des séries de jugements effectués par les agents statisticiens, dont les décisions dans le cours de la mise en nombre (pour le choix des techniques, les actions de classification, la sélection des données pertinentes...) revêtent un caractère souvent subjectif<sup>34</sup>. Tel est même le métier du

statisticien qui est censé rechercher des jugements pertinents tout en employant des outils qui ne peuvent que simplifier le réel (parfois à outrance), et donc ouvrent la voie à la critique<sup>35</sup>. Ces remarques, développées sur l'Europe, sont pertinentes pour éclairer les statistiques de développement et les situations africaines. Force est de constater que ces comptes semblent répondre aux attentes des acteurs et se voient accorder une « valeur sociale »<sup>36</sup> importante malgré leurs défauts techniques. Ils sont en effet réguliers, simples, et, surtout, correspondent aux méthodes employées par les économistes du FMI. Il est aussi important de voir qu'ils constituent un socle technique sur lequel le pilotage des programmes économiques et les négociations avec les institutions financières internationales (IFI) peuvent être menées. Le fait qu'une logique de jugement, voire de négociation, préside à la mise en nombre est d'ailleurs pleinement assumée par le FMI, comme par la Banque mondiale<sup>37</sup>, et ne va pas à l'encontre de la volonté de ces organisations de disposer d'une solide expertise. L'anthropologue Richard Harper a montré que le bon économiste au FMI est celui qui sait faire preuve de « jugeote » dans la formulation de ses données et diagnostics<sup>38</sup>, rejoignant le constat d'opinion d'économistes très respectés au FMI comme Miguel Savastano et Michael Mussa<sup>39</sup>. Ces remarques rejoignent aussi les observations historiques rapportées par exemple par Wolfgang Stolper ou Paul Mosley sur le Nigeria, respectivement à l'indépendance et au début de l'ajustement : tous deux parlent des difficultés et nécessités du pilotage macroéconomique lorsque l'absence de « données » est notoire (« without facts »)<sup>40</sup>. Dans l'espace francophone, les travaux de Vincent Bonnacase ont aussi montré que les appréciations de la croissance ont été l'objet de débats et de controverses périodiques sur le manque de

<sup>33</sup> M. Jerven, *Poor Numbers: How We Are Misled by African Development Statistics*. *op. cit.*

<sup>34</sup> Voir M. Boumans, « Built-in justification », in M. Morgan et M. Morrisson (dir.), *Models as mediators, perspectives on natural and social sciences*, Cambridge University Press, 1999, pp. 66-96 ; pour une description des comptes nationaux en action, F. Kramarz, « La comptabilité nationale à la maison », *Colloque international logiques d'entreprise et formes de légitimité*, 20-22 janvier 1988, Paris. Association française de science politique, 1988 ; F. Fourquet, *Les comptes de la puissance...* *op. cit.*

<sup>35</sup> Voir A. Desrosières, « L'opposition entre deux formes d'enquête : monographie et statistique », *L'argument statistique*, t. 1, Pour une sociologie historique de la quantification, Paris, Presses de l'École des mines, 2008 ; voir également F. Fourquet, *Les comptes de la puissance...* *op. cit.* pp. 137 et suivantes.

<sup>36</sup> Voir A. Ogien, « La valeur sociale du chiffre », *Revue Française de Socio-Économie*, n° 5, 2010, p. 19-40.

<sup>37</sup> Sur le FMI, J. J. Polak, « *The IMF Monetary Model...* », *art. cit.*; *International Monetary Fund, Policy Formulation, Analytical Frameworks, and Program Design*, Washington D.C., 2004;

<sup>38</sup> R.H.R. Harper, *Inside IMF. An Ethnography of Documents, Technology and Organizational Action*, San Diego, Academic Press, 1998, p. 122 et suivantes ;

<sup>39</sup> Voir l'article de référence de M. Mussa et M. Savastano, « *The IMF Approach to Economic Stabilization* », *IMF Working Paper*, n° 104, 1999, pp. 1-42.; 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.

<sup>40</sup> P. Mosley, « *Policy making without facts: a note on the assessment of structural adjustment policies in Nigeria, 1985-1990* », *African Affairs*, vol. 93, n° 363, 1992, p. 227-240; W. Stolper, *Planning without Facts*. Cambridge, Harvard University Press, 1966.



fiabilité des méthodes<sup>41</sup>. On comprend dès lors qu'à l'ONS, même si officiellement, les techniciens ne continuent à produire l'ancienne série que parce que les nouveaux comptes ne sont pas encore terminés, la série de comptes « caduque » peut être vue comme porteuse d'une certaine conception de l'ingénierie et de la pratique de la macroéconomie. Elle incarne en fait un style de quantification typique du pilotage des politiques économiques réalisé avec les acteurs extérieurs depuis l'ajustement, et dont les origines peuvent être retracées jusqu'aux premiers calculs de PIB sur le continent<sup>42</sup>.

### **La diversité des manières d'estimer le PIB et des positions professionnelles**

Si elles reposent toutes sur un même socle, les activités de calcul du PIB telles qu'elles sont menées par le FMI, les prévisionnistes du MAED ou les comptables nationaux sur les anciens comptes méritent d'être distinguées. Elles témoignent de l'existence de conceptions distinctes de la quantification.

Jusqu'au milieu des années 2000, les chiffres définitifs produits par les comptables nationaux de l'ONS selon l'ancienne série en base 1983 sortent environ un an et demi après la fin de l'année en cours. N'étant pas au cœur des négociations (le FMI s'intéresse surtout aux données sur l'année en cours, l'année passée et la prévision de l'année suivante), les comptables nationaux peuvent travailler dans un souci de travail « bien fait » et sans être soumis aux pressions et à la précipitation des missions de l'institution financière. Leur travail reste bien entendu dans le cadre sommaire que j'ai décrit, mais dans ce cadre ils peuvent réaliser des travaux aussi fins et désagrégés que possible. Sur l'élevage par exemple, les travaux peuvent chercher à distinguer la production de lait des activités d'abattage, tandis que sur le BTP, ils peuvent utiliser des indicateurs additionnels, comme les importations de clinker qui sert à fabriquer le ciment sur place. Les travaux restent frustes mais les comptables peuvent regarder avec une certaine hauteur l'aspect sommaire de ce que font le FMI et les prévisionnistes du ministère de l'économie, en se plaisant à apporter leurs lumières lorsque ces derniers ont besoin d'affiner les calculs ou d'éclairer le sens précis à accorder aux données. Les comptables trouvent dans leur capacité à mettre sur la table des chiffres assez fins une preuve de leur savoir-

faire, ce qui leur confère une place stratégique dans l'administration nationale. Dans cet univers où le chiffre sert de support aux négociations et est parfois au cœur des rapports de force, ils apportent leur autorité de comptables nationaux aux calculs fragiles effectués avec le FMI, et une caution scientifique<sup>43</sup>.

Face à cela, les cadres en charge de la prévision au MAED sont dans une position plus délicate et fragile. Leur travail, en tant que macroéconomistes, est théoriquement ambitieux et prestigieux : il consiste alors à exploiter le modèle national de prévision, le MEMAU (comme Modèle de l'Economie Mauritanienne). Ce dernier inclut, en plus de la croissance, les finances publiques, la monnaie, et il est censé permettre de produire des scénarios de prévision pour les années à venir, afin de négocier avec le FMI sur des bases égales. Pourtant, les prévisionnistes sont loin de pouvoir effectuer correctement ce suivi macroéconomique. Le MEMAU, qui a été construit avec une assistance technique allemande dans les années 1990<sup>44</sup>, est pratiquement inutilisable. Ses données ne sont plus à jour, et les économistes du service de la prévision du MAED ne savent pas comment le remettre à flot. Pour le faire, il aurait fallu pouvoir y réinsérer les séries de données passées considérées comme officielles sur le budget, la monnaie, la balance des paiements... Or ces dernières sont si opaques, souvent impossibles à manier avec précision, voire incohérentes, que les tentatives sont vaines. Aussi, ils conservent une « niche » simple : à la veille de la venue de chaque mission du FMI, ils réalisent les estimations de croissance pour l'année passée, ainsi que la prévision pour l'année en cours et l'année à venir. Ils rassemblent ainsi périodiquement, à intervalle de trois à six mois, les statistiques nécessaires pour réaliser cet exercice (« projection du secteur réel » dans le jargon FMI) mobilisant chacun des six ou sept cadres du service. Les prévisionnistes organisent des réunions, passent quelques soirées et week-ends à peaufiner leurs estimations, convoquent des cadres d'autres ministères quand cela est nécessaire. Pour faire penser que le modèle marche, ils peuvent même utiliser pour cela les fichiers du MEMAU, mais en réalité, ils n'utilisent qu'une partie de ce dernier (la partie croissance). Ils reçoivent d'ailleurs quelques primes du ministère pour produire des « notes sur l'estimation de la croissance ». Mais si ces activités leur permettent de justifier d'être aux avant-postes dans la négociation

<sup>41</sup> V. Bonnacase, « Généalogie d'une évidence statistique... art. cit.

<sup>42</sup> V. Bonnacase, « Des revenus nationaux pour l'Afrique ? La mesure du développement en Afrique occidentale française dans les années 1950 », *Canadian Journal of Development Studies*, 35-1, 2014, p. 28-43. Sur l'existence d'une variété de conceptions des calculs de PIB en Afrique, voir B. Samuel, « Etudier l'Afrique des grands nombres », art. cit. ; sur les façons d'agir sur l'économie par les chiffres, le texte classique est Alain 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. 207-22.

<sup>43</sup> La publication régulière du service des comptes s'intitule « Agrégats de la comptabilité nationale et Indicateurs socio-économiques » et elle est publiée annuellement selon un format similaire depuis plusieurs décennies.

<sup>44</sup> Voir I. Evers, *Guide pour l'analyse et la programmation du processus d'ajustement structurel dans un système d'information et de planification économique et sociale, ministère des Affaires Economique et du Développement / GTZ, Nouakchott, décembre 1999.*

avec le FMI, leurs activités sont très rudimentaires et en deçà de ce qui serait attendu de modélisateurs.

Quant aux équipes d'experts « géographiques » du FMI en charge du suivi du pays, leur métier consiste à manier au mieux leurs outils de « programmation financière », qui servent de base pour effectuer la surveillance macroéconomique. Ces économistes ont une approche pragmatique consistant à remplir l'ensemble des cases vides par des informations collectées sur le terrain<sup>45</sup>. Ils ont en effet pour cela des relations étroites avec l'ensemble des acteurs économiques et financiers privés et publics de la capitale, du ministère des Finances de la Banque centrale et des grandes entreprises. Ils en savent donc bien plus que les « prévisionnistes » du MAED ou les comptables de l'ONS et peuvent développer une vision bien plus complète et informée de l'économie, en ayant accès à toutes les sources. Personne dans le pays ne refuse de livrer ses chiffres au FMI, qui dispose de points focaux au sein des institutions dont il fait le tour à chaque mission. Ce qui fait d'ailleurs que les chiffres qu'ils retiennent sont parfois établis indépendamment, voire contre les estimations du gouvernement. C'est l'une des raisons pour lesquelles leur tâche, bien que techniquement simple, leur confère une position de surplomb au sein du paysage administratif<sup>46</sup>.

Aussi, tout en adoptant des méthodes formellement à peu près semblables, des compréhensions et univers mentaux divers se greffent autour des calculs du PIB. Différents modes de la quantification se mêlent, différentes manières de calculer, différents procédés et arrangements, apparentés à la comptabilité nationale, mais distincts de celle-ci, forment la base des discussions sur l'économie et des activités de pilotage macroéconomique.

<sup>45</sup> Voir mes travaux sur la sociologie de la case vide, B. Samuel, « La production macroéconomique du réel... op. cit. chap. 3 ; R.H.R. Harper, *Inside the IMF... op. cit. pp. 147 et plus généralement le chapitre 6.*

<sup>46</sup> Harper l'a parfaitement bien décrit : voir R.H.R. Harper, *Inside the IMF. Chapitre 8. pp.176-230* ; B. Samuel, « Calcul macroéconomique et modes de gouvernement : les cas de la Mauritanie et du Burkina Faso », *Politique africaine*, 124-4, 2011, p. 101-126.

<sup>47</sup> Sur les transformations administratives liées à cette période, voir en particulier la thèse d'Augustin Loda, *L'Etat administratif au Burkina Faso : administration et régimes politiques (1983-1993). Thèse de doctorat de Science politique, Université Bordeaux CEAN, novembre 1994.*

## **Des comptes aux modèles : contraintes techniques et rapports de force autour du calcul du PIB burkinabè**

Je vais maintenant évoquer la situation burkinabè en centrant mon propos sur les pratiques de modélisation et de prévision. Le modèle macroéconomique utilisé par les administrations burkinabè à partir des années 1990, l'Instrument Automatisé de Prévision (IAP), vise en effet à prévoir la croissance du PIB et des autres agrégats macroéconomiques, balance des paiements, comptes publics... mais il est aussi utilisé pour produire les données sur le PIB et la croissance de l'année écoulée lorsque l'Institut national de la statistique et de la démographie (INSD) burkinabè échoue à le faire, ce qui crée des chevauchements de compétence conflictuels autour de la mise en nombre.

### **Un modèle macroéconomique d'inspiration keynésienne pour piloter l'ajustement.**

En 1991, le pays se lance dans l'ajustement à la mode des institutions financières internationales. Sous la houlette de son nouveau président, Blaise Compaoré, il troque les référents marxistes de l'époque de Thomas Sankara, renversé en 1987, contre des référents libéraux<sup>47</sup>. Lorsque le ministère des Finances et du Plan lance les études préparatoires en 1992, les procédures de planification héritées de la période marxiste ont encore cours - le *Plan quinquennal de développement populaire 1991-1995* incarne encore une approche sankariste du développement, fondée sur la consultation d'assemblées populaires<sup>48</sup>.

Alors que l'implantation de modèles macroéconomiques au sein de l'administration burkinabè a déjà été tentée<sup>49</sup>, sans succès, l'IAP est mis en place à partir de 1993 avec l'appui de la GTZ<sup>50</sup>. Les premières maquettes du modèle sont conçues conformément aux conceptions keynésiennes de l'économie, pour permettre une analyse détaillée des interventions de l'Etat sur l'économie, en particulier via le budget<sup>51</sup>. Il s'agit de faire de l'Etat un acteur de la

<sup>48</sup> Voir Conseil national du plan, *Deuxième Plan quinquennal de développement populaire, 1991-1995, Ouagadougou, 1991.*

<sup>49</sup> Respectivement avec l'aide du PNUD et l'AFD. Je remercie un des relecteurs de l'article pour avoir apporté cette information, ainsi que divers éléments empiriques qui ont pu être intégrés dans cette section.

<sup>50</sup> Il a été élaboré avec l'appui de Rolf Meier et de Marc Raffinot ; voir Ministère de l'Economie et des Finances - GTZ, *Une maquette macro-économique pour gérer l'Economie du Burkina Faso : L'Instrument Automatisé de Prévision version 1.3. Tome 1, Ouagadougou, 1997.*

<sup>51</sup> Voir Ministère des Finances et du Plan, *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, La présentation de L'Instrument Automatisé de Prévision Pour Les Budgets Économiques (IAP) : Version Provisoire Édité*

croissance et de doter le ministère de l'Économie d'un instrument de « pilotage »<sup>52</sup>. L'organisation qui est mise en place (le *Comité de prévision de conjoncture et de surveillance multilatérale*) permet d'impliquer les différentes administrations économiques et financières, appelées à débattre autour des « budgets économiques » construits sur les informations que ces dernières livrent et qui servent à formuler les politiques économiques nationales<sup>53</sup>.

Au plan de la méthode de calcul, l'IAP repose sur l'outil central de la comptabilité nationale, le Tableau Entrées Sorties, qui représente l'économie comme un système d'échanges complexe dans lequel chaque branche consomme les biens produits par les autres branches (ou importés), et partage la valeur ajoutée entre les différents agents de l'économie<sup>54</sup>. Le saut par rapport à la logique des règles de trois du FMI présentées sur la Mauritanie est très net : là où les quantités de carburant consommées ne servaient qu'à dire combien était produit par le secteur du transport, dans l'IAP la quantité de carburant consommée renseigne une pluralité de phénomènes économiques interdépendants : l'activité du secteur des transports, bien sûr, mais aussi celle des autres branches de l'économie, puisque le carburant est un des intrants nécessaires pour la plupart des processus de production ; elle renseigne sur le niveau de la consommation des ménages ; le cas échéant, elle renseigne encore sur la production des raffineries nationales (pas au Burkina Faso toutefois où il n'y a pas de raffinerie). Une simple information est donc un indice riche que le modèle exploite pour reconstruire une représentation fine de l'économie. De même, lorsque la dépense publique s'établit à un niveau donné, le modèle ajuste la demande publique adressée aux secteurs concernés. En ajustant le niveau des transferts publics, il agit directement sur le revenu des ménages qui conditionne le niveau de la demande. L'IAP permet en fait de prendre en compte une somme de paramètres pour

projeter d'année en année une représentation détaillée de l'économie conforme aux cadres cohérents de la comptabilité nationale<sup>55</sup>. Le modèle peut en outre servir à remplir une diversité d'objectifs. Pour reprendre la typologie proposée par Mary Morgan et Margaret Morrison<sup>56</sup>, il est à la fois (i) un outil de simulation – à partir de quelques informations, on peut reconstituer une image de ce qui est en train d'avoir lieu dans l'ensemble de l'économie (ii) un outil de mesure - il est possible de mettre en nombre l'économie à partir d'observations empiriques (iii) et il est enfin un outil d'intervention - il peut prédire les effets d'une mesure sur l'économie. Il peut de ce fait servir à calculer le PIB sur les années passées quand l'Institut national de la statistique est en retard, comme il peut servir à effectuer un « cadrage macroéconomique » pour discuter avec le FMI, ou encore aider à conduire des études économiques poussées<sup>57</sup>. Ces caractéristiques ont valu à ce type de modèle de constituer l'objet d'une véritable école de modélisation à la française, notamment représentée à l'Agence française de développement (à l'époque encore appelée la Caisse centrale de coopération économique, CCCE), et aujourd'hui encore à Afristat (avec la promotion des modèles *Tablo* utilisés pour produire des comptes plus légers). Les concepteurs de ce type de modèles, Gaston Olive, Blaise Leenhardt, Daniel Tommasi et Jean-Joël Aerts y voyaient un moyen de promouvoir une analyse keynésienne face à la logique monétariste du FMI<sup>58</sup>. Dans les environnements africains où les informations statistiques ne sont pas abondantes, ils permettent de faire du calcul du PIB un véritable exercice macroéconomique, bien supérieur aux fragiles additions d'estimations des branches que propose la programmation financière du FMI, et que j'ai décrites sur la Mauritanie.

pour le séminaire-atelier les 17 et 18 février 1993 sur le thème « Prévision et Budgets économiques », Ouagadougou, 1993.

<sup>52</sup> 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 2.1. - Présentation générale (objectifs, utilisation et fonctionnement)*, Ouagadougou, 2004, p. 9

<sup>53</sup> Au sein du comité de prévision se trouvent les principales directions économiques et financières de la Banque centrale, des ministères économiques (agriculture, industrie etc.), les régies financières, budget, impôts, douanes, ainsi bien sûr que l'INSD ; sur la préparation des « budgets économiques », voir ministère de l'Économie et des finances - GTZ, *Une maquette macro-économique pour gérer l'Économie du Burkina Faso... op. cit. p.12* ; sur la notion de budget économique, voir G. de Monchy, « Cohérence macroéconomique des décisions publiques. Cas de la France », *Bulletin de Liaison Statéco*, 54, Paris, juin 1988 ; F. Fourquet, *Les comptes de la puissance... pp. 137 et suivantes.*

<sup>54</sup> *Représentation dérivée de ce qu'était la matrice de Léontief.*

<sup>55</sup> *C'est pourquoi on parle de modèle « quasi-comptable ».*

<sup>56</sup> M. Morgan et M. Morrison, « *Models as mediating instruments* », in M. Morgan et M. Morrison (dir.), *Models as mediators, perspectives on natural and social sciences.* Cambridge University Press, 1999, pp. 10-37.

<sup>57</sup> Sur ce cumul de fonctions pour un modèle, voir aussi M. Armate, A. Dahan, « *Modèles et modélisations, 1950-2000 : Nouvelles pratiques, nouveaux enjeux* », *Revue d'Histoire des Sciences*, Tome 57, n°2, 2004, pp. 243-303, p. 287 et suivantes.

<sup>58</sup> B. Leenhardt, J.-J. Aerts, « *Présentation du modèle macro-économique Tablo, modèle standard de projection à court-moyen terme de la CCCE* », *Statéco*, 58-59, juin-septembre 1989 ; pour une vision plus récente sur ces modèles, voir M. Raffinot et R. Meier, « *Faut-il continuer à élaborer en Afrique des modèles quasi-comptables centrés sur les tableaux ressources-emplois ?* », *Statéco*, 100, 2006, pp. 91-104.

## Répondre à l'impératif de quantification : le modèle comme pivot de l'estimation du PIB jusqu'au milieu des années 2000

Dans la pratique pourtant, l'utilisation de l'IAP s'éloigne de ce beau récit keynésien et planificateur. La polyvalence de l'IAP lui permet d'orchestrer les différents travaux techniques nécessaires pour la négociation avec le FMI. Ainsi, ce dernier sert à mettre coûte que coûte un PIB sur la table des négociations. Comme jusqu'au début des années 2000, l'INSD accuse un immense retard dans la production des comptes - en 1999, les derniers comptes produits portent sur l'année 1993<sup>59</sup> - le modèle est utilisé pour projeter la comptabilité nationale et combler les années manquantes. L'IAP a le mérite de pouvoir effectuer ce calcul en présentant une mise en nombre désagrégée de l'économie, et ses estimations peuvent donc logiquement s'imposer. Mais l'absence de travaux comptables récents a pour conséquence le fait que les calculs du modèle ne sont pas robustes. Le dernier tableau entrées sorties du pays, qui est le socle pour projeter les évolutions de l'économie d'une année sur l'autre, date de 1986<sup>60</sup>, la projection faite par l'IAP en 1998 reproduisant donc encore une structure de l'économie vieille de douze ans. L'IAP est dès lors positionné de manière très ambiguë. Le modèle sert à répondre aux exigences du travail avec le FMI, en fournissant les estimations de la croissance et en produisant le PIB pour toutes les années récentes à la place de l'INSD. Comme en Mauritanie, il contribue à établir des comptes qui sont problématiques du point de vue méthodologique, mais qui conviennent pour répondre aux exigences de la surveillance macroéconomique internationale.

Un examen du montage institutionnel montre aussi que l'utilisation du modèle est tiraillée entre plusieurs objectifs contradictoires. En théorie l'IAP est géré par la Direction générale de l'économie et de la planification (DGEP). Mais dans les faits, le « Secrétariat technique permanent pour le suivi du PAS » (le STP/PAS, qui devient à partir de 1997 le STC/PDES « Secrétariat technique de coordination des politiques de développement économiques et sociales »), participe aussi à la gestion du modèle. Ce Secrétariat a pour vocation de faire l'interface avec les bailleurs dans le domaine des réformes économiques et financières, en particulier avec la Banque mondiale et

le FMI. Composé de spécialistes des finances publiques, il assure la coordination de la négociation et du suivi des programmes et des trains de mesures mis en place dans le cadre de l'ajustement structurel, qui incluent des privatisations, des réformes administratives, des mesures d'amaigrissement de l'Etat, des politiques financières... Or pour s'assurer que le suivi est effectif, il coordonne la réalisation de certaines tâches techniques jugées stratégiques, comme par exemple la préparation du tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE). Le Secrétariat est pour cela rattaché directement au cabinet du ministre de l'Economie et des Finances. Bien qu'officiellement l'assistance technique allemande qui fait tourner le modèle est destinée à la DGEP, la cellule qui gère l'IAP est de fait jusqu'en 2002 dans le giron du secrétariat. Celle-ci comprend un assistant technique allemand, un informaticien et une prévisionniste membre du Secrétariat, mais aucun cadre de la DGEP<sup>61</sup>. Les rôles de la DGEP et du Secrétariat dans la négociation avec le FMI sont d'ailleurs divisés d'une manière peu lisible : pendant que l'un se charge du « mémorandum de politique économique », l'autre s'occupe des « documents cadres de politique économique », deux étapes jumelles et indissociables dans la négociation avec le FMI et la Banque mondiale<sup>62</sup>.

## Les calculs de PIB et la prévision au cœur de rapports de force entre institutions

Ceci ne serait rien si la situation administrative burkinabè était caractérisée par la fluidité des rapports entre les diverses administrations. Mais la fragmentation des tâches et des cultures professionnelles au sein de l'administration burkinabè est forte et les conflits autour de la prévision et du suivi macroéconomique fréquents. L'INSD subit les coups de butoir de la Banque centrale, qui affiche la volonté de produire les comptes nationaux à sa place et attire pour cela les cadres de l'Institut avec ses hauts salaires. Forte de ses moyens financiers et humains, la BCEAO conduit aussi chaque trimestre des enquêtes de suivi de la conjoncture similaires à celles de l'INSD<sup>63</sup>. L'INSD est par ailleurs aussi censé réaliser des prévisions et des « analyses conjoncturelles », mais il est échaudé par la situation dominante de la cellule. Au lieu de contribuer au travail sur l'IAP, comme la cellule l'y invite, il tente de lui faire concurrence en montant un pôle d'analyse économique, le service de la prévision et de l'analyse

<sup>59</sup> Expérience personnelle à l'INSD en 1998 et 1999.

<sup>60</sup> Voir ministère de l'Economie et des finances - GTZ, *Une maquette macro-économique pour gérer l'Economie du Burkina Faso : L'Instrument Automatisé de Prévision version 1.3. Tome 1. pp. 33-34.*

<sup>61</sup> En 2002, avec la création d'une Direction de la prévision et de l'analyse macroéconomique (DPAM) le modèle est rapatrié au cœur de la DGEP, l'équipe étant alors également renouvelée. Le modèle ne joue cependant alors plus un rôle

aussi central dans les discussions avec les bailleurs que durant l'ajustement structurel.

<sup>62</sup> Cette situation est aussi décrite dans le rapport suivant : Internationale d'études, de conseil et de formation, « Etude pour l'amélioration du processus de préparation et de suivi du programme d'investissement public », ministère de l'Economie et des finances, STC/PDES, Ouagadougou-Abidjan, février 2000, p 18.

<sup>63</sup> Il s'agit d'enquêtes sur le moral des chefs d'entreprises, qui d'ailleurs n'intéressent pas beaucoup les utilisateurs.

de la conjoncture<sup>64</sup>. Il veut aussi développer son propre modèle macroéconomique, une tentative étant réalisée en 1999. Une demande est faite à l'Agence française de développement de fournir à l'INSD le petit modèle qu'elle utilise pour l'économie burkinabè, le modèle Presto, bien plus rudimentaire que l'IAP, mais qui permettrait à l'INSD d'effectuer ses propres prévisions<sup>65</sup>. Aucun cadre de l'Institut n'arrive pourtant à s'investir suffisamment pour prendre en main un tel projet, et ceci génère nombre de jalousies envers la cellule IAP. La situation de l'INSD n'est en réalité pas unique. Sur une même question administrative, une multiplication d'acteurs et d'approches peuvent se contredire en engendrant des conflits entre personnes et institutions. La projection budgétaire et le cadre des dépenses à moyen terme est par exemple l'objet de passes d'armes entre la Direction Générale du Budget et le Secrétariat dans les années 2000<sup>66</sup>. Et lors d'enquêtes que j'ai conduites en 2007, il est également apparu que la projection des recettes fiscales donne lieu à des passes d'armes entre la Direction des Etudes et de la Planification du ministère des finances, censée les réaliser, et les régies financières, qui refusent ses prévisions (qu'elles considèrent comme des objectifs qui leur sont illégitimement imposés). Ces conflits doivent être pris au sérieux : ils conditionnent les techniques utilisées pour le pilotage macroéconomique et donnent forme aux politiques économiques et financières. En l'occurrence, en étant à même de proposer des estimations de la comptabilité nationale, et en tirant parti pour cela de la flexibilité du modèle, la cellule IAP parvient à s'imposer comme l'interlocuteur légitime du FMI et à représenter le fournisseur officiel des données sur le PIB. Ceci n'empêche pas que la cellule ait régulièrement à s'opposer aux équipes du Fonds, en faisant valoir des estimations différentes de celles que ses équipes présentent. Tel est par exemple le cas à la suite des chocs subis lors de la saison agricole 1997/1998, ou après la dévaluation du Franc CFA de 1994<sup>67</sup>. Néanmoins, la cellule s'impose dans le travail macroéconomique parce qu'elle est en mesure de s'adapter aux impératifs fixés par le pilotage de l'ajustement structurel avec le FMI, ce qui révèle en

creux la position hégémonique de cette institution sur les pratiques macroéconomiques jusqu'au tournant des années 2000. En outre, la cellule joue de fait, fut-ce involontairement, le rôle d'un « courtier du développement »<sup>68</sup>, dans le sens où elle acquiert un rôle central dans l'administration en répondant à des demandes internationales que d'autres administrations ne parviennent pas à honorer, comme l'INSD avec le PIB. Tel est d'ailleurs historiquement le rôle qu'a joué le Secrétariat : celui de s'assurer que les techniques de suivi économiques et financières exigées par les IFI sont mises en œuvre de manière satisfaisante, quitte à se substituer aux administrations nationales. Outre le TOFE ainsi que le cadrage macroéconomique et le calcul du PIB, réalisés en collaboration avec la DGEP, tel est encore le cas avec le cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) dans les années 2000, également très important dans le lien aux bailleurs de fonds, et dont la Direction générale du budget revendique la préparation.

### Des comptes nationaux qui renaissent dans les années 2000

Ces rapports de force autour des calculs économiques ont amplement évolué dans les années 2000. A la fin des années 1990, les comptes nationaux sont encore au point mort. Les techniques utilisées par le service des comptes nationaux sont antédiluviennes. Le logiciel fonctionne par exemple encore sous des environnements antérieurs au système d'exploitation *Windows*<sup>69</sup>. Le service est alors un lieu de passage pour quelques jeunes diplômés qui font leur stage à la statistique ou pour des cadres en attente de départ, comptant en outre plusieurs fonctionnaires dont la présence s'explique surtout par le fait qu'ils sont considérés comme inaptes à un autre emploi. Les comptables les plus expérimentés sont recrutés ailleurs, notamment à l'UEMOA ou à la BCEAO. Un comptable national français est présent à l'INSD, mais il occupe un poste de conseiller technique du Directeur général qui le marginalise par rapport au service de la comptabilité nationale. Ses postes anciens l'avaient placé en situation de diriger des services de

<sup>64</sup> Auquel l'auteur a été amené à participer en 1998 et 1999, ainsi qu'aux travaux de comptabilité nationale ou de conjoncture.

<sup>65</sup> Le département de la Recherche de l'AFD dispose alors de modèles nationaux pour tous les pays de la zone Franc CFA, les maquettes Jumbo qui suivent un schéma simplifié du modèle Presto ; pour une présentation de ce modèle voir G. Collange et E. Jourcin « Le modèle Presto, un nouvel outil de projections macroéconomiques et financières pour la Caisse française de développement », *Statéco* 83-84, 1995, pp. 34-43 ; pour une présentation de ce modèle sur Madagascar, voir M. Razafindrakoto, « Un dispositif pérenne de suivi macroéconomique Le cadre d'utilisation du modèle Prestomad », *Statéco* 95-96-97, pp. 157-176.

<sup>66</sup> B. Samuel, « La production macroéconomique du réel. Formalités et pouvoir au Burkina Faso, en Mauritanie et en Guadeloupe », *op. cit.* chap. 2.

<sup>67</sup> *Ibid* ; je remercie l'un des relecteurs pour cette remarque sur le désaccord concernant les estimations de croissance qui ont fait suite à la dévaluation. A cette occasion, des modèles comme l'IAP donnaient des taux de croissance négatifs en raison de la contraction de la demande, alors que le FMI voulait à tout prix laisser croire que la dévaluation aurait des effets positifs immédiats.

<sup>68</sup> D. Lewis, et D. Mosse., (dir.), *Development Brokers and Translators : the Ethnography of Aid and Agencies*, West Hartford, Kumarian Press Inc., 2006 ; T. Bierschenk, J.P. Chauveau et J.P. Olivier de Sardan (dir.), *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala, 2000.

<sup>69</sup> Il fonctionnait sous un logiciel appelé Lotus-DOS.

comptabilité nationale et de prendre en main la production statistique, mais les pratiques de la coopération internationale évoluant, la « substitution » – le fait que des coopérants étrangers réalisent des tâches administratives à la place des nationaux – est désormais prohibée. Nombre de tâches administratives que les coopérants français réalisaient se transforment, voire disparaissent<sup>70</sup>. Alors que l'ère de la lutte contre la pauvreté est en passe de connaître son avènement, l'Institut est bien plus occupé par le recensement ou les enquêtes commanditées par les Nations unies ou par les institutions de *Bretton Woods* que par les comptes nationaux.

Pourtant la comptabilité nationale n'est qu'au creux de la vague, et la « faillite » de l'INSD n'est pas définitive. Le *Document cadre de politique économique et financière* signé avec le FMI pour la période 1998-2000 continue de fixer à l'INSD la tâche de publier la série de comptes nationaux à jour<sup>71</sup>. Dans l'UEMOA, des critères de convergence macroéconomiques sont mis en place, calqués à peu de choses près sur le modèle européen, obligeant les Etats à renforcer leurs appareils statistiques<sup>72</sup> et à participer à de grandes initiatives d'harmonisation : adoption d'un tarif extérieur commun en 1997<sup>73</sup>, puis adoption de nomenclatures communes en matière douanière et, grâce à Afristat, adoption de nomenclatures de produits et d'activités (appelées « NAEMA » et « NOPEMA »). Les indices des prix à la consommation sont aussi calqués sur une méthodologie commune, l'indice harmonisé des prix à la consommation (IHPC)<sup>74</sup>. Dans ce même mouvement, l'UEMOA lance une initiative visant la production de « PIB plus comparables ». Ces projets sont appuyés par un « Programme régional d'appui statistique à la surveillance multilatérale » largement financé par l'Union européenne<sup>75</sup> et Afristat est chargé de fournir une assistance technique à l'ensemble des pays de la zone<sup>76</sup>. Parallèlement l'aide française se multilatéralise : au lieu de positionner ses coopérants statistiques dans les instituts africains de statistique, la France privilégie désormais leur affectation à Afristat d'où ils interviennent au niveau régional de concert avec les autres experts de cette institution. La généralisation de l'utilisation de la nouvelle méthode de comptabilité nationale (à l'aide d'Eretes) et l'indice des prix sont les premiers chantiers entrepris avec l'appui

de l'organisation internationale parrainée par la France et dont les activités sont lancées en 1996.

La fin des années 1990 apparaît alors comme un moment paradoxal. La production de nouvelles séries de comptes nationaux est au centre de nombreux travaux de modernisation, insérée dans une grande réforme statistique entreprise à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest. Le démarrage est bien sûr lent et difficile - à Ouagadougou, les visites d'experts d'Afristat qui veulent commencer à mettre en place le nouveau logiciel de comptabilité nationale dès 1999/2000 trouvent un environnement désastreux et un coopérant totalement sceptique vis-à-vis des chances de succès de l'emploi d'un logiciel aussi lourd qu'Eretes. Pourtant, ces projets finissent par aboutir et la statistique burkinabè constitue bientôt l'un des terrains d'expérimentation des nouvelles formes de coopération statistique. Contre toute attente, ceci génère un véritable renouveau des comptes nationaux. Grâce à un programme de bourses de formation permettant un envoi massif d'étudiants burkinabè dans les écoles régionales de statistique, dont l'ENSEA d'Abidjan, fleuron de la coopération statistique de l'Insee en Afrique<sup>77</sup>, le Burkina est le pays francophone qui forme chaque année le plus de statisticiens après le Cameroun au milieu des années 2000. A cette époque, l'équipe de comptables atteint alors 8 à 9 cadres et l'INSD peut redevenir le fournisseur officiel de données du modèle avec la sortie des comptes appuyés par Afristat. Ceci n'est pas isolé : l'avènement de la lutte contre la pauvreté et l'adoption des OMD en 2000, tous deux inscrits dans la vague de la gestion axée sur les résultats, génèrent des demandes nouvelles d'indicateurs et contribuent à redonner une grande importance à l'institut statistique. Un observatoire de la lutte contre la pauvreté est créé au sein de l'INSD (l'Observatoire national de la pauvreté et du développement humain durable, qui prend de l'ampleur en 2004), recevant de nombreux fonds affectés à la conduite d'études et d'opérations d'enquêtes et de constitution de bases de données<sup>78</sup>. Au milieu des années 2000, le Burkina devient l'un des tous premiers pays à bénéficier des modes de financement de la statistique par des prêts spécifiques accordés par la

<sup>70</sup> Leur nombre est en outre divisé par 10 entre le milieu des années 1990 et le début des années 2000, voir J. Meimon « Que reste-t-il de la Coopération française ? », *Politique africaine* 1/2007 (N° 105), p. 27-50.

<sup>71</sup> Voir *Gouvernement du Burkina Faso, Enhanced Structural Adjustment Facility, Policy Framework Paper for 1998-2000, préparé en collaboration avec les équipes du FMI et de la Banque mondiale, Ouagadougou, August 12, 1998.*

<sup>72</sup> Pour une lecture critique de cette tutelle régionale, voir le travail de K. Nubukpo, *L'improvisation économique en Afrique de l'Ouest. Du coton au FCFA. Karthala, Paris, 2011, pp. 101-115.*

<sup>73</sup> Règlement 02/97/CM/UEMOA de novembre 1997.

<sup>74</sup> Règlement n°05/97/CM/UEMOA.

<sup>75</sup> Voir *Commission de l'UEMOA, Note de présentation du programme statistique de l'UEMOA, Département des Politiques Economiques, Ouagadougou, février 2005.*

<sup>76</sup> Voir *UEMOA, Réunion des Directeurs des Instituts Nationaux de Statistique et des Services de Prévision sur la validation des PIB plus comparables, Ouagadougou, 17 au 19 mars 1999.*

<sup>77</sup> Voir X. Charoy, L. Diop, « Le CESD – Paris : au service de la formation statistique », *art. cit.*

<sup>78</sup> Voir par exemple ONAPAD, *Les indicateurs de la pauvreté et du développement humain durable en chiffres, Ouagadougou, 2005.*

Banque mondiale (outil appelé Statistical Capacity Building Program (Statcap)).

Les travaux macroéconomiques cheminent donc et fluctuent au gré de différents facteurs techniques, administratifs et politiques. Lorsque l'INSD redevient le fournisseur du modèle, l'IAP quitte le Secrétariat, pour être géré entièrement par la Direction générale de l'économie et de la planification (DGEP) en 2002. Ce mouvement s'opère à la faveur de la scission de l'Économie et des Finances en deux ministères. Le modèle devient le produit phare d'une nouvelle Direction de la prévision et de l'analyse macroéconomique (DPAM)<sup>79</sup>. Mais un autre mouvement plus important est pourtant à l'œuvre : avec l'avènement de la lutte contre la pauvreté, le débat se déplace du « cadrage macroéconomique » vers les questions budgétaires et de « gestion axée sur les résultats ». Les exercices désormais centraux avec les bailleurs sont le « cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) » ainsi que la confection et le suivi des matrices d'indicateurs de performance pour l'évaluation des appuis budgétaires, tous deux coordonnés par le Secrétariat<sup>80</sup>. La physionomie changeante de l'interface entre institutions internationales et administrations nationales redistribue donc les positionnements. Les activités se recomposent en mêlant les considérations techniques à des rapports de force entre administrations et corps rivaux.

## Conclusion

Comprendre les modalités d'élaboration des comptes économiques et de calcul du PIB demande de prendre en compte les relations sociales et de pouvoir qui constituent les vies administratives nationales.

Jusqu'au milieu des années 2000 en Mauritanie, les comptables nationaux mauritaniens parviennent à constituer un pôle de compétence relativement stable au sein de l'administration, même lorsque les scandales de « faux chiffres » secouent le pays. Leurs méthodes sont frustes, mais le fait de travailler sur des données passées et qui ne sont pas au cœur des enjeux d'une négociation tendue avec les organisations internationales leur permet de conserver un certain recul. Ils maintiennent une capacité à collecter des données variées, produisent des chiffres relativement pertinents et apportent leur expertise dans les négociations avec le FMI. Au contraire, les cadres de la prévision chargés des estimations rapides du PIB sont noyés sous les pratiques peu orthodoxes des administrations économiques et financières et les travaux menés avec le FMI leur échappent largement, même s'ils y participent. Le calcul du PIB (pour l'année en cours et

l'année passée) est alors produit par ces derniers par des méthodes particulièrement fragiles et arbitraires (une estimation très simple de l'offre), faisant du calcul du PIB le reflet de la grande désorganisation des travaux administratifs mauritaniens de la fin de l'ère du président Taya (renversé par coup d'État en 2005)<sup>81</sup>.

Au Burkina les prévisionnistes qui se chargent du calcul du PIB jusqu'au début des années 2000 sont positionnés dans une cellule qui fait le lien entre la Direction générale en charge de la planification et une structure en charge de veiller au bon déroulement des programmes convenus avec les IFI, un Secrétariat ad hoc proche de l'élite du régime (ce dernier est longtemps dirigé par un haut fonctionnaire faisant partie d'un groupe d'anciens cadres de la BCEAO très puissants à l'ère Compaoré). Tout en étant ancré dans les institutions régulières de la gestion macroéconomique, le calcul du PIB est aussi lié aux institutions en charge du maintien de l'image de bon élève que le pays cultive auprès des institutions internationales. Les méthodes d'établissement des comptes sont alors un mélange de sophistication - un modèle quasi-comptable performant est employé pour les produire - et de fragilité - les données sont caduques et leur significativité faible. Mais ce statu quo parvient à répondre aux demandes du FMI, qui se contente de ces calculs. Au même moment, les comptables burkinabè sont en revanche littéralement hors du jeu, submergés par la lourdeur de leur tâche, le caractère dépassé de leur technique, et la faiblesse du positionnement de leur service dans l'administration nationale, que les cadres compétents délaissent.

Dans les deux pays néanmoins, la mise en place des projets de renouvellement des comptes nationaux menés avec Afristat au milieu des années 2000, bien que délicate, redonne des couleurs aux services de comptabilité nationale. Elle débouche sur de nouvelles séries de données et sur la mise en place de processus de calcul « modernisés ». En Mauritanie, le chantier s'étale dans le temps, la nouvelle série de comptes étant terminée après plus de dix années de travail. Le travail s'avère laborieux, mais une équipe de comptables a pu élaborer des comptes économiques aussi détaillés que possible et ambitieux. Au Burkina Faso, le projet remet en selle le service de la comptabilité nationale, qui reprend sa place dans le pilotage macroéconomique.

Ces projets de modernisation des comptes sont portés à la fois par des soutiens internationaux et par des dynamiques de modernisation impulsées par les acteurs nationaux. La participation de la Mauritanie aux travaux de comptabilité nationale soutenus par Afristat révèle surtout l'importance pour ce pays saharien de

<sup>79</sup> Sur ce processus, voir par exemple A. Lawson, M. Chiche et I. Ouedraogo, *Évaluation de la réforme de la gestion des finances publiques au Burkina Faso 2001–2010*, *Fiscus Public Finance Consultants et Mokoro Ltd*, Ouagadougou, novembre 2012, p. 40.

<sup>80</sup> Ce dernier s'intitule alors le Secrétariat Permanent pour le Suivi des Politiques et Programmes Financiers.

<sup>81</sup> Voir B. Samuel, « *Economic Calculations, Instability and (In)formalization of the State in Mauritania, 2003-2011* », art. cit.

conserver une intégration régionale en Afrique de l'Ouest, ainsi que l'activisme de ses statisticiens, très intégrés dans les réseaux de coopération régionaux et internationaux. Ces derniers portent en outre le déploiement en Mauritanie de travaux macroéconomiques d'inspiration française (c'est à dire misant sur un travail de synthèse macroéconomique). La conduite du chantier de comptes reflète enfin le fait que le pays a dû réagir à sa mise en cause en 2004-2006 pour « déclarations mensongères » au FMI, qui lui a valu d'être mis sous sanctions internationales<sup>82</sup>. Au Burkina, la statistique reprend de l'importance sur la scène nationale en étant portée par les appuis internationaux disponibles grâce au processus d'harmonisation statistique dans l'UEMOA et grâce à la vague de la « gestion axée sur les résultats » liée à la lutte contre la pauvreté<sup>83</sup>. Le renouveau de la statistique burkinabè reflète néanmoins aussi le fait que le pouvoir compaoriste cultive l'image de la compétence et investit sur la sophistication de ses processus technocratiques.

<sup>82</sup> Voir B. Samuel, « *Economic Calculations, Instability and (In)formalization of the State in Mauritania, 2003-2011* », art. cit.

<sup>83</sup> Voir B. Samuel, « *La production macroéconomique du réel. Formalités et pouvoir au Burkina Faso, en Mauritanie et en Guadeloupe* », op. cit. chap. 6.