

La Mauritanie dans l'ordre international

VUE du Maghreb auquel ses gouvernants successifs ont cherché prioritairement à la rattacher, la Mauritanie est, dans ses configurations institutionnelle et territoriale actuelles, non seulement le plus récent des États (1960) mais surtout le seul (si on met à part le cas de la République arabe sahraouie démocratique) dont la reconnaissance internationale a posé problème. Au paroxysme (avril 1989-décembre 1990) de la dernière crise ethno-nationaliste qui s'accompagna au plan international de la remise en cause des frontières méridionales du pays, dans les milieux proches du pouvoir avait — passagèrement mais réellement — resurgi une sourde inquiétude quant à son destin. Dans la vie de cette jeune république, plus sans doute que dans des États mieux assurés historiquement, les données internes et les relations internationales s'interpénètrent en fait très fortement. Depuis l'Indépendance, l'État se cherche entre une difficile construction intérieure et une pratique internationale qui, au-delà bien sûr de la recherche de moyens financiers destinés à assurer le développement d'un pays pauvre (la Mauritanie est classée dans la catégorie des pays les moins avancés), a visé souvent de la part des différents acteurs de la scène politique intérieure à trouver des cautions pour les coups de sang ou les coups de force internes. C'est à tenter de comprendre le poids des facteurs internes dans les relations extérieures de la Mauritanie et à l'inverse l'influence des facteurs externes sur l'ordre politique interne que sera consacré le présent article.

L'ordre international de la formation d'un État

« Notre époque entrera certainement dans l'histoire comme le moment où le type d'organisation politique que nous appelons "État-nation", dont le domaine se limitait jusqu'ici à des pays contenant une mino-

rité de l'humanité, s'est étendu au globe entier, au moins à titre de programme commun gouvernant la transformation de communautés politiques de tous genres » (1). Cette appréciation d'Aristide R. Zolberg traduit l'idéologie selon laquelle furent ordonnées les relations internationales au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et qu'illustre bien la création de l'Organisation des Nations unies. L'ordre international devait être l'ordre des États, pas de n'importe quel type d'État, en fait l'ordre des États-nations : c'est au nom de ces principes que partout fut poursuivie et encouragée la « lutte pour la libération des peuples opprimés », la fin de l'oppression se marquant exclusivement par l'accession d'un peuple à une existence étatique universellement reconnue. Tout État nouveau devait donc être qualifié d'État-nation ; prudent et réaliste, Zolberg ajoute : « au moins à titre de programme » !

Dans la tête des élites locales et d'abord du futur président Mokhtar ould Daddah, la création de la Mauritanie devait bien, idéologiquement, obéir à ce schéma : « *Si le Sahara, si le Sahel et le Fleuve, si le Chergue et la Guebla représentent des entités vivantes avec des vocations particulières, nous placerons au-dessus d'elles une entité qui les résume toutes : la Mauritanie. Nous sommes une nation qui naît. Nous en avons conscience. Faisons ensemble la Nation mauritanienne* » (Mokhtar ould Daddah, discours devant l'Assemblée territoriale en 1957). Au moment de l'indépendance, la nation mauritanienne se présentait donc comme un programme plus qu'elle ne réalisait déjà un vouloir-vivre ensemble assuré, n'exprimait un véritable « plébiscite de tous les jours » pour reprendre le mot d'Ernest Renan définissant la nation.

Qui décida donc de la création de l'État mauritanien ? Certes le grand vent de la décolonisation qui de l'Asie à l'Afrique soufflait sur les populations dominées par les puissances européennes, ne pouvait épargner la petite colonie de l'Afrique occidentale française. Mais pour être présente dans le territoire tant chez les Maures (sensibles aux nationalistes arabes) que chez les Négro-africains (sensibles au prestige des grands leaders noirs), la revendication d'indépendance n'y avait ni la force de l'afro-nationalisme ni, à plus forte raison, la virulence de la lutte menée dans le même temps par la résistance algérienne. Aussi l'Indépendance fut-elle plutôt octroyée par l'ancienne métropole que conquise sur elle (2).

Le projet même d'une Mauritanie indépendante, s'il fut supporté par certaines élites autochtones et au total approuvé par les populations, avait été surtout formé à partir de Paris. Ce projet

(1) A.R. Zolberg, 1985, « L'influence des facteurs "externes" sur l'ordre politique interne », in M. Grawitz et J. Leca (dirs), *Traité de science politique*, Paris, Presses universitaires de France, tome 1, 567-598.

(2) P.R. Baduel, 1991, « Mauritanie 1945-1990 ou l'État face à la nation », *Revue du Monde musulman et de la Méditerranée*, Edisud, n° 54, Aix-en-Provence, pp. 11-51.

concurrent le projet marocain du leader istiglalien Allal al-Fassi de restauration d'un grand espace chérifien allant de Tanger à Saint-Louis du Sénégal et à Tombouctou, et devant bien évidemment inclure le Sahara espagnol et une part du Sahara algérien : après Horma ould Babana, ancien député, dès 1956, ce fut en 1958 au tour de deux ministres du gouvernement territorial de Moktar ould Daddah, Mohamed Moktar ould Bah et Dey ould Sidi Babba, ainsi que de l'émir du Trarza en personne, Mohamed Fall ould Oumeir, de rejoindre Rabat ; ce fut également en 1958 qu'une armée de libération marocaine, certes dissidente aux ordres de la monarchie mais néanmoins nationaliste, s'infiltrant en Mauritanie du Nord, tenta de s'emparer par la force de ces territoires et fut stoppée par la coalition des forces françaises et espagnoles (opération Écouvillon).

Beaucoup, dans le découpage des frontières et dans l'association des ethnies d'aujourd'hui, porte la marque de l'ancienne métropole et traduit les préoccupations politiques de l'époque. La France tentait alors de conserver un contrôle sur les zones algériennes du Sahara où se développait l'exploitation des ressources pétrolières et où le polygone de Reggane venait de permettre les premiers essais nucléaires français. Paris envisagea un moment la création d'une OCRS (Organisation commune des régions sahariennes) dans laquelle la Mauritanie eut été incluse en vue d'assurer un débouché sur l'Atlantique. Les premières rencontres avec les représentants de la résistance algérienne qui suivirent le retour au pouvoir du général de Gaulle échouèrent notamment sur cette question de l'attribution du Sahara. Dans la vague d'Indépendance de l'Afrique noire, la Mauritanie ne pouvant demeurer à la traîne, le projet d'OCRS ayant fait long feu, la réaffirmation de la souveraineté espagnole sur le Sahara voisin excluant à brève échéance la récupération marocaine de l'espace mauritanien, les populations du territoire administratif formant un ensemble hétérogène (environ 20 % d'Africains soudanophones, plus de la moitié restante étant formée d'Africains arabisés et la différence de Maures arabophones) ne poussant pas la métropole au rattachement avec un État africain (malgré l'existence de quelques aspirations en ce sens dans la communauté soudanophone), la Mauritanie fut établie dans les formations ethniques et les limites territoriales actuelles en considération à la fois de la recherche d'un équilibre économique potentiel du pays (région agricole du Fleuve, intérieur pastoral, littoral halieutique, zones minières du Nord) et de la satisfaction d'intérêts géopolitiques de l'ancienne métropole. La guerre d'Algérie battant son plein (à la veille de l'opération Écouvillon, les services du 2^e Bureau français débusquaient en Seguiet el-Hamra une bande sous les ordres de l'Algérien Si Salah disposant d'importants stocks d'armes), il ne pouvait être question pour la France de créer une Mauritanie arabe qui eut risqué de servir de base arrière pour la résistance algérienne.

Le tracé de la frontière sur le Fleuve, et non sur une ligne plus septentrionale comme le projet en fut formé dans l'entre-deux Guerres mondiales, et rappelé par le Sénégal au moment de l'Indépendance, de par l'inclusion de populations soudanophones dans le territoire national et la transmission du pouvoir, de façon dominante, aux Maures et en premier à un Maure du Trarza, région traditionnellement plus tournée vers l'Afrique noire (3), devait luster la Mauritanie au Sud et produire, dans le discours de Moktar ould Daddah, le concept d'un « pays-pont » entre le monde noir et le monde arabe. C'est à partir de la vision des relations internationales et des intérêts nationaux de l'ancienne métropole, c'est donc d'une certaine manière « dans l'ordre international » que l'État mauritanien fut créé en regroupant dans un espace commun d'anciens émirats et chefferies maures et des populations noires sujettes de royaumes africains précoloniaux, et qui n'avait pas moins de légitimité à sa création que nombre d'autres entités administratives coloniales, voire à l'instar de pays européens comme — et mon exemple n'est pas choisi par hasard — la Belgique. Dans un discours prononcé le jour de l'Indépendance (28 novembre 1960), Moktar ould Daddah sans fard prenait acte de la situation créée lorsqu'il affirmait : « *Au moment où la France, par des institutions généreuses, nous donne le droit de nous gouverner nous-mêmes et de nous déterminer librement, je dis non au Maroc ! Mauritanien nous étions. Mauritanien nous sommes. Mauritanien nous resterons !* » (4).

De cette situation initiale devait cependant découler une part des problèmes de la Mauritanie actuelle. L'opposition entre l'interne et l'externe, dont la pertinence est contestée dans les travaux actuels de la sociologie des relations internationales (5), est ici singulièrement artificielle : en Mauritanie on pourrait presque dire que l'interne est déjà de l'externe et réciproquement.

Le complexe jeu des rapports de l'interne et de l'externe dans la construction de l'État mauritanien

Zolberg poursuivait ainsi son propos : notre époque rentrera dans l'histoire « *probablement aussi comme le moment où nombre d'habi-*

(3) Le départ de l'émir du Trarza pour le Maroc n'infirme pas cette appréciation si elle la relativise, car, intervenu alors qu'en cette année devaient être unifiées sous la conduite de Moktar ould Daddah - lui-même Trarzien mais n'appartenant pas à la plus haute aristocratie locale — toutes les forces partisans dans l'Union du peuple mauritanien (congrès d'Aleg), ce geste est aussi à penser dans le contexte de la lutte pour le pou-

voir qui prend alors de l'ampleur. Par contre Dey ould Sidi Babba est originaire quant à lui de l'Adrar, région septentrionale du pays.

(4) C. Garnier et P. Ermont, *Désert fertile. Un nouvel État, la Mauritanie*, Paris, Hachette, 1960, 230 p.

(5) B. Badie et M.-C. Smouts, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de la FNSP et Dalloz, 1992, 249 p.

tants de ces États-nations auront pris conscience que leur destinée ne se joue qu'en partie au niveau des ensembles politiques auxquels ils s'identifient ». Si la crise de l'État-nation dans les pays du centre est d'abord liée aux mutations des principes multiséculaires de l'ordre international (6), elle atteint bien évidemment aussi aujourd'hui l'ensemble des États construits selon ce modèle importé d'autant plus qu'ici l'identification à l'État n'a souvent été que postulée et que les populations ne sont pas parvenues à une véritable « allégeance citoyenne » (7), l'État ayant au mieux été instrumentalisé (les « politiques du ventre » selon l'expression frappante de J.-F. Bayart), rarement intériorisé (8).

Dans le cas mauritanien, si le projet politique initial était bien de bâtir une nation mauritanienne par-delà les clivages ethniques, il est clair que rapidement devant les difficultés, peut-être parce que ce discours était dans la bouche des dirigeants d'alors de nature essentiellement tactique (en quelque sorte un discours d'attente face à un monde arabe qui refusait encore sa reconnaissance), assez rapidement le régime favorisa davantage la fraction arabophone (et plus particulièrement maure) de la population et conduisit à une crispation des relations interethniques.

Là où une nation mauritanienne n'aurait pu se fonder que sur le socle d'une désethnicisation, d'une détribalisation des relations sociales, on assistait en fait à un réarmement identitaire des ensembles ethniques. La politique d'arabisation à partir de 1966, la reconnaissance arabe enfin acquise au début des années 1970, la politique de complicité avec le Maroc ensuite dans l'affaire de la récupération du Sahara occidental (1975-1978), le tout accompagné d'une politique de désengagement vis-à-vis de la France (1972-74 : retrait de la zone franc, nationalisation de la MIFERMA) ainsi qu'à l'égard des organismes de coopération sud-sahariens francophones, donnèrent au camp des soudanophones le sentiment de la mise en place par Moktar ould Daddah d'une politique d'assimilation progressive mais sûre de leurs communautés (Pular, Soninké, Wolof...), et à défaut d'y parvenir, d'une marginalisation voire d'une exclusion de la communauté « nationale » qui serait donc définie exclusivement à partir du caractère maure. L'abandon de la vision d'une Mauritanie « pays-pont » entre l'Afrique noire et le monde arabe était manifeste, la récupération du territoire sahraoui (envisagée il est vrai par ould Daddah avant même l'Indépendance de son pays)

(6) Depuis le XI^e siècle ? les XV^e-XVI^e siècles ? L'opinion des auteurs varie. Pour une réflexion sur ce point et plus globalement sur l'État-nation et son devenir, voir P.R. Baduel, « État, nation et nationalismes. Équivoques et apories. Fragments pour une introduction », *Revue du monde musulman et de la Médi-*

terrannée, Edisud, n^{os} 68-69, 1994, pp. 11-40.

(7) B. Badie, *L'État importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, Fayard, Paris, 1992, 334 p.

(8) J.-F. Bayart, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989, 320 p.

déplaçait délibérément le centre de gravité géographique du pays vers le Nord, renforçait sa maghrébinité et — du fait de la multiplication des relations avec des pays arabes moyen-orientaux : Arabie séoudite, Koweït, Irak — son arabité. L'affrontement des nationalismes entre ceux qui regardaient au Nord et à l'Est et ceux qui regardaient au Sud devenait une réalité quotidienne, qu'à la même époque compensaient un peu, mais seulement sur le plan idéologique, l'existence de courants internationalistes, marxisants, clandestins mais influents au niveau de la jeunesse, comme le mouvement des Kadihines. C'est dans cette même période qu'apparaissent des mouvements nationalistes arabes, nassérien (nasséro-kadhafiste) et surtout baathiste d'obédience irakienne, disposant d'une audience certaine dans les milieux intellectuels maures, par épisode devaient plus ou moins influencer le pouvoir en place.

Sous le pouvoir militaire (1978-1992), la situation devait connaître, malgré quelques velléités de concessions culturelles à l'égard des soudanophones sous le président ould Haidallah (1980-1983), une exacerbation progressive et la crise ethnique qui dura de 1986 (publication du *Manifeste du Négro-mauritanien opprimé*, suivi de condamnations à la prison qui devaient être mortelles pour certains) à 1990, avec deux épisodes sanglants (avril 1989 et décembre 1990) dont furent victimes en Mauritanie même les Négro-africains tant mauritaniens que sénégalais, les problèmes internes prirent une dimension internationale du fait de violences dont se rendirent coupables des populations sénégalaises à l'égard des populations maures du Sénégal, entraînant un retour des Maures du Sénégal et des Sénégalais de Mauritanie, mais surtout un exil massif vers le Sénégal d'authentiques Négro-mauritaniens. Tandis que le conflit interethnique se déchaînait des deux côtés du Fleuve et qu'on assistait à une exacerbation de la concurrence interne des nationalismes pour le contrôle du pouvoir central, l'on vit le pouvoir en place à Nouakchott qui adhérait depuis 1989 à la construction de l'Unité du Maghreb arabe, afficher davantage ses bonnes relations avec l'Irak de Saddam Hussein qui depuis la fin de la guerre avec l'Iran (1988) faisait une percée remarquée sur la scène africaine, prendre à nouveau ses distances avec une France considérée comme partielle dans le conflit avec son voisin méridional, rompre les relations avec celui-ci et critiquer le Maroc pour avoir accepté de représenter les intérêts de Dakar à Nouakchott après la rupture des relations diplomatiques entre les deux pays (9).

(9) Le comportement du Maroc dans cette crise ne fut sans doute pas exempt d'arrière-pensées nationalistes. Mais il semble avoir surtout été commandé par un *facteur structurel* : la solidité des liens religieux entre le Sénégal et le Maroc via la Tidjania, puissante confrérie islamique dont le tombeau du fondateur est au Maroc, et une

considération de politique internationale : par ce geste le souverain chérifien s'inscrivait en faux contre l'idée d'un conflit entre le monde arabe et le monde noir agitée par le président zaïrois. Le Maroc réaffirmait du même coup son ambition d'apparaître comme une puissance africaine et pas seulement arabe.

La Seconde Guerre du Golfe devait transformer radicalement le cours de la vie politique en Mauritanie. Cette guerre intervint tandis que le pays connaissait une répression particulièrement violente de l'État lui-même et de façon plus ou moins autonome de la part de certains de ses bénéficiaires directs qui, dans la confusion internationale issue de l'annexion du Koweït par Saddam Hussein, se livrèrent à une véritable chasse à l'homme à l'encontre de militaires soudanophones. Du côté maure, la rue prit fait et cause pour le leader irakien et les baathistes semblèrent un moment régner ouvertement sur cette opinion, tandis que dans les milieux soudanophones, l'opinion ne manifestait pas du tout le même enthousiasme à l'égard de l'Irak, consciente qu'elle était du dopage du nationalisme arabe qu'une victoire irakienne ne manquerait pas de produire, comme les événements de décembre 1990 en pouvaient fournir une première illustration. Le pouvoir adopta publiquement une attitude neutre qui dans le contexte international de l'époque fut interprétée comme un soutien au leader irakien : la Mauritanie rejoignait ainsi le Soudan et le Yémen (10).

La démocratisation, conséquence inattendue d'un faux-pas dans l'ordre international et chance pour la stabilisation de l'État mauritanien ?

A l'issue de la Seconde Guerre du Golfe, le régime mauritanien semblait devoir être pris dans une nasse dans laquelle il s'était lui-même jeté : en termes de droits de l'homme, les dénonciations d'Amnesty international étant accablantes, la position était intenable et sur le plan financier, les plans de développement qui avaient été envisagés devaient se trouver gelés du fait que les bailleurs de fonds internationaux allaient sanctionner la Mauritanie pour son attitude dans l'affaire du Golfe. Deux des principaux bailleurs de fonds n'étaient-ils pas d'abord, de très loin ! le Koweït et aussi l'Arabie séoudite ? Tous les financements internationaux aussi bien occidentaux que ceux qui passaient par des organismes financiers africains furent ainsi fortement réduits, voire gelés (11).

Or paradoxalement c'est le même personnel politique, à quelques éléments près, qui durant des années avait conduit une politique de répression qui, par un retournement de situation total, soutenu par ceux-là mêmes qu'au niveau international la veille ils con-

(10) P.R. Baduel, « La difficile sortie d'un régime autoritaire. Mauritanie 1990-1992 », *Revue du Monde musulman et de la Méditerranée*, Edisud, n^{os} 63-64, 1993, pp. 225-243.

(11) P.R. Baduel, « Chronique maurita-

nienne 1990-1991. De la répression à l'esquisse d'une transition démocratique ou des capacités d'adaptation d'un régime autoritaire », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, CNRS Éditions, 1993, pp. 887-932.

damnaient, allait assurer pratiquement dès la fin de l'affaire irakienne la sortie d'un régime autoritaire et conduire la transition démocratique ! Ainsi, ce que les luttes intérieures n'avaient pas réussi à faire, la nouvelle situation internationale allait le favoriser, de la même manière qu'elle allait également contre toute attente (12) permettre un déblocage de la question israélo-palestinienne.

Progressivement sous l'égide de la France, les relations entre le Sénégal et la Mauritanie se sont normalisées et l'échange d'ambassadeurs réalisé. Avec l'Afrique noire limitrophe, le Mali et le Burkina Fasso, les relations ont pris un nouveau départ : avec le premier, la Mauritanie a même lancé en juin 1993 un appel « à l'accélération de l'intégration économique régionale et sous-régionale », ce qui semble indiquer que désormais elle ne joue pas seulement la carte maghrébine et retrouve peut-être la vocation qui lui avait été assignée au départ. L'Office de mise en valeur du fleuve Sénégal qui unit le destin du Sénégal, du Mali et de la Mauritanie a repris normalement ses actions. Le FAD (Fonds africain de développement) a accordé un prêt (1993). Les relations avec l'Algérie devaient se renforcer notamment dans le domaine de la recherche et de l'exploitation minières, du raffinage (visites ministérielles réciproques en 1993). Il aura fallu attendre deux ans et l'action persévérante du ministre des Affaires étrangères Abderrahmane ould Moine pour que les pays de la Péninsule arabe retournent à Nouakchott : la Banque islamique de développement, le Fonds de l'OPEP pour le développement et le Fonds monétaire arabe ont à nouveau accordé des prêts significatifs (1993, 1994). Le FMI a jugé la Mauritanie bonne élève dans l'application des politiques d'ajustement structurel et le Club de Paris a accordé une réduction de sa dette. Si les États-Unis font toujours mauvaise figure au régime en place et si Gordon Brown, l'ambassadeur américain à Nouakchott, apparaît toujours désagréable (il est vrai que le 29 mai 1993 le Parlement mauritanien a voté une « amnistie pleine et entière aux membres des forces armées et de sécurité, auteurs d'actions armées et actes de violence entre le 15 avril 1990 et le 15 avril 1991 » !), par contre l'Espagne a montré par la visite officielle du roi Juan Carlos (23-25 mai 1994) l'importance qu'elle accordait à ce pays, et la France, enfin revenue en grâce dans la mesure où elle a assuré de son soutien la transition démocratique autoritaire du colonel Maaouya ould Sid Ahmed Taya au point d'apparaître très partisane aux yeux de l'opposition démocrate, a reçu offi-

(12) N'avait-on pas écrit de tous les côtés que ce conflit allait marquer indélébilement les rapports entre l'Occident et le monde arabe ? L'intelligence de Georges Busch et de James Baker fut de comprendre qu'ils pouvaient renverser l'image défavorable et

conjoncturelle que les États-Unis avaient dans l'opinion arabe en s'emparant eux-mêmes, à l'égard des Palestiniens, du rôle que Saddam Hussein avait voulu s'attribuer au début de ce conflit et qui avait réussi à attirer dans ses bras un Arafat aux abois.

ciellement celui-ci désormais légitimement président de la République du 13 au 15 décembre 1993. Comme dans son style inimitable l'écrivait François Soudan au terme de cette visite (*Jeune Afrique* du 22 déc. 1993 au 5 janv. 1994), cela marque bien « la volonté française de « récompenser » un partenaire africain à la fois stable et sobre ».

Les élections municipales et sénatoriales qui ont eu lieu en 1994 achèvent de donner aux yeux de l'étranger l'image d'un pays qui calmement réussit effectivement la sortie de l'autoritarisme et l'incontestable réussite de la politique étrangère, que l'ouverture d'un processus démocratique a permis, a totalement modifié l'image désastreuse de la Mauritanie des militaires. Le pouvoir de Maaouya ould Sid Ahmed Taya sort renforcé, ayant réussi magistralement le tour d'apparaître comme le héros d'une démocratisation longtemps promise et que n'avait jamais encore connue la jeune République.

La tension intercommunautaire si elle n'a pas disparu totalement (les réfugiés négro-mauritaniens au Sénégal se comptent toujours par plusieurs dizaines de milliers) s'est fortement atténuée et les États de la région ont tous fort affaire chez eux (la révolte touareg au Mali affecte considérablement le Sud-Est mauritanien où se trouvent de nombreux réfugiés). Le déplacement du combat politique de la scène militaire (guerre civile rampante) vers la scène électorale tendant à prouver aux interlocuteurs étrangers que ce sont désormais les élections qui arbitrent, soulage l'opinion internationale et permet de conclure aux bons effets de la « conditionnalité démocratique » des prêts internationaux. Cette nouvelle situation donne désormais de l'assurance à un État, auquel même le ministre français de la Coopération dans son discours d'accueil du président Taya à Paris en décembre 1993 a délivré le brevet d'État de droit... Autorités légales et partenaires étrangers peuvent se féliciter d'incontestables progrès (dont par exemple la liberté de la presse, du moins un temps, car elle semble actuellement remise en question, et la tenue d'élections réellement pluripartisanes, même si leur régularité sur le terrain n'est pas encore sûrement garantie), mais ils s'abuseraient si, se contentant de congratulations réciproques, ils ignoraient les lourdes questions en suspens que les nouvelles règles du jeu ont troublées mais non réglées (13).

Pierre Robert Baduel
CNRS-IREMAM, Aix-en-Provence

(13) Les arrestations par dizaine d'islamistes auxquelles les autorités ont procédé depuis la fin du mois de septembre 1994 témoignent d'un retour de nervosité du pouvoir.