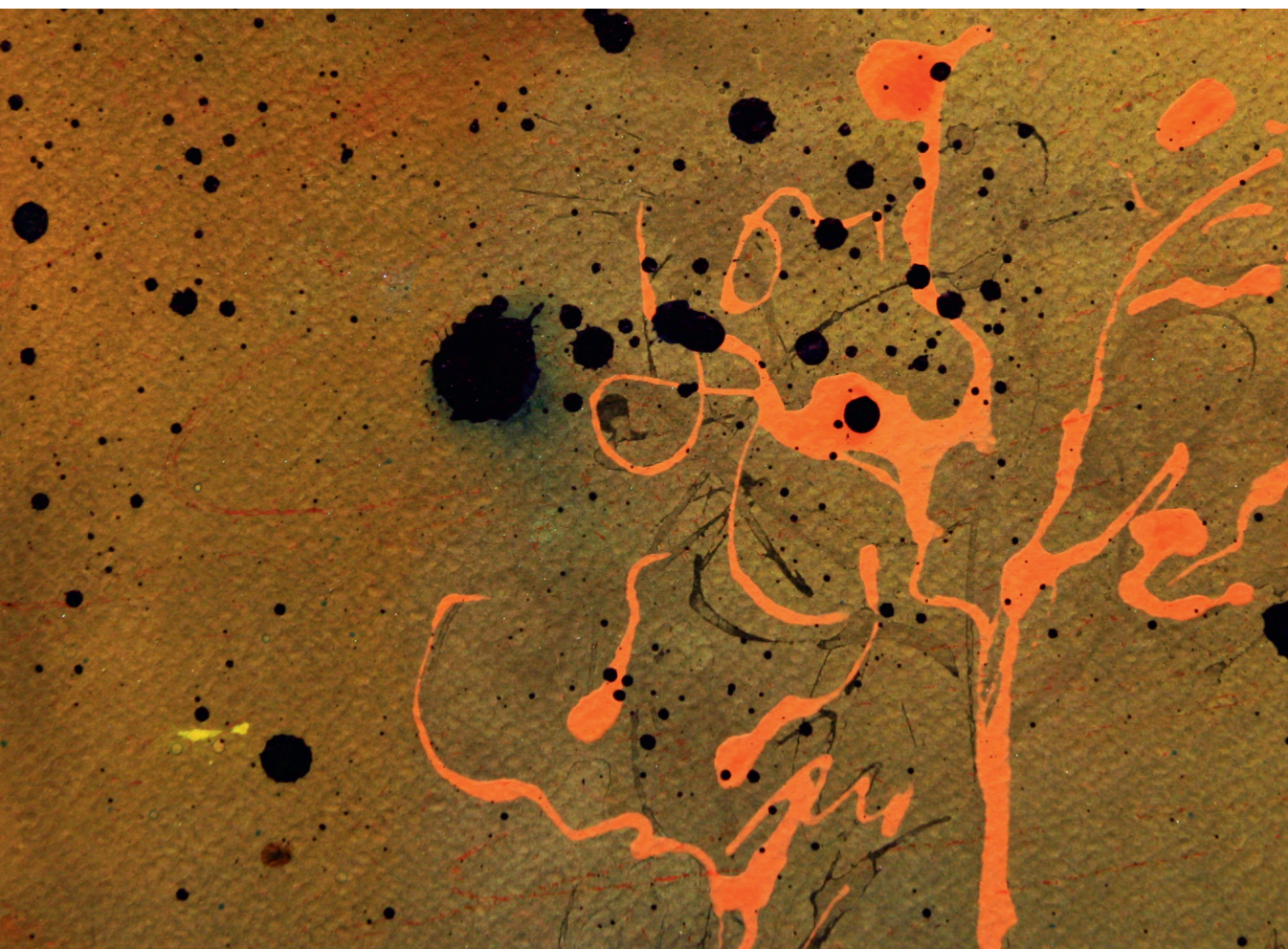


Allier sécurité et développement Plaidoyer pour le Sahel

Ouvrage réalisé à l'initiative de la Ferdi



FerDi

Allier sécurité et développement
Plaidoyer pour le Sahel

Allier sécurité et développement – Plaidoyer pour le Sahel

Ouvrage à l'initiative de la Fondation pour les études et recherches
sur le développement international (Ferdì)

Ferdì
63, boulevard François-Mitterrand
63000 Clermont-Ferrand
France
www.ferdi.fr

ISBN : 978-2-9550779-3-1

Ferdì



Cet ouvrage a bénéficié d'une aide de l'État français gérée par l'ANR au titre du
programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LBX-14-01.

Illustration de couverture : Aude Guirauden, *Baobab III*, encre acrylique
sur papier, 2015.

Conception et réalisation graphique : Isabelle Durand.

Impression : All Numéric, Clermont-Ferrand.

© Fondation pour les études et recherches
sur le développement international (Ferdì), 2016.

Allier sécurité et développement Plaidoyer pour le Sahel

Volume 1

Membres du groupe de travail

- Sylviane **Guillaumont Jeanneney**, Présidente
Professeur émérite à l'Université d'Auvergne, chercheur au Cerd
(Centre d'études et de recherches sur le développement international),
Conseiller à la Ferdi.
- Christophe **Angely**, Directeur de la stratégie et des financements de la Ferdi.
- Aline **Brachet**, Médiatrice et consultante en prévention et gestion de conflits
chez Appia-Capacity.
- Patrick **Guillaumont**, Président de la Ferdi, Professeur émérite à l'Université
d'Auvergne.
- Bruno **Joubert**, Conseiller maître en service extraordinaire à la Cour des
comptes et ancien Ambassadeur de France au Maroc et près le Saint-Siège.
- Camille **Laville**, Assistante de recherche Paix, sécurité et développement
à la Ferdi.
- Jaime **de Melo**, Directeur scientifique de la Ferdi, Professeur émérite à
l'Université de Genève.
- Serge **Michailof**, Consultant international sur les États fragiles et en conflit,
chercheur associé à l'IRIS (Institut de relations internationales et stratégiques).
- Benoît **Miribel**, Directeur général de la Fondation Mérieux, Président
d'honneur d'Action contre la faim.
- Olivier **Ray**, Responsable de la cellule Prévention des crises et sortie de
conflit, Département des appuis transversaux à l'AFD (Agence française de
développement).
- Tertius **Zongo**, Conseiller de haut niveau, chargé des questions de fragilité
dans la région du Sahel – BAD (Banque africaine de développement),
ancien Premier ministre du Burkina Faso et Senior Fellow de la Ferdi.

5

*Les opinions exprimées dans cet ouvrage n'engagent pas les institutions auxquelles
les membres du groupe appartiennent.*

Personnes auditionnées

- **Général Emmanuel Beth**, cabinet d'intelligence économique ESL Network, Président fondateur du groupe Afrique Stratégie Conseil, ancien Ambassadeur au Burkina et Directeur de la coopération de sécurité et de défense du MAEDI.
- **Giorgio Blundo**, Anthropologue, Directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales et Directeur de recherche en accueil à l'IRD.
- **Général Bruno Clément-Bollée**, Conseiller du processus DDR en Côte d'Ivoire, engagé dans le même processus en Centre-Afrique, Directeur de la coopération de sécurité et de défense du MAEDI, aujourd'hui Vice-président de la société Sovereign Global France, en charge du développement des programmes DDR et RSS en Afrique.
- **Laurent Bossard**, Directeur du secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest de l'OCDE (CSAO/OCDE).
- **Paul Collier**, Professeur à l'Université d'Oxford, Fondateur et Directeur du Centre for the Study of African Economies.
- **Michel Griffon**, Agronome-économiste, CIRAD et Agence nationale de la recherche.
- **François Grünewald**, Agronome, Directeur général et scientifique du groupe URD (Urgence, réhabilitation, développement), spécialiste de la gestion des crises, notamment dans la bande agro-climatique qui va de la côte sénégalaise à la côte somalienne.
- **Adeline Lescanne-Gautier**, Directrice générale de la société Nutriset.
- **Jean-Pierre Marcelli**, Directeur Afrique à l'Agence française de développement (AFD).
- **Irchad Razaaly**, Administrateur du Fonds fiduciaire pour la Centrafrique, Commission européenne, Direction générale de la coopération internationale et du développement.
- **Jean Pierre Olivier de Sardan**, Socio-anthropologue, Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et de développement local (LASDEL, Niamey), École des hautes études en sciences sociales, CNRS.
- **Roland Sourd**, Administrateur du Fonds pour le Sahel et la région du Lac Tchad, Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, Commission européenne, Direction générale de la coopération internationale et du développement.
- **Marie-Cécile Thirion**, Chargée d'étude Commerce et développement, agriculture et sécurité alimentaire dans les pays en développement, Agence française de développement.
- **Younoussi Touré**, ancien Premier ministre, ancien Président de l'Assemblée nationale du Mali.
- **Marc Vergnet**, Président fondateur du groupe Vergnet, président de Mascara.
- **Alexandre Vilgrain**, Directeur du groupe SOMDIAA et Président du Conseil français des investisseurs en Afrique (CIAN).
- **Gilles Yabi**, Économiste, Analyste politique, fondateur du *think tank* citoyen de l'Afrique de l'Ouest WATHI, ancien Directeur Afrique de l'Ouest de l'International Crisis Group.

Table des matières

VOLUME 1

• L'essentiel du plaidoyer	13
• 1. Introduction	15
– Méthode utilisée	
– Grandes lignes de l'ouvrage	
• 2. Le terreau économique, social et politique de la violence au Sahel	19
– Persistance d'une forte insécurité	
– Sources de la violence et l'exigence du développement	
• 3. Insuffisances et déséquilibres de l'action de la communauté internationale	35
– «Gagner la guerre ne suffit pas à gagner la paix»	
– Intervention militaire et aide au développement : comparaison des dépenses	
– Le paradoxe français	
– Perspectives de l'aide au développement au Sahel	
– Critiques récurrentes des modes d'action des bailleurs	
– Un fonds multibailleurs, solution au manque de coordination des bailleurs ?	
• 4. L'insécurité au cœur de l'action	51
– La sécurité quotidienne, grande absente des dispositifs internationaux au Sahel	
– L'insécurité, un prétexte à l'inaction	
• 5. Les actions pour le développement	63
– Maintenir un équilibre entre les actions à effet rapide et les actions efficace dans la longue durée	
– Réinvestir les secteurs délaissés : l'éducation, l'agriculture familiale et la mobilité des personnes et des biens	
• 6. Accompagner la réforme institutionnelle des États	81
– Rien ne pourra se faire sans un soutien fort aux gouvernements africains	
– Relancer le développement municipal et local	
– Prendre en compte l'échelon régional	
• 7. Conclusion générale	93

VOLUME 2 *

• Annexes

- Annexe 1. Données statistiques
- Annexe 2. Michel Garenne, « La pression de la population dans les Pays Sahéliens Francophones : Analyse des estimations et projections de population 1950-2100 »
- Annexe 3. Camille Laville, « Comparaison entre les budgets des opérations militaires menées au Sahel et les financements alloués au développement »
- Annexe 4. Aline Brachet, « Les impacts de l'aide au développement sur les conflits et l'insécurité au Sahel. Peut-on faire autrement ? »
- Annexe 5. Paul Collier, « Fragile States and International Support »

• Bibliographie

TABLE DES ENCADRÉS

- Le poids des cultures et des religions
- Faiblesse de la gouvernance et prédation
- L'exemple du lac Tchad, emblématique du changement climatique
- La pression démographique sur les terres
- La limitation des naissances
- Le rôle crucial des dons
- Les critiques des modalités de l'aide
- Les méfaits du banditisme
- Les enseignements de l'expérience ivoirienne de désarmement, démobilisation, réintégration
- Comment les organismes d'aide et le secteur privé peuvent-ils agir dans les zones d'insécurité ?
- La nécessaire distance entre l'armée et les humanitaires
- Le grand potentiel de développement du Sahel
- Les bonnes modalités de l'aide à l'éducation
- S'appuyer sur les expériences réussies du passé et faire œuvre d'imagination
- L'exemple du projet d'appui au développement d'activités rurales et de financement des filières agricoles dans les régions d'Agadez et de Tahoua au Niger
- Les obstacles fiscaux au développement des productions locales de produits alimentaires
- Routes, sécurité et développement

* En attente de parution, peut être consulté sur le site web de la Ferdi.

- Le potentiel des échanges entre l'Algérie et les pays sahéliens
- La définition des États fragiles
- Les faux-semblants de la démocratie
- À la recherche des réformateurs
- Les aléas de la décentralisation
- Un exemple réussi de programme national de développement local : l'Afghanistan

TABEAU ET GRAPHIQUES

- Tableau 1. Comparaison des dépenses militaires et de l'aide de la Communauté internationale au Sahel* en 2014 (*en millions de dollars*)
- Graphique 1. Comparaison des dépenses militaires et de l'aide de la Communauté internationale au Sahel en 2014 (*en millions de dollars*)
- Graphique 2. Évolution comparée des dépenses françaises au Sahel sur le plan militaire et de l'aide au développement (APA) (*en millions de dollars*)
- Graphique 3. Versements d'aide programmable (y compris aide humanitaire et alimentaire) aux pays sahéliens, par États donateurs (2000-2014) (*en millions de dollars*)
- Graphique 4. Versements d'aide programmable (y compris aide humanitaire et alimentaire) multilatérale et bilatérale aux pays sahéliens (2002-2014) (*en millions de dollars*) courants
- Graphique 5. Évolution de l'aide publique au développement versée au Sahel par l'ensemble des donateurs en matière d'éducation et d'agriculture (2002-2014) (*Versements bruts en millions de dollars US courants*)
- Graphique 6. Évolution de l'aide publique au développement versée au Sahel par la France en matière d'éducation et d'agriculture (2002-2014) (*Versements bruts en millions de dollars US courants*)

L'essentiel du plaidoyer

Les dix dernières années ont vu la situation au Sahel se dégrader fortement, notamment quant à la sécurité. Malgré leurs différences, les zones rurales du Burkina Faso, du Mali, de la Mauritanie, du Niger et du Tchad sont prises dans un piège de pauvreté, cercle vicieux où insécurité et pauvreté s'entretiennent mutuellement. Faute d'action décisive des pouvoirs publics locaux, fortement appuyés par la communauté internationale, ces territoires risquent de sombrer dans un enchaînement de conflits dont ils auront le plus grand mal à s'extraire – à l'image de l'Afghanistan, de la Somalie ou de l'Est de la République démocratique du Congo.

Le coût que représente la chute d'une région dans un état de crise permanente, où la pauvreté, la criminalité et le conflit armé se nourrissent mutuellement est exorbitant. Coût humain pour les populations des régions concernées, qui sont les premières à subir la violence et les différentes formes d'insécurité, alimentaire, économique, juridique. Coût pour les pays concernés, qui voient leurs perspectives de développement remises en cause et leurs systèmes politiques menacés. Coût pour les pays du voisinage, au Maghreb, en Afrique centrale et en Afrique de l'Ouest, qui ont subi les premières répercussions de la crise sahélienne. Coût enfin pour l'Europe et le reste de la communauté internationale, exposés aux flux de drogue, de réfugiés jetés sur les routes de l'exil ainsi qu'aux attaques terroristes.

La paix au Sahel, intimement corrélée au développement de ces territoires en cours de peuplement rapide, est un bien public dont l'intérêt déborde le continent africain. **Un premier message de cet ouvrage est qu'investir dans ce bien public coûtera bien moins cher – humainement, financièrement, politiquement – que de gérer les répercussions d'une crise qui dure, qui s'enracine et qui s'étend.** Les experts interrogés s'inscrivent en faux par rapport aux thèses pessimistes sur les perspectives de développement du Sahel. La région a un potentiel de croissance, historiquement sous-exploité, aujourd'hui menacé par le développement de l'insécurité et dont la mobilisation est rendu indispensable par une croissance démographique exceptionnelle.

La situation est devenue alarmante. Alors que l'inquiétude est aujourd'hui largement partagée par les experts du Sahel au sein des milieux de la recherche, de la diplomatie, de l'humanitaire, de la sécurité et du développement, ces communautés professionnelles ont trop peu d'occasions de réflexions conjointes. **Un deuxième message de cet ouvrage est que, pour bien identifier les réponses, il est nécessaire de croiser les regards des acteurs de la recherche, de la diplomatie, de la défense, de l'humanitaire et du développement.** Faute de compréhension commune des enjeux, il sera impossible de rompre la spirale dans laquelle la région est entraînée. Apprendre à agir plus efficacement ensemble ne

veut pas dire confondre les missions de chacune de ces professions qui, pour agir de façon efficace et légitime, doivent rester dans le cœur de leurs compétences. C'est particulièrement le cas des militaires et des développeurs.

Les conflits violents au Sahel ont des causes à la fois externes et internes ; ils sont favorisés par de multiples fragmentations des sociétés sahéliennes ; ils éclatent sur fond d'institutions (formelles, informelles et hybrides) défailtantes. De surcroît, le manque de perspectives de développement économique et social, et les dégradations environnementales contribuent à la multiplication de facteurs de vulnérabilité constituant le terreau de la crise et de la violence. **Un troisième message de ce livre est que chacun de ces facteurs de vulnérabilité – démographique, économique, social, environnemental, institutionnel – peut être traité par des programmes adaptés, dans le cadre d'une collaboration étroite entre acteurs publics et privés, intégrant la sphère associative locale et internationale.** Il en est ainsi des programmes agricoles, des projets de renforcement des systèmes éducatifs ou d'amélioration de la gouvernance locale, qui font dans ce livre l'objet d'une attention particulière. En revanche, il sera presque impossible d'agir une fois que les différentes fragilités se combineront dans une crise généralisée. Il n'est pas trop tard pour réinvestir dans le développement rural et l'éducation sous toutes ses formes ou l'accompagnement de la décentralisation. Cela implique cependant que les instruments et modes opératoires de l'aide internationale soient adaptés aux réalités changeantes de ces contextes de crise chronique : l'insécurité ne peut être une excuse à l'inaction. Or les financements adaptés font aujourd'hui défaut.

Le chef d'état-major des armées l'a dit avec force dans une tribune publiée par le Monde : gagner la guerre ne suffit pas à gagner la paix. **Un quatrième message de cet ouvrage est que la France, dont le budget dédié au Sahel connaît un fort déséquilibre au détriment des dépenses de développement, risque de se voir confiner au rôle dangereux de gendarme du Sahel,** laissant à d'autres le rôle principal dans le domaine économique et social. En effet, l'évolution et la structure de l'aide publique au développement française sont telles que l'Agence française de développement dispose de très faibles ressources en subventions – pourtant essentielles pour agir dans les « pays les moins avancés », notamment au Sahel. En se privant de capacités d'action bilatérales significatives dans la zone sahélienne, la France se démarque de ses principaux partenaires et risque de perdre la bataille pour la paix.

Il est largement admis qu'il ne peut y avoir de sécurité sans développement, ni de développement sans un minimum de sécurité pour les populations. **Un cinquième message de ce livre est que la communauté internationale doit contribuer à la prise en charge de certaines dépenses de sécurité des pays sahéliens.** Ce choix implique un effort coordonné de renforcement des capacités des États en matière de sécurité, associé à de véritables mécanismes de redevabilité et de transparence de leurs dépenses. Il exige également que la notion de « sécurité » et les dispositifs conçus pour l'assurer intègrent la sécurité quotidienne des populations de la région – aujourd'hui largement ignorée par les pouvoirs publics et les dispositifs internationaux en place.

1. Introduction

Le présent ouvrage est un plaidoyer en faveur d'une politique européenne et française de développement au Sahel, vigoureuse, cohérente avec les enjeux de sécurité et adaptée à la diversité des contextes. Les pays sahéliens considérés ici sont le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie le Niger et le Tchad, qui se sont regroupés au sein d'un cadre institutionnel baptisé « G5 Sahel »¹ dont le but est d'apporter une réponse régionale aux défis sécuritaires. L'Europe toute entière est concernée par l'évolution du Sahel. La Commission européenne en est bien consciente puisque dès 2011 elle a présenté la « stratégie de l'Union européenne pour le développement et la stabilité au Sahel ». La question du développement économique du Sahel est particulièrement prégnante pour la France en raison de son engagement militaire dans cette région ; elle l'est aussi en vertu de l'engagement de la France dans la lutte contre les effets néfastes du changement climatique pour les pays pauvres, qui s'est exprimé lors de la COP 21, alors même que les risques encourus par le Sahel à cet égard sont particulièrement élevés. Le développement économique du Sahel est de l'intérêt à long terme de la France en raison de leur proximité géographique et linguistique, des flux migratoires en provenance de cette région, des compétences françaises acquises par une longue tradition de coopération. Il sera un facteur de croissance de l'économie française, même si « le sujet pour notre pays n'est pas seulement celui de notre commerce extérieur, du retour sur investissement qu'on peut espérer en matière d'aide publique au développement ou de positionnement de nos entreprises » (Assemblée nationale, 2015). Le Sud de l'Europe est aussi concerné puisqu'il risque de particulièrement souffrir d'une dégradation du contexte sahélien.

Cet ouvrage vise à surmonter le pessimisme ambiant quant aux potentialités économiques du Sahel, qui conduit certains à considérer que la seule solution est l'exode des populations. Il s'adresse à l'ensemble des décideurs : membres des gouvernements et de l'administration, parlementaires, tant dans les pays africains que chez les contributeurs d'aide, en particulier en France et plus généralement en Europe. Il s'adresse aussi aux responsables des institutions régionales africaines et des organisations financières multilatérales, ainsi qu'à l'ensemble de la société civile.

1. Il n'existe pas de définition univoque du Sahel : selon les géographes il s'agit de la zone comprise entre les isohyètes 200 et 600 mm de précipitations (Laurent Bossard, 2015), qui se situe en Mauritanie, au Mali, au Niger et au Tchad (OECD/CSAO 2014) et marginalement au Burkina et au nord du Sénégal. Même si l'on retenait une définition stricte du Sahel, la politique de développement de cette zone relativement étroite ne pourrait se concevoir qu'à l'intérieur du développement général des pays (dits sahéliens) qui l'abritent.

L'objectif est de contribuer à la réflexion sur la façon de combiner plus efficacement les efforts en faveur de la sécurité et en faveur du développement². Notre conviction est que sans développement l'insécurité au Sahel se renforcera, avec des coûts humains (et financiers) immenses pour les pays sahéliens, leurs voisins et pour l'Europe.

► Méthode utilisée

La Fondation pour les études et les recherches sur le développement international (Ferdi) a constitué une commission de quelques membres, responsables de cet ouvrage (voir liste p.3). Cette commission s'est appuyée sur l'audition de nombreuses personnalités provenant d'horizons divers, responsables africains, militaires, sociologues et économistes, chefs d'entreprises, responsables d'ONG ou d'institutions d'aide au développement³. Sans avoir impliqué de nouvelles études, cet ouvrage s'appuie sur les apports considérables de la recherche en sciences sociales relative au Sahel ; les références à la fin des annexes témoignent de leur richesse.

► Grandes lignes de l'ouvrage

16

1. Il convient en premier lieu de porter un diagnostic sur l'origine de la violence au Sahel. L'insécurité au Sahel a certes des causes externes à cette région, mais aussi locales : si la pauvreté des personnes ne les conduit pas inéluctablement au banditisme ou à l'engagement djihadiste, elle constitue un terreau favorable à la violence. Il faut donc rappeler, dans un contexte caractérisé par une démographie exceptionnelle, les mécanismes par lesquels s'imbriquent l'absence de perspectives de progrès économique et social et le recours à la violence. C'est ce lien fort qui justifie à nos yeux d'agir en même temps en faveur de la sécurité et du développement économique et humain.

2. Face à ce diagnostic, l'interrogation porte sur la pertinence des actions engagées par la communauté internationale au Sahel au cours des dernières années en faveur de la sécurité et du développement, en ce qui concerne les moyens déployés comme les modalités d'intervention.

3. L'analyse critique de l'action des bailleurs conduit d'abord à analyser comment la communauté internationale pourrait à la fois renforcer son action en faveur de la sécurité et adapter ses modes d'intervention au contexte d'insécurité.

4. Elle amène ensuite à définir comment la communauté internationale pourrait agir plus efficacement en faveur du développement, en particulier dans les zones où demeure une forte insécurité, puisque sans développement il n'y

2. Il existe une prise de conscience internationale de l'exigence de combiner actions pour la sécurité et le développement sous le vocable un peu flou « d'approche globale ».

3. Dont la liste figure au début de cet ouvrage p. 5.

aura pas de retour durable à la paix. La vulnérabilité des économies du Sahel étant multiforme, l'action des bailleurs doit donc être pensée dans un cadre global. D'une part il existe une forte complémentarité entre aide humanitaire et aide au développement. Pour que le processus de retour à la paix se poursuive, il convient que les populations en perçoivent rapidement les dividendes. Dès lors est nécessaire de trouver un équilibre entre les actions à impact rapide et les actions en faveur du développement qui n'ont d'efficacité que dans la longue durée. D'autre part, certains secteurs ont été délaissés par l'aide internationale alors qu'ils sont au cœur de la vulnérabilité du Sahel : particulièrement l'éducation, le développement des zones rurales, la mobilité des personnes, des biens, des informations. Les bailleurs de fonds doivent réinvestir ces secteurs en collaboration étroite avec le secteur privé.

5. La réduction de l'insécurité et le développement économique du Sahel sont d'abord de la responsabilité des États sahéliens, mais ceux-ci connaissent de nombreux facteurs de fragilité. La communauté internationale doit accompagner la construction institutionnelle de ces États, ce qui recouvre là encore de multiples actions possibles, en faveur de l'administration centrale, des collectivités décentralisées comme des institutions à vocation régionale.

L'ouvrage est émaillé d'une série de témoignages issus des auditions, qui figurent dans des encadrés. Il s'appuie sur cinq annexes consacrées respectivement i) à des données statistiques, ii) à la question démographique, iii) à la comparaison des budgets des opérations militaires menées au Sahel et des financements alloués au développement, iv) aux impacts de l'aide au développement sur les conflits et l'insécurité au Sahel et v) à la problématique des États fragiles.

2. Le terreau économique, social et politique de la violence au Sahel

► Persistance d'une forte insécurité

La nature de la violence en Afrique de l'Ouest a changé au cours de la dernière décennie. De nouvelles formes de conflictualité sont apparues, en plus des conflits entre États ou des guerres civiles : violences lors d'élections, guerres à la périphérie des États par des insurgés armés en conflit les uns avec les autres et banditisme. Ces guérillas et brigandages se développent dans un contexte de trafic de drogue et d'armes, et d'extrémisme religieux.

Certes la situation sécuritaire au Sahel s'est améliorée depuis la situation catastrophique de janvier 2013 qui a justifié l'opération SERVAL et depuis l'accord du 20 juin 2015 entre le gouvernement du Mali et les mouvements armés du nord du Mali. Les gouvernements des différents États de la région ont pris conscience que la lutte contre le terrorisme était un enjeu régional, et il est clair que la coopération s'intensifie entre les groupes extrémistes et terroristes dans tout le Sahel⁴. Ainsi la Force multinationale mixte réunissant le Cameroun, le Niger, le Tchad et le Nigéria a-t-elle commencé à mener des actions conjointes contre Boko Haram. La création du G5 qui réunit l'ensemble des pays qui sont l'objet de ce livre témoigne de la même volonté d'une action commune, particulièrement dans le domaine de la sécurité⁵. Mais, selon le dernier *Rapport du Secrétaire général des Nations unies sur les activités du Bureau pour l'Afrique de l'Ouest*⁶ « les conditions de sécurité restent extrêmement fragiles ».

Au cours des neuf derniers mois, l'accord de paix au Mali s'est mis laborieusement en place, mais les administrations provisoires prévues par l'accord n'ont pu être établies dans les régions du Nord⁷. Les attaques armées les plus spectaculaires – celles de l'hôtel Radisson Blue à Bamako, du camp de la Mission

4. Comme en témoigne notamment l'attaque de l'hôtel de Grand-Bassam en Côte d'Ivoire le 13 mars 2016 ou celle de Ouagadougou le 16 janvier.

5. Les pays du G5 Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Tchad) ont défini un Programme de Projets Prioritaires en 2014. Ce programme comprend 33 projets à mener entre 2015 et 2017, pour un montant global de 11 milliards d'euros, répartis en 4 composantes (sécurité, gouvernance, infrastructures et développement humain). La composante sécurité est de 1 575 milliards d'euros. Le G5 Sahel dispose d'un Comité Défense et Sécurité qui s'est réuni à N'Djamena le 18 novembre 2015, en présence de représentants français et américains comme observateurs. (Cantens et Raballand, p.14.)

6. En date de décembre 2015 ; ce rapport est publié tous les six mois.

7. Rapports du Secrétaire général sur la situation au Mali (décembre 2015 et mars 2016).

multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) à Kidal, du poste de police de Oursi, puis de la brigade de gendarmerie de Samorogouan au Burkina, à la frontière du Mali – ont fait de nombreux morts et blessés. S'ils choquent à juste titre la communauté internationale et la population de villes ouest-africaines qui découvrent le terrorisme, ces bilans doivent être mis au regard des morts silencieuses dans des territoires ruraux en proie à des attaques bien plus fréquentes de groupes armés.

« Les menaces et les campagnes d'intimidation menées par le Front de libération du Macina et Ansar Eddine à Mopti et par Al-Qaida au Maghreb islamique (AQMI) se sont intensifiées ; les extrémistes semblent déterminés à saper le processus de paix et ont de plus en plus visé ses partisans, y compris les parties signataires (la Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA) et la coalition de groupes armés Plateforme), les civils, les fonctionnaires et les acteurs internationaux présents dans le centre et dans le nord du Mali. »⁸ Les Forces maliennes de défense et de sécurité, l'armée française et la MINUSMA ont continué d'être les cibles principales des attentats. Ces attaques s'opèrent avec des moyens de plus en plus sophistiqués (roquettes ou mortiers, engins explosifs improvisés ou véhicules piégés conduits par des kamikazes). Cependant les actes de banditisme à motif économique semblent avoir constitué la plus grande menace pour les populations dans les régions de Gao et de Tombouctou. Les conflits intercommunautaires persistent dans les régions de Ménaka et de Tombouctou (entre les communautés Touaregs Ibogaletane et Daoussak, ainsi qu'entre les Daoussak et les Foulani)⁹.

Les attaques du groupe terroriste Boko Haram se sont poursuivies sans relâche au Nigeria et se sont étendues à plusieurs reprises à la région de Diffa au Niger. L'état d'urgence décrété par le gouvernement nigérien a entravé les échanges avec l'extérieur et provoqué la hausse des prix des produits alimentaires, l'insécurité a entraîné le départ de certains fonctionnaires, particulièrement sensible dans les services de santé ; la situation s'est aggravée avec l'arrivée de plus de 200 000 réfugiés en provenance du Nigéria. L'attaque de Bosso le 3 juin a été très meurtrière et a montré l'impuissance des soldats nigériens face au combat conduit par les djihadistes.

► Sources de la violence et exigence du développement

L'urgence est de mieux comprendre les interactions complexes entre causes profondes, déclencheurs et accélérateurs de crises dans l'alchimie complexe des conflits contemporains, sans perdre de vue leurs trajectoires historiques¹⁰. Les conflits violents au Sahel ont des causes à la fois exogènes et endogènes ; ils sont favorisés par de multiples fragmentations des sociétés sahéliennes ; ils éclatent sur

8. *idem*.

9. *idem*.

10. Sur l'importance en général des sources historiques, voir Enrico Spolaore et Romain Wacziarg, (2013).

fond d'institutions (formelles, informelles et hybrides) défaillantes. Ils découlent aussi sans doute très largement du manque de développement économique et social.

1. Des foyers de violence interconnectés menant à une « trappe de conflictualité »

Les différents foyers de violence, issus de contextes locaux particuliers et historiques, ont été progressivement amenés à s'interconnecter, par le biais de trafics (d'armes, de drogue, de biens de contrebande ou de migrants) ou par intérêt partagé dans la déstabilisation d'une région. Des conflits locaux (par exemple entre familles sur l'usage du foncier) entrent en résonance avec des conflits nationaux (par exemple les revendications touareg), qui acquièrent une dimension régionale par contagion de l'instabilité (par exemple le flux de combattants entre la Libye et le nord-Mali), de nombreux groupes mobilisant par ailleurs en faveur de leurs exactions le discours d'un conflit global au vernis religieux (par exemple l'affiliation à Al Qaida ou l'État islamique – qui fournissent de puissants relais de médiatisation). Il existe une grande porosité entre les différents groupes armés signataires ou non de l'accord d'Alger et les « bandits de grand chemin » ou groupes crapuleux et mafieux ; ces derniers « profitent parfois de la focalisation médiatique sur le terrorisme en ajoutant les actions terroristes à leur répertoire... Le flou idéologique se combine à des appartenances à géométrie variable. » (Raincourt et Conway-Mouret, 2016, p. 27). Des « systèmes de conflits » se développent ainsi de part et d'autre des frontières étatiques, qui forment des limites au commerce licite et à l'action des États bien plus qu'à l'action des trafiquants ou des combattants qui en jouent. Des zones importantes de territoire basculent ainsi dans une « trappe de conflictualité » dont les effets d'entraînement rendent l'issue d'autant plus complexe et incertaine que ces territoires fragiles souffraient préalablement du phénomène de « piège de pauvreté » combinant faiblesse du capital humain (indicateurs d'éducation et de santé alarmants), pressions démographiques et écologiques, et extrême faiblesse des institutions publiques¹¹.

L'Afrique de l'Ouest est en effet devenue depuis 2005 la plaque tournante de l'approvisionnement en cocaïne de l'Europe depuis l'Amérique du Sud ; ce sont aussi développés les trafics de méthamphétamine et d'héroïne (UNODC 2013). À la drogue et aux armes s'ajoute le trafic traditionnel de cigarettes (OECD/CSAO, 2014, chapitre 9). La chute du régime de Kadhafi a entraîné le retour au Sahel de milliers de migrants pauvres et sans emploi ainsi que d'hommes armés qui avaient guerroyé pour Kadhafi. Elle a renforcé le trafic des armes, parfois très modernes et sophistiquées en provenance de Lybie. L'Algérie a repoussé vers le sud les militants d'AQMI qui ont dès lors déployé leurs actions au Sahel plus qu'en Algérie. La montée en puissance de Boko Haram que le gouvernement du Nigéria n'a pas combattu

11. Voir P. Collier, annexe 5.

jusqu'à l'élection de M. Goodluck Jonathan à la Présidence, est à l'origine d'attaques terroristes dans les pays voisins, Niger, Tchad et Cameroun.

Une vulnérabilité identitaire est nourrie par les fragmentations, ethnolinguistiques et religieuses. La rébellion touareg est symbolique à cet égard. Elle a une très longue histoire, puisqu'elle remonte aux premières incursions françaises dans le nord du Sahel en 1890. Après la décolonisation, les Touaregs ont été marginalisés politiquement, leur style de vie se heurtant à celui des populations sédentaires ; les tensions s'accroissent encore durant les épisodes de sécheresse, sans que les gouvernements des États sahéliens aient pris des mesures à la hauteur du problème.

Les fragmentations ethniques et religieuses ont été exacerbées par l'absence d'une gouvernance publique à même d'arbitrer les conflits et en laquelle les populations aient confiance. Elles ont contribué simultanément à rendre plus difficile cette gouvernance. En effet, les institutions formelles (préfectures, conseils régionaux, mairies) cohabitent avec les institutions traditionnelles (chefferies, communautés religieuses) dans des schémas hybrides dont l'efficacité pour le règlement des conflits quotidiens est fluctuante. Au niveau local comme au niveau national, les gouvernants sont souvent prisonniers de ceux qui les ont portés au pouvoir (audition de Jean-Pierre Olivier de Sardan) et inversement dans des schémas rigides de gouvernance qui ne laissent la place ni aux changements de rapports de force, ni aux évolutions des modes de vie, ni aux demandes d'inclusion d'une jeunesse pourtant majoritaire (Clara Arnaud, 2016).

Le poids des cultures et des religions

« LE BURKINA FASO EST APPAREMMENT LE PAYS SAHÉLIEN le moins perturbé par les faits religieux. Les musulmans (60,5 % de la population), les chrétiens (23,2 %), les animistes (15,3 %) et les autres pratiques (1 %) ¹² cohabitent de manière pacifique. Les autres pays tels que la Mauritanie (officiellement République islamique), le Mali et le Niger qui comptent 94 % de musulmans, 4 % de catholiques et 2 % d'animistes, connaissent des mouvements d'intégrisme qui font planer des risques d'instabilité sur ces pays.

En revanche, la situation religieuse au Tchad est fort différente de celle des trois pays précédents. Au Tchad, la dualité religieuse crée, dans une certaine mesure, une fracture Nord-Sud, l'islam étant venu du nord, véhiculé par des migrations ou des marchands arabes, alors que la chrétienté est venue du sud, avec l'installation des Européens pendant la période coloniale. Selon certaines estimations, 50 % de la population y pratiquerait l'islam, environ 35 % la religion chrétienne et le reste, les religions traditionnelles.

Même si la religion et l'ethnie, ne sont pas en elles-mêmes des facteurs inévitables de conflit, leur mauvaise utilisation dans le cadre de certaines

12. Recensement général de la population et de l'habitation (RGPH) du Burkina Faso, décembre 2006.

rhétoriques politiques ou religieuses, les transforme en des facteurs de fragilité et d'instabilité dans certains pays du Sahel».

(Tertius Zongo, 2016)

« JE NE SUIS PAS UN SPÉCIALISTE DE LA QUESTION RELIGIEUSE et en particulier celle de l'Islam, (mais on peut se reporter aux travaux d'un collègue du LASDEL (Laboratoire d'études et de recherche sur les dynamiques sociales et le développement local), M. Abdoulaye SOUNAYE, qui est un islamologue de renom travaillant également à l'université de Niamey). Je vais décrire la Wahhabisation des esprits au Niger, telle que je l'ai observée en cinquante ans.

Le wahhabisme, ou au Niger l'izalisme, a gagné la bataille de l'idéologie en termes gramsciens. Les salafistes ont réussi à imposer leurs règles du jeu dans la vie sociale (mais pas dans la vie politique jusqu'à maintenant) sans que personne ne s'oppose à eux. Cela veut dire une série de choses très concrètes dans le paysage quotidien nigérien :

1. Très peu de femmes osent sortir sans porter le hijab, et on en trouve de plus en plus qui portent la tenue wahhabite (i.e. tenue sombre couvrant le corps entièrement). Beaucoup de fillettes, même très jeunes, vont également à l'école avec le hijab.

2. Dans les réunions publiques, aucune femme nigérienne, peu importe sa religion, ne va tendre sa main aux hommes qu'elle ne connaît pas par peur qu'il la refuse. Il m'est aussi arrivé de me faire refuser la main par une femme médecin à l'hôpital.

3. Il n'y a plus un seul bâtiment public où il n'y ait une mosquée. C'était impensable auparavant.

4. Dans tout colloque, séminaire ou atelier, les « pauses prière » sont incorporées dans le programme, et, le plus souvent on demande à un imam de prononcer une fatiya (prière coranique) en ouverture.

Cependant en tant qu'organisation religieuse, le wahhabisme est très minoritaire au Niger. Mais il y a une différence entre le wahhabisme en tant qu'organisation et le wahhabisme en tant qu'idéologie. C'est tout cela que j'entends par la « wahhabisation » des esprits, cette sorte de ritualisme médiéval obsessionnel qui s'est vraiment développé et qui arrive, y compris dans l'université de Niamey (dont les amphithéâtres se vident au moment de la prière). Aujourd'hui, le principal bâtiment de l'Université est sa mosquée (construite par l'ancien recteur), tenue par un imam salafiste érudit. De plus, l'association des étudiants (qui fait la loi à la faculté) est également salafiste. Actuellement, il y a des tentatives de mettre à part les hommes et les femmes dans les restaurants universitaires. Il y a également certaines lignes de bus universitaires qui ont des cars pour les hommes et des cars pour les femmes.

Cela ne veut pas dire que les personnes adhèrent au mouvement

salafiste en tant que tel, mais les aspects du quotidien ont changé. C'est de cette façon que l'idéologie wahhabite dispose d'une forme d'hégémonie gramscienne dans la société qui fait que personne n'ose le dénoncer ou le critiquer. Le premier ennemi des salafistes ce sont les autres musulmans (les chrétiens ne sont d'une certaine façon qu'en second rang). En effet, les salafistes se sont installés au Niger en attaquant dans un premier temps les imams en place, considérés comme ignares, à moitié païens ou corrompus...

L'izalisme est un mouvement originaire du Nord du Nigéria. Au départ les izalistes se distinguaient beaucoup du reste de la société nigérienne en refusant de se mélanger aux autres musulmans que ce soit dans leurs lieux de cultes (ils avaient leurs propres mosquées) ou dans leurs coutumes (critiques fortes de la commémoration du Mouloud et des cérémonies coutumières, port du voile intégral par les femmes, etc.). Ils fonctionnaient un peu comme des pentecôtistes. Ce qui est intéressant c'est qu'ils arrivaient comme des puritains à la Weber en étant contre les dépenses somptuaires des cérémonies coutumières et musulmanes. En somme, ils arrivaient comme un mouvement puritain contre l'ostentation festive, y compris dans l'Islam. Sans faire de politique, ils faisaient du prosélytisme interne à l'Islam et cela a été leur première force. Leur succès n'est pas dû principalement à l'argent du Qatar ou de l'Arabie Saoudite, mais à une action de prosélytisme salafiste interne à l'Islam et puritain. Ils se sont ensuite étendus petit à petit et sont passés d'une petite communauté montrée du doigt et moquée à un groupe totalement ancré dans la société, et diffusant largement son idéologie, notamment dans les services publics. Évidemment, ce mouvement rejoint les initiatives menées par des pays du golfe comme le Qatar, passant par le financement de mosquées (et de leurs imams) ou les étudiants allant faire leurs études coraniques là-bas. Il s'agit donc de deux mouvements complémentaires...

Il y a actuellement un grand pluralisme dans l'islam et une forte effervescence. Le mouvement izaliste lui-même n'est pas unifié. Il a connu des scissions/recompositions diverses et des tensions persistent sur la question de l'ouverture ou non à un islam politique. Il y a aussi de jeunes prêcheurs qui appartiennent au mouvement salafiste mais qui travaillent à leur compte et ne sont donc pas directement liés aux izalistes. Il y a aussi quelques Églises chiites qui se développent. Dans ce marché religieux très diversifié, la vision idéologique dominante est wahhabite ou salafiste, mais reste pacifique. Boko Haram s'ajoute à cette diversité religieuse en représentant une branche salafiste à la fois politique et extrémiste. Il est une version ultra-violente du salafisme qui s'en est pris dans un premier temps aux musulmans. Il a recruté en territoire nigérien plusieurs centaines, voire milliers de jeunes. Boko Haram bénéficie du climat salafiste nigérien et il le pousse à l'extrême

en demandant une révolution radicale dans le monde politique par l'instauration d'un califat. Cela rejoint l'idée qu'il s'agit du seul mouvement radical d'opposition au régime en place, à l'État, aux services publics et à l'Occident.

Il est sûr qu'on ne peut pas nier la percée wahhabite en Afrique de l'Ouest mais également dans d'autres parties du monde comme l'Asie. »

Jean-Pierre Olivier de Sardan

Faiblesse de la gouvernance et prédation

« LA PLUPART DES HABITANTS SEMBENT FRUSTRÉS par l'absence de gouvernance efficace et de développement qui perpétue leur misère et leur mobilité sociale extrêmement limitée. Cette tendance se fait particulièrement ressentir lorsque le gouvernement est perçu comme un prédateur ou lorsque l'État central est peu présent, voire absent, mais aussi dans les régions où la mauvaise gouvernance, en particulier la corruption aiguë, a contribué à prévenir le développement et la prestation de services. Pendant des décennies, les gouvernements centraux de la région n'ont prêté que peu d'attention aux périphéries. Ces dernières constituant rarement une menace immédiate ou une base d'influence des politiciens puissants, ils les ont laissés stagner tout en se partageant les bénéfices de la corruption locale. Dans les pays qui redistribuent partiellement les ressources à des régions sous-développées, cela profite souvent aux acteurs locaux influents et aux élites corrompues. Cette situation conduit trop souvent à une hausse de l'insécurité, à la participation de l'élite à des activités illégales et, finalement, à la désaffection vis-à-vis de l'État, rendant ces régions vulnérables à l'insurrection et à la manipulation par des acteurs qui alimentent et aggravent les tensions sociales. Les réseaux criminels peuvent ainsi devenir des détenteurs du pouvoir, en entrant dans les institutions publiques ou en les dominant. » (« Le Sahel central au cœur de la tempête », rapport de l'International Crisis Group n°227, juin 2015).

« De manière générale, plus on voit progresser l'insécurité, plus cette insécurité est propice à la prédation, aux trafics en tout genre, comme l'a montré l'exemple du Libéria et de la Sierra Leone »

Benoît Miribel

2. Vulnérabilité économique et environnementale

Aux vulnérabilités identitaires et politiques s'ajoute une grande vulnérabilité économique et environnementale. Tous les pays sahéliens, le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal, le Tchad et plus à l'est le Soudan et l'Éthiopie sont depuis longtemps classés par les Nations Unies dans la catégorie des « Pays les moins avancés » (PMA ou LDCs en anglais). Cette catégorie réunit à l'heure actuelle 48 pays, en majorité africains, que la communauté internationale s'est engagée à favoriser en matière d'aide au développement et de préférences commerciales. Elle repose sur trois critères : un faible revenu par tête, un faible capital humain (santé, éducation) et une forte vulnérabilité économique ; cette dernière résulte d'une part de l'ampleur des chocs exogènes que subissent ces pays, indépendante de leur politique économique et d'autre part du degré d'exposition à ces chocs¹³, ampleur et exposition particulièrement élevées au Sahel : les pays du Sahel sont reconnus, en tant que PMA, comme subissant une vulnérabilité structurelle qui risque de les maintenir dans un piège de pauvreté (Guillaumont, 2009). Le tableau 1 en annexe 1 montre que les cinq pays sahéliens, comparés à l'ensemble des pays en développement, ont un indice de vulnérabilité économique structurelle supérieur (à l'exception du Mali) et un indice de capital humain bien inférieur. En outre, grâce à un indicateur de vulnérabilité physique des pays au changement climatique (PVCCI) (calculé par la Ferdi) comportant deux composantes, l'une qui mesure les risques liés aux chocs progressifs (qu'il s'agisse du risque d'inondation résultant de la montée des mers ou d'un accroissement de l'aridité), et l'autre les risques liés à l'intensification des chocs récurrents (précipitations, températures, cyclones), on constate que la vulnérabilité au changement climatique des pays sahéliens est bien supérieure à celle de l'ensemble des pays en développement, des pays africains et même des autres PMA.

L'exemple du lac Tchad, emblématique du changement climatique

LA RÉGION DU LAC TCHAD, PÔLE DE PRODUCTION AGRICOLE à cheval sur quatre États et soumise aux violences de la secte Boko Haram, est une zone sahélienne emblématique du changement climatique – et des liens intimes entre vulnérabilités environnementales, sociales et politiques. Les récents rapports consacrés au lac Tchad dressent le diagnostic suivant : bien que sa superficie ait été divisée par trois depuis les années 60, le lac Tchad est un pôle rural attractif en ressources (eau et terre) et en emplois (production

13. L'ampleur des chocs est mesurée par l'instabilité des exportations de biens et services, l'instabilité de la production agricole, l'importance de la population affectée par des désastres naturels et le degré d'exposition aux chocs est mesuré par la petite dimension démographique de ces pays, l'importance de la valeur ajoutée agricole dans leur Produit national et la forte concentration de leurs exportations.

économique et alimentaire) essentiel pour la vie des millions d'habitants de son arrière-pays. Près de 50 millions de personnes peuplent au total le bassin-versant du lac, englobant la région de Diffa au Niger, les États du Borno et de Kano au Nigéria, l'extrême nord du Cameroun, et la moitié sud du Tchad jusqu'au nord de la République Centrafricaine. L'économie du lac et du bassin est faite d'échanges et de commerce principalement autour des activités de pêche, d'agriculture et d'élevage. Les populations habitantes des rives du lac ou de ses nombreuses îles – environ 2 millions directement riveraines et dans les îles – ont développé avec le temps un grand savoir-faire pour exploiter les ressources lacustres face à l'incertitude; elles savent tirer parti de la variabilité de l'environnement du Lac, où alternent plans d'eau libres peu profonds, marécages inondés et zones de végétation, en fonction des saisons et des crues. Le dynamisme et la résilience des exploitations familiales s'expliquent par la mobilité et la multi-activité des hommes, ainsi que la multifonctionnalité des sols.

Jusqu'en 2014, cet espace constituait un pôle d'exportation de nourriture au sein du Sahel et un important pourvoyeur d'emplois. Le potentiel de développement du Lac et de son bassin est donc considérable, mais il est menacé par une combinaison de facteurs structurels et conjoncturels. La richesse de la biodiversité repose en effet sur un écosystème fragile, aujourd'hui très affecté par les changements climatiques et les pressions anthropiques. Les services écosystémiques fournis par le Lac Tchad sont essentiels dans un environnement régional sahélo-saharien marqué par l'aridité et l'irrégularité de la disponibilité des ressources en eau. La croissance démographique dans la sous-région, l'une des plus fortes au monde, met cet écosystème sous pression. Les tensions se sont ainsi multipliées autour de l'accès aux ressources (foncières, fourragères, halieutiques, etc.) Les mécanismes traditionnels de règlement des litiges peinent désormais à réguler les conflits qui se multiplient sur un espace aménagé saturé, nécessitant de mettre en valeur de nouvelles surfaces propres à la culture ou d'accroître la productivité. De plus face à l'afflux de réfugiés et de déplacés fuyant les attaques de la secte Boko Haram, l'extrême solidarité témoignée par des communautés hôtes pourtant vulnérables, qui ont partagé terres et nourriture durant les premières années de la crise, pourrait se rompre. (source: AFD)

3. Croissance du revenu par tête plombée par la croissance démographique extrême

Certes la croissance économique a été relativement rapide dans les pays sahéliens ces dernières années, mais elle s'avère très instable avec des périodes de décroissance (annexe 1, tableau 2). De plus, elle s'est accompagnée d'une perte élevée du capital naturel (annexe 1, tableau 4). Compte tenu de la croissance démographique la croissance du revenu par tête est faible (de 2011 à 2015 elle s'étage entre 1 et 4 % selon les pays) (annexe 1, tableau 3). En effet, la croissance de la population est exceptionnellement rapide et a toute chance de le rester, comme en témoignent les prévisions des Nations Unies, quelle que soit l'incertitude sur l'évolution de l'indice de fécondité¹⁴. Ainsi en 2100 les pays du Sahel pourraient chacun atteindre des niveaux de population similaires à ceux de la France (75 millions d'habitants) à l'exception de la Mauritanie, qui restera moins peuplée, et du Niger dont la population pourrait être plus du double (cf. annexes 1, tableau 5 et annexe 2). Même si cette croissance démographique s'accompagne d'une urbanisation plus rapide (comme au cours des soixante dernières années où elle a atteint 6,6 % par an en moyenne), la croissance de la population rurale restera forte (elle pourrait être de l'ordre de 2 % par an)¹⁵. La densité croissante des populations rurales et l'accroissement de l'aridité des terres (avec le réchauffement climatique) se cumulent pour réduire la productivité agricole et renforcer les tensions, voire les conflits violents et l'exode des populations (Sévérino et Ray, 2010).

Toute évolution démographique est un phénomène de long terme et l'on ne peut pas espérer l'infléchir rapidement, compte tenu de la structure par âge de la population sahélienne. Certains misent pour réduire la croissance démographique sur un actif planning familial. « Si au Sahel la planification des naissances se répand rapidement en milieu urbain, comme c'est le cas dans les autres pays africains, elle reste très déficiente en milieu rural. Les perspectives à long terme sont donc particulièrement incertaines pour la natalité, principal moteur de la croissance démographique. Le cas le plus crucial semble être le Niger où les signes de baisse de la fécondité en milieu rural sont peu probants jusqu'ici » (Michel Garenne, annexe 2). Quoi qu'il en soit, la politique de réduction des naissances ne saurait être mise en œuvre sous la seule influence des bailleurs de fonds, au risque d'y voir

14. « Pour ce qui concerne les estimations et les projections de population au Sahel, il faut d'abord noter l'imprécision des données. Aucun des pays étudiés ne dispose de statistiques d'état civil complètes, qui fourniraient des séries temporelles précises de naissances et de décès, ni de comptages réguliers et fiables des migrations. L'ordre de grandeur des incertitudes peut être de 10 % pour la population, probablement autant pour la fécondité et la mortalité, et bien plus considérable pour les migrations. Cependant, malgré l'incertitude, la croissance démographique des pays du Sahel reste bien établie, les grandes tendances évidentes, et les projections à long terme réalistes si on admet l'hypothèse du prolongement de ces grandes tendances de fécondité et de mortalité. » Michel Garenne

15. Il semble que la croissance démographique dans la partie sahélienne du Mali (à Tombouctou, Gao et Kidal) soit inférieure à celle du reste du pays en raison d'une fécondité plus faible et des migrations (Bossard 2015).

l'expression d'un complot occidental malthusien. En revanche l'aide internationale peut avoir pour objectif d'améliorer la santé des femmes, particulièrement de celles en couche qui souhaitent pouvoir espacer les naissances (condition d'une moindre mortalité infantile) et des adolescentes qui doivent régulièrement faire face seules à des grossesses non désirées. À cet égard, les systèmes de santé sont largement déficients. Mais l'espacement des naissances ne suffit pas pour réduire la croissance démographique. La fécondité se réduira seulement en zone rurale lorsqu'un nombre élevé d'enfants cessera d'apparaître aux parents en zone rurale comme la seule assurance-vieillesse. Une telle évolution des mentalités suppose que les enfants survivent aux premières années de leur vie et reçoivent une éducation débouchant sur un emploi et un revenu stables. On ne peut compter sur la seule politique de limitation des naissances pour réduire la croissance démographique et faire de cette décroissance un préalable au développement du Sahel. En effet, il est illusoire de penser qu'il puisse y avoir de transition démographique sans développement économique préalable.

La pression démographique sur les terres

« LA CONCURRENCE FONCIÈRE AMÈNE AU CONFLIT entre Touaregs et Peuls. Les populations Haoussa du Niger et du Nigéria ont tendance, comme celles du Burkina Faso, à cultiver le mil de plus en plus loin au Nord parce qu'il y a un peu d'espace cultivable. Or, elles rencontrent là les populations qui vivent d'élevage et qui elles aussi font une culture de mil de façon à avoir une réserve. Cela engendre une confrontation souvent extrêmement violente sur laquelle se greffent des questions d'ethnicité. La concurrence foncière dans la région des savanes qui est ancienne va continuer à se développer... À la vitesse à laquelle se rassemblent les populations urbaines en Afrique de l'Ouest, cela devrait entraîner un écosystème de production agricole en anneaux périurbains très importants et des tensions foncières accrues. Tous ces mécanismes de tension potentielle sont des sources d'opposition ethnique et religieuse et de conflit. »

Michel Griffon

La limitation des naissances

« LES DEMANDES DE CONTRACEPTION CHEZ LES FEMMES à certains moments de leur vie génésique ne veulent pas nécessairement dire qu'elles souhaitent une réduction de la natalité (si on espacé les naissances de deux ou trois ans il est toujours possible d'avoir dix enfants). En milieu rural

principalement, une forte natalité est un comportement économique parfaitement rationnel car c'est le meilleur moyen d'être pris en charge au moment de la vieillesse (il n'y a aucun système de retraite ou de protection sociale au Niger), en espérant qu'avec de nombreux enfants il y en aura au moins un, deux ou trois, qui pourront s'occuper de leurs parents devenus âgés. C'est aussi « bien vu » socialement, un signe de réussite et de prestige. Les actions de « communication » sur l'urgence d'une planification familiale en raison de la « bombe démographique » consistent à proposer des « changements de comportement » qui aboutissent à vouloir remplacer un comportement à la fois parfaitement rationnel et socialement valorisé par un comportement basé sur un principe d'action collective autour d'objectifs non partagés par la majorité des Nigériens (et où les stratégies de passager clandestin sont donc en outre légitimes). Dans le même temps au Niger en ville et dans les classes moyennes et supérieures la transition démographique s'est engagée spontanément, du fait de la hausse du niveau de vie et de la cherté de l'éducation des enfants. C'est d'ailleurs la voie qu'a suivie la transition démographique dans le monde occidental, c'est-à-dire par le développement et non pas par la propagande. »

Jean-Pierre Olivier de Sardan

« IL FAUT ESSAYER D'ENCOURAGER TOUS LES ASPECTS de la politique familiale. Quand je dis « politique familiale », j'emploie le terme à dessein pour ne pas dire « planning familial » parce que nous ne sommes pas convaincus que la question soit d'ordre technique ou médical. Même si nous avons eu parfois tendance à penser que c'est essentiellement une question de santé et de contraception (c'est certainement un des éléments), il y a de toute évidence un dialogue à avoir avec les communautés et les États pour encourager leur prise de conscience du fait que la croissance démographique mériterait d'être plus modérée et progressive si les pays veulent réussir leur émergence... Il est hors de question que ce soit les Occidentaux qui demandent aux Africains de limiter leur population, ce serait inapproprié et de plus voué à l'échec : cela passerait pour un complot occidental, il faut que ce soit une volonté africaine. »

Jean-Pierre Marcelli

« LE PROBLÈME DE LA PLANIFICATION FAMILIALE et de la régulation de la fécondité doit être posé aux élites sahéniennes qui sont insuffisamment sensibilisées aux problèmes budgétaires que pose la nécessité d'éduquer et de soigner des cohortes de plus en plus nombreuses d'enfants et à la trappe de pauvreté dans laquelle les enferme la croissance démographique exceptionnelle de cette région. La décision d'intervenir en ce domaine reste

de leur responsabilité sachant que les obstacles culturels et religieux sont immenses. Mais d'autres pays pauvres musulmans ont su y répondre comme le Bangladesh et l'Indonésie. Des moyens existent tels que l'éducation des jeunes filles, l'interdiction des mariages précoces (comme l'a récemment fait le Tchad), la mise à disposition des moyens de contraception modernes et des conseils appropriés y compris dans les bourgs ruraux reculés, et les campagnes d'information et de sensibilisation.»

Serge Michailof

4. Vulnérabilité sociale et éducative

La faible croissance du revenu par tête s'accompagne d'une forte vulnérabilité sociale. Même si l'extrême pauvreté s'est réduite dans les pays sahéliens, elle reste considérable (entre 40 et 50 % de la population, comme le montre le suivi du premier indicateur des Objectifs du millénaire pour le développement « réduire de moitié l'extrême pauvreté » – cf. annexe 1, tableau 6). La croissance économique a été peu inclusive. Les déséquilibres territoriaux et générationnels se sont accentués : nord vis-à-vis du sud, campagne vis-à-vis des villes, jeunes vis-à-vis des anciens. En effet la croissance économique a été tirée par l'exportation de produits primaires et s'est peu diffusée dans les régions rurales, en particulier dans les régions du nord. La croissance démographique, l'aggravation des aléas climatique et les épisodes de guerre se sont conjugués pour renforcer la vulnérabilité alimentaire des populations pauvres. (cf. annexe 1, tableau 7)

Alors que hors de l'Afrique la proportion des jeunes diminue depuis les années 1980¹⁶, le cœur du problème au Sahel réside dans la présence d'une population majoritairement jeune (40 à 50 % de la population totale ont moins de 14 ans¹⁷), sans perspective de formation et d'emploi, ce qui représente un défi permanent d'intégration. Quant aux jeunes de 15-29 ans, leur proportion va continuer à augmenter dans les pays du Sahel et culminer à 28 % vers 2030 pour ensuite diminuer lentement. Le pic va être encore plus tardif au Niger (2050), (Michel Garenne, annexe 2). Condamnés à entrer dans l'âge adulte de plus en plus tardivement faute de ressources financières propres, les jeunes sont la proie « d'un sentiment d'exclusion de la vie économique et sociale, mais aussi politique, civique, dans des sociétés marquées par de fortes hiérarchies intergénérationnelles »¹⁸. Si les pays sahéliens, comme l'ensemble de l'Afrique, ont connu un développement rapide du taux de scolarisation primaire, l'école publique répond mal aux souhaits des parents, de telle sorte que le temps passé à l'école par les enfants est anormalement faible et ne leur permet pas réellement d'apprendre à lire et écrire. La dégradation de la

16. Michel Garenne, annexe 2.

17. Source : *World Bank World Development Indicators*.

18. Clara Arnaud (2016).

qualité des enseignements et le manque de formation professionnelle rendent l'éducation inadaptée aux emplois potentiels depuis que l'accès à l'administration s'est tari. L'école publique ne prépare pas aux emplois agricoles, peu valorisés chez les jeunes, et aux emplois industriels et de services qui semblent réservés aux diplômés de l'enseignement secondaire ou même supérieur.

On assiste parallèlement à un développement des écoles coraniques, très diverses quant au niveau d'éducation offert, qui ont en commun de proposer un autre modèle éducatif en vue d'une insertion dans un réseau social à dominance religieuse. Au Niger et à l'est du Mali les écoles coraniques d'obédience salafiste progressent rapidement dans un contexte où l'islam traditionnel perd du terrain (Audition de Jean-Pierre Olivier de Sardan : « au Niger le Salafisme a gagné la guerre des esprits »)¹⁹. Les organisations religieuses, financées par les royaumes et principautés du golfe Persique, s'investissent de plus en plus dans les activités sociales et humanitaires, délaissées par les États, dans les territoires du nord du Sahel, et de manière générale les zones rurales désavantagées par les choix publics en matière d'accès à l'électricité, à l'eau potable, à l'éducation et aux dispensaires et hôpitaux. Les organisations religieuses sont aussi le ferment de la contestation sociale et politique. Sans perspectives d'avenir, une part croissante de la jeunesse devient la proie des trafiquants de drogues et des extrémistes religieux.

L'intervention de l'armée française a privé les populations des villes du nord du Mali des revenus tirés des multiples trafics, sans leur offrir des revenus de substitution en l'absence de développement économique. La tentation des jeunes de rejoindre la rébellion est forte, souvent plus pour des raisons de survie et de reconquête d'un rôle dans la société que pour des raisons idéologiques ou religieuses.

Les perspectives démographiques du Sahel suggèrent qu'à l'avenir les migrations de populations vont s'accroître, des zones rurales vers les villes (capitales mais aussi villes secondaires²⁰), du nord vers le sud des États sahéliens et vers les pays voisins plus au sud où les conditions du développement économique sont plus favorables. Cette dynamique migratoire n'est d'ailleurs pas nouvelle car le Sahel s'est toujours caractérisé comme un espace de forte mobilité des populations (OCEDE/CSAO, 2014, chapitre 1 et annexe 3). De nombreux observateurs pensent que l'avenir du Sahel est dans la migration. Mais on peut douter de la capacité d'absorption des régions sud des pays sahéliens et de celle des pays voisins et craindre ainsi que ces migrations, si elles sont massives, ne soient source de tensions et de violence dans toute l'Afrique de l'ouest.

Les gouvernements africains semblent conscients de l'exigence de mener de front le combat pour la sécurité et pour le développement : en 2010 le gouvernement malien avait lancé le « Programme spécial pour la paix, la sécurité et le développement au Nord-Mali » ; de même récemment l'Accord pour la paix et la

19. De plus le salafisme tend à s'étendre dans les pays au sud du Sahel (Sénégal, Côte d'Ivoire, Nigeria) aux dépens de l'islam traditionnel des confréries.

20. « Africapolis » : <http://www.afd.fr/home/publications/travaux-de-recherche/archives-anciennes-collections/NotesetEtudes/Africapolis>

réconciliation au Mali a mis en place « une zone de développement des régions du Nord ». Toutefois les réponses apportées ne sont pas à la hauteur du défi, d'un point de vue tant qualitatif que quantitatif.

L'origine interne de l'insécurité peut ainsi se résumer dans la vulnérabilité structurelle, tant politique qu'économique, sociale et environnementale, des pays sahéliens. (Marc et al, 2015). Il existe une combinaison de ces facteurs de vulnérabilité avec des situations culturelles et religieuses complexes (annexe 4). Il n'y aura pas de paix véritable au Sahel sans développement économique inclusif²¹. Le coût de l'inaction serait considérable car celle-ci laisserait se développer des poches d'insécurité et d'extrême pauvreté dans toute l'Afrique de l'Ouest, exacerbant les migrations de détresse des populations sahéliennes vers les pays côtiers et l'Europe, et conduisant au maintien d'un dispositif sécuritaire de plus en plus contraignant, coûteux et de moins en moins efficace, compte tenu de l'immensité de la zone sahélienne.

► En bref

Au Sahel, malgré la prise de conscience internationale de l'enjeu que représente la lutte contre le terrorisme dans la région, malgré les interventions militaires qui ont suivi et malgré la signature d'un accord de paix pour le Mali, l'insécurité persiste. Cette dernière prend la forme d'attaques armées terroristes spectaculaires et d'actes de banditismes qui affectent régulièrement les populations rurales.

Les conflits violents au Sahel ont des causes à la fois externes et internes. Les différents foyers de violence, issus de contextes locaux particuliers et historiques, ont été progressivement amenés à s'interconnecter avec les trafics (armes, drogue, contrebande et personnes) et l'intérêt partagé dans la déstabilisation de la région.

Les fragmentations ethnolinguistiques et religieuses nourrissent une vulnérabilité identitaire et contribuent à rendre plus difficile la gouvernance. De plus, une grande vulnérabilité économique et environnementale touche les pays sahéliens et les rend particulièrement vulnérables aux chocs exogènes et au changement climatique. Il sera difficile pour ces pays de sortir de leur « piège à pauvreté ». Ces dernières années, la croissance économique des pays sahéliens relativement rapide, s'avère instable et plombée par l'extrême croissance démographique de la région. La faible croissance du revenu par tête s'accompagne d'une forte vulnérabilité sociale entretenue par des déséquilibres territoriaux et générationnels. La part des jeunes de 15-29 ans augmente de jour en jour au Sahel mais ces derniers sont en proie à un sentiment d'exclusion de la vie économique et sociale que le système éducatif public ne parvient pas à résorber.

21. À l'appui de cette exigence le Général Beth lors de son audition a cité l'exemple de l'intervention britannique en Sierra Leone en 1998-2000 qui a associé une présence forte de militaires et de coopérateurs civils. « Ce fut la grandeur de DFID : la Sierra Leone est un pays dont on ne parle quasiment plus et qui évolue petit à petit et connaît un développement économique ».

3. Insuffisances et déséquilibres de l'action de la communauté internationale

L'action de la communauté internationale au Sahel soulève une double critique, quant aux volumes d'aide versée et quant à ses modalités et ses secteurs d'intervention.

► « Gagner la guerre ne suffit pas à gagner la paix » ²²

Il nous a semblé éclairant de comparer l'effort militaire de la communauté internationale à son effort en matière d'aide au développement. L'annexe 3 « Comparaison des budgets des opérations militaires menées au Sahel et des financements alloués au développement » ²³ (rédigée par Camille Laville) chiffre les dépenses militaires de la France résultant de l'opération Barkhane et celles des Nations Unies résultant de l'opération MINUSMA ²⁴. Elle permet de les comparer aux dépenses militaires financées par les budgets africains ainsi qu'à l'aide publique au développement reçue par les pays sahéliens. Afin d'avoir une estimation des flux susceptibles de promouvoir le développement au Sahel, nous sommes partis du concept « d'aide au développement programmable » ²⁵ du Comité d'aide au développement (OCDE-CAD), qui consiste à déduire des dons et prêts bruts concessionnels les flux qui

35

22. « Gagner la guerre ne suffit pas à gagner la paix », Tribune écrite par Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées dans *Le Monde.fr* : http://abonnes.lemonde.fr/idees/article/2016/01/20/gagner-la-guerre-ne-suffit-pas-a-gagner-la-paix_4850136_3232.html

23. Dans la suite de cet ouvrage la plupart des chiffres relatifs aux dépenses militaires ou à l'aide au développement sont tirés de cette annexe 3.

24. On laisse de côté les dépenses des États-Unis à travers la Trans-Saharan Counterterrorism Initiative, ou TSCTI qui est à la fois une initiative non-militaire d'assistance au développement et un programme de formation de militaire-à-militaire ainsi que l'aide américaine à l'opération Barkhane, que nous n'avons pu chiffrer.

25. « L'aide-pays programmable (APP) correspond à la proportion d'aide que les donateurs programment au niveau des pays ou des régions. L'APP pour les donateurs bilatéraux est définie, par déduction, par l'APD brute totale moins toutes les activités qui : (i) sont non prévisibles par nature (aide humanitaire et allègement de la dette) ; ou (ii) n'entraînent aucun flux transfrontalier (coûts administratifs, coût imputé des étudiants, sensibilisation aux questions de développement, recherche et réfugiés dans les pays donateurs) ; ou (iii) n'entrent pas dans les accords de coopération entre gouvernements (aide alimentaire, aide consentie par les collectivités locales des pays donateurs, contributions au budget central des ONG, prises de participation éligibles, aide transitant par des organismes secondaires, et aide non ventilable par pays ou région) » CAD-OCDE

ne sont pas versés dans les pays receveurs, c'est-à-dire les coûts administratifs de gestion de l'aide, les dépenses résultant dans les pays donateurs de l'accueil des réfugiés et de la scolarité des étudiants originaires des pays sahéliens. Nous y avons ajouté les versements bruts d'aide humanitaire et d'aide alimentaire (non inclus dans l'aide au développement au sens de l'OCDE), car les actions d'urgence et les actions de développement constituent un continuum qu'il est parfois difficile de distinguer ; la lutte contre l'extrême pauvreté ou dénuement, le combat contre la sous-nutrition sont des préalables incontournables aux actions de développement. La comparaison entre dépenses militaires et aide est possible puisque les dépenses de sécurité (sauf de façon marginale) ne sont pas comptabilisées par le CAD comme une aide au développement.

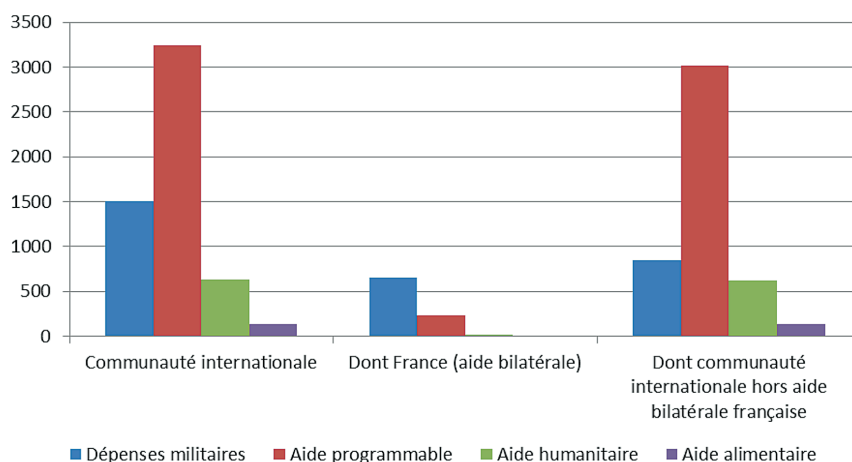
Divers faits marquants ressortent de ce recensement. Si l'on considère l'ensemble de la communauté internationale, on constate que l'effort en matière d'aide au développement en faveur des pays sahéliens est bien supérieur à l'effort militaire. Ainsi, en 2014, les dépenses militaires de la communauté internationale à destination du Sahel se sont élevées approximativement à 1,5 milliard de dollars tandis que les versements bruts d'aide (programmable augmentée de l'aide humanitaire et alimentaire (APA) ont atteint un peu plus de 4 milliards de dollars (première ligne des colonnes 1 et 2 du tableau suivant), dont la moitié d'origine multilatérale (Institutions de Bretton Woods, Nations Unies, Commission européenne, fonds internationaux etc.). Mais à l'intérieur de la communauté internationale, la place de la France est singulière.

Tableau 1. Comparaison des dépenses militaires et de l'aide de la Communauté internationale au Sahel* en 2014 (en millions de dollars)

	(1) Dépenses militaires	(2) Aide (versements bruts)			
		(a) Aide pro- grammable	(b) Aide humanitaire	(c) Aide alimentaire	(a)+(b)+(c) Total
Communauté internationale	1500	3240	630	136	4006
Dont France (aide bilatérale)	653	228	12	1	241
Dont communauté internationale hors aide bilatérale française	847	3012	618	135	3765

* Burkina Faso, Mali, Niger, Mauritanie, Tchad
Source : voir annexe 3.

Graphique 1. Comparaison des dépenses militaires et de l'aide de la Communauté internationale au Sahel en 2014 (en millions de dollars)



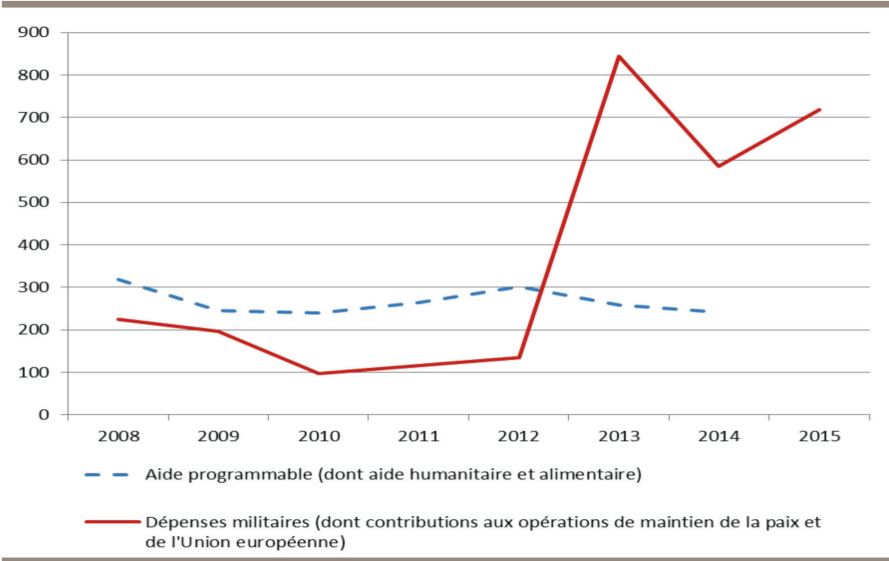
Sources : voir annexe 3.

Le coût de l'effort militaire de la France au Sahel (surcroît de coûts dû à l'opération Barkhane et contribution EUTM et MINUSMA) est bien supérieur à ses versements d'aide programmable augmentée de l'aide d'urgence (APA) en 2014 : 653 millions de dollars contre 241 millions de dollars (tableau 1), soit plus du double. Ce déséquilibre, qui s'est renforcé au cours des dix dernières années (cf. graphique 2 ci-dessous), risque de confiner la France au rôle de gendarme du Sahel, sans véritables relais de coopération civile aux interventions militaires, tandis que les autres puissances joueraient le rôle principal dans le domaine économique et social. Un consensus existe sur l'importance de traiter les causes profondes des crises, dont les effets se font désormais ressentir en Europe²⁶. Ainsi la Grande-Bretagne a-t-elle fait le pari d'investir massivement dans l'aide humanitaire et l'aide au développement dans les pays les plus fragiles et l'Allemagne renforce à son tour ses budgets d'aide, avec l'adoption en 2016 du budget d'APD le plus important de l'histoire allemande²⁷ plus fortement orienté vers les pays fragiles. Si l'on considère plus particulièrement les pays sahéliens, on constate à partir du graphique 3 ci-dessous que l'aide anglaise reste marginale, que l'aide américaine (la plus élevée) a fortement augmenté tandis que l'aide française stagne (voire diminue) et enfin que l'aide allemande croissante demeure inférieure à l'aide française. Tandis qu'au total l'aide bilatérale a diminué en 2013 et 2014, l'aide multilatérale continue à croître (graphique 4).

26. « UK aid : tackling global challenges in the national interest ». Gouvernement britannique, Novembre 2015 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478834/ODA_strategy_final_web_0905.pdf

27. 7,4 Mde en 2016.

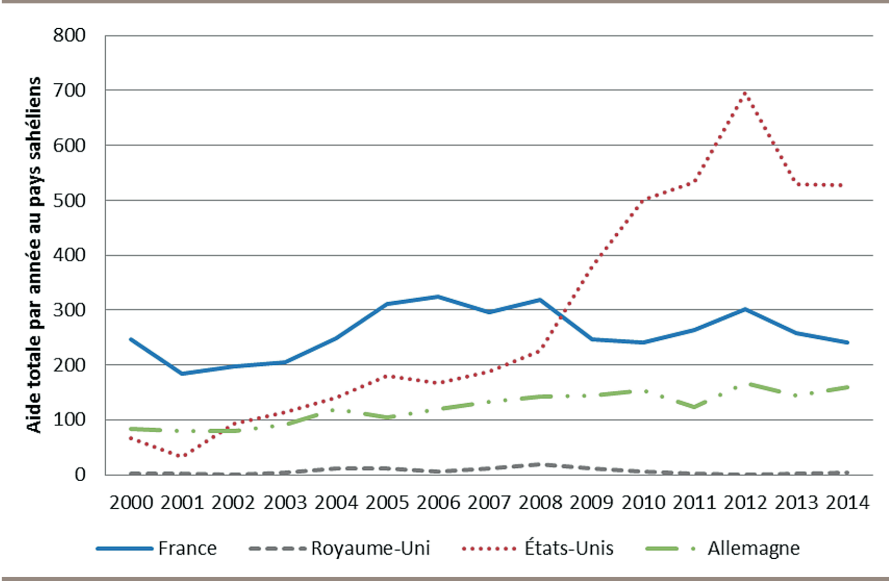
Graphique 2. Évolution comparée des dépenses françaises au Sahel sur le plan militaire et de l’aide au développement (APA) (en millions de dollars)



Sources : voir annexe 3.

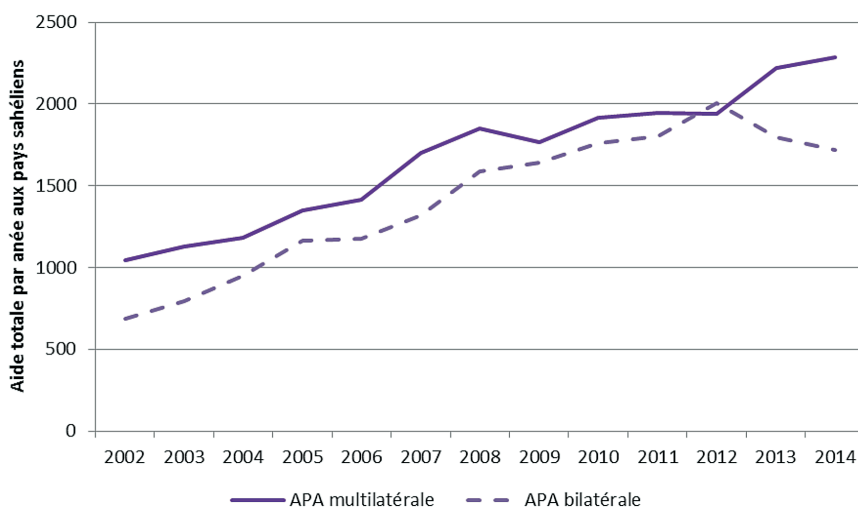
38

Graphique 3. Versements d’aide programmable (y compris aide humanitaire et alimentaire) aux pays sahéniens, par États donateurs (2000 – 2014) (en millions de dollars)



Source : OCDE, voir annexe 3.

Graphique 4. Versements d'aide programmable (y compris aide humanitaire et alimentaire) multilatérale et bilatérale aux pays sahéliens (2002-2014) (en millions de dollars) courants



Source : OCDE, voir annexe 3.

Ces évolutions plaident, non certes pour une diminution de l'engagement militaire français et international, qui est faible en termes d'effectifs militaires au km² (audition du Général Beth)²⁸, et serait peu réaliste à court terme, mais pour une augmentation de l'aide au développement française au Sahel afin de disposer de véritables leviers pour « gagner la paix ».

Cependant pour bien mesurer l'effort de la France en faveur du Sahel, il convient de rajouter sa contribution à l'aide multilatérale dont une part est à destination du Sahel, sachant que la contribution de la France à l'aide multilatérale est de l'ordre de 40 % de son aide totale²⁹ : cette aide indirecte de la France au Sahel et dont elle n'a pas la maîtrise directe est de l'ordre de 176 millions d'euros (aides non fléchées)³⁰, ce qui est un peu inférieur à son aide programmable aux pays sahéliens (228 millions d'euros). On peut ajouter que, contrairement aux États-Unis, la France utilise très peu le canal extrabudgétaire, ou *non-core*, pour ses contributions à l'aide multilatérale. Ce canal n'a représenté qu'environ 3 % des contributions françaises multilatérales totales en 2013, dont 14 % vers le Sahel, alors que c'est un moyen de cibler des pays en particulier³¹.

28. Si on compare les soldats déployés au Kosovo ou en Afghanistan.

29. Et près de 60 % de son effort budgétaire.

30. Ce chiffre est approximatif : il a été calculé comme le produit de la part de la France dans le financement des principales institutions multilatérales d'aide au développement par les versements de chacune de ces institutions au Sahel (voir annexe 3).

31. En 2013, à destination du Sahel l'aide française multilatérale fléchée représentait environ 19 millions de dollars, contre 14 millions en 2014.

Un autre trait marquant est la part relativement faible de leur budget que les gouvernements africains, à l'exception du Tchad et de la Mauritanie, consacrent aux dépenses militaires, bien que partout elles aient connu une croissance rapide. Les données relatives à ces dépenses sont incertaines ; selon la source SIPRI *Military Expenditure Data Base* durant la période 2010-2014 ces dépenses se seraient élevées en moyenne par an à 1,136 milliard de dollars dont plus de la moitié est le fait du Tchad (613 millions de dollars 7,1 % de son PIB) et en moyenne par pays à 130 millions de dollars dans les quatre autres pays (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger). Bien que l'effort militaire du Tchad et de la Mauritanie soit considérable par rapport à leur Produit national, les dépenses africaines restent au total inférieures à celles de la communauté internationale. Cette faiblesse s'explique notamment par la réticence traditionnelle des bailleurs à ce que leur aide budgétaire soit consacrée directement ou indirectement à financer les forces armées, ce qui sans doute ne se justifie plus dans le contexte d'insécurité des États sahéliens.

Enfin, au Sahel, l'aide internationale programmable augmentée de l'aide humanitaire et alimentaire est accordée majoritairement sous forme de dons, ce qui se comprend aisément au vu de la situation politique et économique de la région. En 2014, 73 % des versements multilatéraux sont constitués de dons et les États-Unis qui sont devenus le premier bailleur bilatéral en 2009 ne font que des dons. La France se distingue une fois encore (et particulièrement vis-à-vis des États-Unis) puisqu'en 2014 38 % de ses engagements et 18 % de ses décaissements sont des prêts. Ceci provient plus de la faiblesse des ressources en subvention disponibles que de la nature des opérations financées. L'importance des engagements sous forme de prêts explique l'écart entre engagements et versements, ceux-ci ne représentant que 75 % des engagements³².

► Le paradoxe français

En 2015 l'aide publique au développement de la France (versements nets des remboursements de prêts) a représenté, selon la définition du CAD, 9,23 milliards de dollars, ce qui correspond à 7 % de l'aide au développement mondiale. Elle est le cinquième plus gros apporteur d'aide après les États-Unis, le Royaume-Uni (dont l'aide s'élève à 18,7 milliards de dollars), l'Allemagne et le Japon (dont les contributions sont proches de celles de la France). Mais, en pourcentage de son Revenu national, la France n'est que le onzième contributeur avec un pourcentage de 0,37, supérieur à la moyenne des pays du CAD (0,30 %), mais bien en deçà de l'objectif de 0,7 % retenu par la communauté internationale. Ces dernières années le pourcentage de l'aide française n'a cessé de diminuer, passant de 0,45 % en 2012

32. Les prêts concernent notamment le financement par l'AFD d'une centrale électrique solaire à 29,8 millions de dollars au Burkina Faso dans le but d'atténuer l'impact du changement climatique dans la région (projet qui devrait voir le jour entre 2016 et 2019) et de l'extension du réseau électrique nigérien pour 39,8 millions de dollars (projet qui devrait voir le jour entre 2016 et 2018).

à 0,41 % en 2013 et 0,37 % en 2014. Ce pourcentage demeure supérieur au niveau historiquement bas de 2000 (qui n'était que de 0,30 %). Si l'on raisonne en termes d'aide programmable augmentée de l'aide humanitaire et alimentaire, le pourcentage n'est que de 0,21 % en 2014 et a peu augmenté par rapport à 2002 (0,19 %) ³³.

Alors que (selon les statistiques du CAD) le volume de l'aide programmable de la France augmentée de l'aide humanitaire et alimentaire (ou versements bruts d'APA) a atteint 5826 millions de dollars en 2014 (soit 4370 millions d'euros), comment expliquer que le montant de son aide aux cinq États sahéliens n'ait été que de 241 millions de dollars (dont 228 millions de dollars d'aide programmable), soit 181 millions d'euros, ce qui correspond à une moyenne de 36 millions d'euros par pays et au total à 4 % de l'aide programmable ? En d'autres termes, alors que l'APA française toutes destinations confondues a augmenté au cours de la dernière décennie, comment se fait-il que la part de l'APA française à destination du Sahel ait fortement diminué, passant de 10 % en 2006 à 4 % en 2014, alors que la part américaine augmente et la part de l'APA multilatérale reste stable ?

L'aide programmable de la France aux pays du Sahel transite principalement par l'AFD ³⁴ ; les engagements de l'AFD en 2014 dans les cinq pays du Sahel se sont élevés à 391 millions d'euros ³⁵ dont environ 190 millions d'euros de prêts. Mais les versements n'ont guère dépassé 120 millions d'euros. Ce faible montant, inférieur aux versements totaux de l'aide programmable française, illustre bien la fragmentation des sources de l'aide française et traduit l'insuffisance de la dotation en dons de l'AFD. En 2014 les dons versés par l'AFD aux pays en développement se sont globalement élevés à 758 millions d'euros, mais ce niveau s'explique en grande partie par les contrats de désendettement et développement (426 millions d'euros). Or les États du Sahel, à l'exception de la Mauritanie, ne bénéficient pas de l'aide résultant des contrats de désendettement et développement, ayant auparavant reçu principalement des dons. La somme de l'aide projet du programme 209 ³⁶ et de l'aide budgétaire (de moins en moins accordée en dons) a atteint seulement 225 millions d'euros. Cette faiblesse des dons est difficilement compensée par l'octroi de prêts même si l'AFD est autorisée à faire des prêts selon la doctrine du FMI (doctrine Lagarde) au Burkina, Mali et au Niger – ce qui ne peut se justifier que

33. Premier chiffre disponible.

34. L'activité de l'AFD est financée d'une part par les ressources propres de l'agence (fonds propres et financements sur les marchés financiers) et d'autre part par des ressources publiques. L'AFD ne reçoit pas de subventions de fonctionnement de la part de l'État, mais bénéficie de fonds publics pour financer des projets de développement. L'ensemble des ressources publiques mises à disposition de l'AFD est désigné sous le terme d'effort financier de l'État. La contribution du ministère des Affaires étrangères et du Développement international permet à l'AFD de financer des projets sous forme de dons et de soutenir des initiatives émanant des ONG. Les financements du ministère des Finances servent à certaines opérations (aides budgétaires et contrats de désendettement et développement), ainsi qu'à la bonification des prêts, c'est-à-dire à prendre en charge une partie du taux d'intérêt des prêts et à en réduire, par conséquent, le coût pour les bénéficiaires.

35. Y compris les garanties, les C2D et les subventions par délégation de l'Europe.

36. Enveloppe de dons en provenance du ministère des affaires étrangères tandis que l'aide budgétaire est accordée par le ministère de l'économie et des finances.

pour des projets productifs à rentabilité sûre et dans la pratique n'est pas toujours respecté car l'environnement économique et politique de ces pays fragilise même les secteurs considérés normalement comme rentables.

La faiblesse de la part de l'aide française accordée sous forme de dons est un choix des pouvoirs publics destiné à réduire le poids de l'aide dans les finances publiques. En effet compte tenu des taux d'intérêt très bas auxquels l'AFD emprunte actuellement sur les marchés financiers, et du taux de référence de 10 % pour calculer l'élément don des prêts, l'AFD peut faire des prêts, avec un élément don au moins égal à 25 %, qui sont ainsi inclus dans l'aide au développement avec un coût financier faible, voire nul. Cette conjoncture particulière a permis de ne baisser que faiblement le taux de l'aide française par rapport à son revenu national (voir ci-dessus) avec un coût-État des prêts de 311 millions d'euros seulement en 2014. Mais la contrainte des dons a entraîné une baisse de la part de l'aide consacrée aux pays sahéliens, États fragiles peu à même de s'endetter, et aux secteurs non directement productifs (santé, éducation, développement rural, etc.). De manière générale la France est très loin de l'objectif fixé par les Nations Unies aux pays développés de consacrer 0,15 à 0,20 % de leur Revenu national brut aux Pays les moins avancés (PMA), puisque son aide aux PMA s'élève en 2014 à 0,9 % de son RNB ³⁷.

42

Le rôle crucial des dons

« L'AUGMENTATION DES DONNS EST ESSENTIELLE pour intervenir dans les pays en crise et vulnérables, dans les secteurs sociaux et pour développer des instruments financiers innovants. »

(Rémy Rioux, 2016)

► Perspectives de l'aide au développement au Sahel

Quelle perspective pour l'aide française au Sahel ? Suite à la décision du Président de la République, le conseil des ministres du 14 octobre 2015 a confirmé que « les financements français pour le climat passeraient de 3 milliards d'euros par an aujourd'hui à 5 milliards en 2020. Pour atteindre cet objectif, la capacité annuelle d'octroi de prêts de l'AFD augmentera de 4 milliards d'ici 2020 ». Afin de maintenir le ratio prêts-dons de l'AFD, il est aussi prévu « une augmentation des dons, dont

37. cf. Financement du développement : mieux répartir l'APD – Plan d'action pour atteindre l'objectif des Nations Unies d'allouer de 0,15 à 0,20 du RNB aux PMA sous forme d'APD. Réunion du CAD au niveau des hauts fonctionnaires 7-8 octobre 2014 Centre de conférences de l'OCDE, Paris.

le niveau progressera dans les années à venir afin d'être en 2020 supérieur de 370 millions d'euros à ce qu'il est aujourd'hui.». Les autorisations en dons-projets (programme 209) qui n'étaient en 2014 que de 207 millions d'euros et en 2015 de 210 millions d'euros ont été fixées à 264 millions d'euros pour 2016. En dépit des difficultés budgétaires de la France, il est d'autant plus nécessaire que l'accroissement du programme 209 se poursuive que les dons issus des C2D vont progressivement se tarir et que le montant prévu de 580 millions³⁸, bien qu'en augmentation, demeure faible par rapport aux besoins. L'aide en subvention gérée par l'AFD est certes accrue par les délégations d'autres bailleurs, essentiellement la Commission européenne (141 millions en 2015). Mais, même si cette source pouvait s'accroître en 2016 et au-delà grâce au Fonds européen d'urgence pour le Sahel, son recours impose des contraintes et il n'est pas souhaitable que l'AFD passe d'un rôle de bailleur de fonds (en cofinancement avec la Commission) au rôle principal d'*opérateur* de la Commission européenne au Sahel. Comme proposé de façon régulière par de nombreux rapports parlementaires depuis dix ans, il serait souhaitable de rééquilibrer les parts multilatérale et bilatérale de l'aide française au bénéfice de la seconde, et de mieux articuler les financements bilatéraux et multilatéraux de la France. On peut notamment s'interroger sur l'opportunité de maintenir l'allocation au Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme à hauteur de 360 millions d'euros par an – une contribution qui paraît disproportionnée alors que l'aide française en faveur du renforcement des systèmes de santé est plus de dix fois moindre.

Les perspectives internationales semblent plus encourageantes. L'Union européenne s'est mobilisée pour le Sahel, depuis 2011 avec l'adoption de sa « stratégie pour le développement et la sécurité au Sahel » ; en mars 2014 cette stratégie qui concernait le Mali, la Mauritanie et le Niger a été étendue au Burkina Faso et au Tchad³⁹. Le Plan d'action adopté en avril 2015 prévoit de mobiliser 5 milliards d'euros dont 2,5 au titre du FED. Lors du sommet de La Valette de novembre 2015, l'Union européenne a créé un fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique. Ce fonds est doté de 1,8 milliard d'euros de financement européen, dont un milliard consacré au Sahel et au lac Tchad. La Banque mondiale a lancé en 2013 une « Initiative Sahel » ciblant les même cinq pays, avec la volonté d'une action concertée au niveau régional et des engagements prévus de 1,5 milliard d'euros. Pour ces deux initiatives, les déboursments seront-ils à la hauteur des engagements ? Et l'affectation des ressources correspondra-t-elle aux besoins effectifs des pays compte tenu de l'expérience passée qui a montré que les secteurs fondamentaux pour la stabilisation du Sahel tels que le développement agricole et pastoral, le développement local, la formation technique et les dépenses

38. 210 millions d'euros (montant actuel) + 370 millions d'euros (accroissement prévu).

39. Sur 18 453,72 millions de dollars versés en 2014 par l'UE aux PED, seuls 967 millions étaient destinés au Sahel. Sur les 2 349 millions de dollars versés cette même année par la France à l'UE, environ 123 millions ont été destinés au Sahel...

destinées à freiner la démographie ont historiquement fait partie des domaines orphelins de l'aide multilatérale ?

► Les critiques récurrentes des modes d'action des bailleurs

L'aide internationale a depuis longtemps fait l'objet de critiques, notamment de la part des pays receveurs (Cohen et al. 2006). Ces critiques ont eu tendance à s'atténuer, notamment après les engagements pris par la communauté internationale lors des réunions du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Paris en 2005, à Accra (2008) et à Busan (2011)⁴⁰. Mais de nombreux problèmes demeurent, notamment quant à l'aide aux États fragiles (OCDE DAC 2016).

Une première question est celle (déjà soulignée) de la longueur des délais qui s'écoulent entre engagements et déboursements, peu conforme à la situation d'urgence des pays sahéliens. Ce décalage est en partie dû aux multiples conditionnalités imposées aux pays receveurs, résultat d'un manque de confiance des bailleurs dans la volonté des États receveurs de mettre en œuvre les réformes qu'ils jugent nécessaires et dans le sentiment que les aides risquent d'être détournées de leur objet au détriment des populations qu'elles sont censées servir. Mais ce comportement des bailleurs va à l'encontre des objectifs d'appropriation par les pays receveurs de leur politique et d'alignement des bailleurs sur celle-ci. Une autre conséquence de la multiplicité des conditionnalités, propres à chaque donneur, est que les administrations des États sahéliens déjà faibles sont accaparées par les relations avec les bailleurs, d'autant plus que ceux-ci sont nombreux et peinent à harmoniser leurs procédures. L'instauration d'une relation de confiance entre bailleurs et bénéficiaires de l'aide, d'un meilleur partage des tâches entre donneurs et d'une coordination plus efficace de leurs actions demeure un défi. Les progrès accomplis ces dernières années pour tenter de mettre en place un système européen d'aide au développement combinant les savoir-faire des agences bilatérales européennes et de la Commission permettent d'espérer des effets positifs en matière d'impacts⁴¹ – tout comme les sérieuses avancées en matière

40. Les cinq objectifs étaient les suivants 1. Appropriation : Les pays en développement définissent leurs propres stratégies de lutte contre la pauvreté et s'emploient à améliorer leurs institutions et à combattre la corruption. 2. Alignement : Les pays donateurs s'alignent sur ces objectifs et utilisent les systèmes locaux. 3. Harmonisation : Les pays donateurs œuvrent à la coordination et à la simplification des procédures, et partagent les informations afin d'éviter les doubles emplois. 4. Gestion axée sur les résultats : Les pays en développement et les donateurs doivent donner la priorité aux résultats en matière de développement et veiller à les mesurer. 5. Responsabilité mutuelle : Les donateurs et les partenaires sont mutuellement responsables des résultats obtenus sur le front du développement.

41. EU Practitioners' Network working papers n°1, "Towards an improved European response to situations of crisis and fragility", 2016.

de coopération entre les Institutions de Bretton-Woods (Banque mondiale et FMI) et l'ONU. Il n'en reste pas moins qu'en raison d'un phénomène de mode certains secteurs ou régions souffrent d'une pléthore d'interventions alors que d'autres sont délaissés.

Ainsi le renforcement de capacité des acteurs locaux passe souvent au second plan dans les situations de fragilité ou de crise dans lesquelles le recours à des opérateurs internationaux (ONG, agences des Nations unies, bureaux d'étude) s'impose souvent du fait de la volonté pressante d'agir. Face à l'inefficacité de l'administration publique, les bailleurs mettent souvent en place des services *ad hoc* ou des agences en charge des projets qu'ils financent, recherchant une efficacité de court terme, qui va à l'encontre de l'objectif de long terme d'amélioration du fonctionnement des États. Or, le renforcement de capacités constitue précisément un instrument de prévention contre la récurrence des crises. En enlevant à l'administration locale la responsabilité de ses fonctions régaliennes, y compris les plus basiques, on perpétue l'image de « l'État incapable » et on maintient involontairement le pays dans une « trappe humanitaire » dont il ne peut sortir. Peu d'incitations existent parmi les bailleurs de fonds pour renforcer les capacités des administrations publiques. En effet, les programmes de renforcement de capacités n'ont d'effets qu'à moyen ou long terme, et ceux-ci sont plus difficilement visibles pour l'opinion publique (contrairement aux écoles, aux ponts ou aux centres de santé). Les pays sahéliens ont mis en place, de façon progressive, au fil des dernières décennies, les cadres juridiques et les circuits financiers permettant une meilleure transparence des dépenses. Il manque désormais un renforcement des capacités des institutions locales pour compléter le dispositif et permettre le déploiement des services publics au plus près des citoyens – condition essentielle au retour de la stabilité dans les zones aujourd'hui en crise. L'un des objectifs de l'aide doit ainsi être de renforcer les capacités des pouvoirs publics à fournir localement les services attendus par les citoyens. Des financements s'inscriront ainsi en appui à la politique des 3 « D » (Déconcentration, Décentralisation et Délégation contractuelle de service public à des opérateurs privés et/ou associatifs).

La situation socio politique des pays sahéliens est complexe, variable selon les territoires et rapidement évolutive. Pour être efficace, l'aide doit s'appuyer sur une connaissance de l'histoire des sociétés, de l'économie politique des institutions et des besoins des populations – ce qui suppose une analyse approfondie du terrain. Or les équipes qui dans les agences sont dédiées à l'aide au Sahel ont peu d'effectifs et sont soumises à de fortes pressions pour l'engagement et le décaissement. Devant l'urgence des besoins et les faibles ressources financières, le temps consacré aux enquêtes, aux analyses sociologiques, aux expérimentations tend à se réduire et le risque s'accroît que des interventions de coopération renforcent par inadvertance des facteurs de tension ou de conflit. Alors que d'autres pays ont organisé des relations de travail quotidiennes entre chercheurs et opérationnels de l'aide, entre bailleurs et *think tanks*, la France peine à irriguer ses choix d'aide par l'analyse issue de la recherche. Une articulation plus forte

doit être opérée entre les acteurs de l'analyse et de l'action, ce qui implique une évolution des institutions d'aide comme des institutions productrices de connaissances académiques ⁴².

Les critiques des modalités de l'aide

« HANTÉS PAR LE SPECTRE DU MAUVAIS USAGE DES FONDs (donc de l'aide budgétaire), les bailleurs ont mis en place un système extrêmement contraignant en termes de contrôle des dépenses et de vérification du circuit budgétaire qui ralentissent et parfois bloquent la mise en œuvre de la dépense. D'une part, on veut donner de plus en plus de place à la capacité et à la souveraineté de l'État (notamment la souveraineté budgétaire), mais d'autre part, on n'est pas sûr que les États soient capables de gérer ces fonds de manière parfaitement indépendante des réseaux de pression et de la corruption. La couche de contrôle est telle que tout ce qu'on a voulu mettre en place n'aboutit pas. C'est une véritable atteinte à la souveraineté budgétaire de ces États. Des fonctionnaires des États africains nous ont dit être en « liberté surveillée. »

[...] « Dans un article récent⁴³, je montre que l'administration à deux vitesses est le produit d'une politique d'aide au développement s'étalant sur plusieurs décennies et qui a créé, au sein des administrations, des enclaves bureaucratiques fonctionnelles privilégiées disposant de tous les moyens (meilleurs salaires, essence, ordinateurs, etc.). L'existence de ces enclaves bureaucratiques, qui parviennent, tant bien que mal, à réaliser leurs propres objectifs, tranche avec l'océan de manque de moyens qui caractérise généralement la plupart des services dès qu'on sort de la capitale. Cette politique a comme conséquence l'exacerbation de conflits internes aux administrations et l'aggravation des pratiques de corruption. En effet, certains voient que leurs propres collègues (qui ont fait les mêmes écoles) se trouvent à la tête d'un projet de développement, travaillent comme consultants, etc. et gagnent en deux jours ce qu'ils gagnent en deux mois. Évidemment, ils sont incités à suivre le même chemin et à mettre en œuvre des stratégies clientélistes pour y arriver. La nomination à la tête d'un projet est perçue comme le fruit d'une stratégie politicienne ou clientéliste. Cette pratique a facilité une aggravation des comportements prédateurs de la part de l'administration hors système de l'aide. »

Giorgio Blundo

42. Les outils d'analyse correspondant aux meilleurs standards internationaux (à l'image des analyses d'économie politique, les analyses « ne pas nuire » contribuant à une aide plus sensible aux conflits ou les « théories du changement » permettant d'explicitier les hypothèses sous-tendant des interventions et de les lier à des résultats de recherche robustes) devraient ainsi être plus systématiquement mobilisés dans le contexte sahélien.

43. « Une administration à deux vitesses. Projets de développement et construction de l'État au Sahel », *Cahiers d'Études Africaines*, LI (2-3), 202-203, 2011, pp. 427-452.

«ON OUBLIE SOUVENT de chercher l'expertise des anthropologues au même titre que celle des gestionnaires, des agronomes ou des ingénieurs. Les acteurs du développement prennent rarement le temps de dialoguer avec les anthropologues parce qu'ils sont soumis à toutes les pressions administratives et la bureaucratie chronophage, qui les obligent à passer un temps considérable à écrire des rapports. En fait, on ne prend plus le temps d'aller discuter avec les gens ; c'est une dynamique assez effrayante qui devient très pénalisante dans des contextes où la finesse de l'intelligence contextuelle des jeux des acteurs est essentielle.»

François Grünewald

Devant l'extrême instabilité du contexte sahélien dans lequel s'insère l'aide, il convient que l'aide acquière une plus grande flexibilité, afin d'adapter les projets à l'évolution du terrain. Ceci suppose une modification de ses procédures d'octroi pour que seules les grandes lignes des programmes ou projets soient décidées par les instances (Conseils d'administration ou ses délégations) en charge du vote, quitte à ce qu'il leur soit rendu compte par la suite de leur mise en œuvre⁴⁴.

► Un fonds multibailleurs, solution au manque de coordination des bailleurs ?

47

Les fonds multibailleurs (FMB), destinés à mutualiser des financements dans un contexte post-crise, ne sont pas nouveaux ; ils sont utilisés depuis plus d'une vingtaine d'années. Leur bilan est varié : alors que certains de ces fonds ont permis d'améliorer la qualité de l'aide dans des contextes exigeant la mobilisation de sommes importantes et une bonne coordination des bailleurs⁴⁵, d'autres montés trop hâtivement ont contribué à complexifier l'architecture de l'aide et à accroître les coûts de transaction⁴⁶.

Depuis 2013 la Commission européenne est autorisée à créer et à gérer des fonds fiduciaires européens en vertu d'un accord conclu avec d'autres donateurs.

44. A l'image par exemple de l'instrument « adaptive program lending » (APL) de la Banque mondiale.

45. Comme ce fut le cas pour le fonds multibailleurs en Afghanistan, qui n'a toutefois géré qu'une petite fraction de l'aide internationale mais a démontré l'intérêt de ce type d'instrument.

46. « Une bonne coopération entre les bailleurs est très importante au niveau de la stratégie pays à adopter. Au regard de la complexité des situations, de l'ampleur des besoins et de la faiblesse des États, la mise en commun des informations, des ressources intellectuelles et la répartition des tâches et des rôles revêtent une importance particulière pour éviter doublons, gaspillages et interventions contradictoires... Par contre, le mieux étant l'ennemi du bien, les tentatives de construire de manière centralisée des programmes d'intervention multibailleurs demandent souvent un investissement plus lourd en coût de transaction et en temps » Castellanet (.2010) p.54.

Ces nouveaux fonds européens ont été spécialement prévus pour intervenir dans des situations de crise ou d'après-crise. Ce nouvel instrument financier de la Commission européenne enrichit le système d'aide dans lequel la Commission européenne inscrit son action – à l'image de la *Facilité d'investissement dans le voisinage* (FIV). La Commission a en effet la possibilité de jouer un rôle de facilitateur d'une action collective européenne dans des contextes de fragilité qui l'exigent tout particulièrement, en incitant à la mise en œuvre conjointe de l'aide, prenant en charge des « biens publics » utiles à tous les membres du système d'aide européen (mutualisation des analyses, de l'expertise, des capacités de mise en œuvre...) ⁴⁷.

En ce qui concerne le Sahel on doit saluer à cet égard la création du Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique appelé « Fonds fiduciaire d'urgence », lors du sommet de la Valette en 2015 ^{48 49}. Ce fonds comporte trois volets, la région du Sahel et du lac Tchad ⁵⁰, la corne de l'Afrique et l'Afrique du Nord ⁵¹. Ce fonds vise explicitement à compléter les instruments existants de l'aide européenne (jugés comme excessivement lourds et sujets à des délais longs de décaissement eu égard à l'urgence des besoins) en apportant une réponse flexible et rapide aux défis de la région. Les opérations financées (après appels d'offres auprès des diverses institutions d'aide des États européens) sont décidées par le comité de gestion, constitué de représentants de la Commission européenne et des États membres contributeurs. Ce fonds témoigne de la prise de conscience au sein des instances européennes de l'impérieuse urgence d'agir. Ceci dit, en déléguant la mise en œuvre des projets

47. C'est dans ce contexte qu'a été créé le premier fonds fiduciaire multibailleurs appelé Bèkou – « espoir » en sangho – en juillet 2014 par l'Union européenne (représentée par la DG DEVCO, la DG ECHO et le SEAE) et trois de ses États membres (la France, l'Allemagne et les Pays-Bas) en vue d'encourager la stabilisation et la reconstruction de la RCA. Cette expérience semble avoir été un succès ; nous remercions M. Irchad Razaaly, administrateur de ce fonds, pour son témoignage.

48. Le fonds fiduciaire d'urgence rassemble des fonds provenant de différents instruments financiers de la Commission européenne qui relèvent du budget de l'UE, de la réserve du 11^e Fonds européen de développement (FED), complétés par des fonds issus des programmes indicatifs régionaux pour l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique centrale et l'Afrique de l'Est et des contributions au titre des programmes indicatifs nationaux pour la Corne de l'Afrique. Des fonds supplémentaires ont été puisés dans d'autres instruments financiers tels que l'Instrument de financement de la coopération au développement (ICD) et l'Instrument européen de voisinage (IEV) pour répondre aux crises touchant les régions concernées. Les instruments gérés par la Commission représentent un montant de 1,8 milliard d'euros, auquel s'ajoutent de nouvelles ressources mises à disposition par les États membres de l'UE et d'autres donateurs. La France a ainsi contribué pour 3 millions d'euros). Pour le Sahel 36 actions ont d'ores et déjà été décidées pour un montant de 500 millions d'euros.

49. Nos très vifs remerciements vont à Roland Sourdis, administrateur du fonds pour le Sahel et la région du Lac Tchad (Commission européenne, direction générale de la coopération internationale et du développement) pour sa très riche audition.

50. Les pays éligibles sont le Burkina Faso, le Cameroun, le Tchad, la Gambie, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Nigeria et le Sénégal.

51. Les domaines d'action sont la prévention des migrations irrégulières et l'aide au retour d'une part, la stabilité, la sécurité et la résilience, avec un dénominateur commun qui est l'action en faveur des jeunes. Il s'agit d'aider principalement les espaces périphériques délaissés, d'aider les forces locales contre l'extrémisme violent dans une démarche globale.

à des agences de développement, des fondations ou des ONGs, la commission réduit son propre temps de décision, mais pas nécessairement celle de la mise en œuvre des projets⁵².

En conclusion, un Fonds multibailleurs rajoute une structure supplémentaire aux bailleurs traditionnels (bilatéraux et multilatéraux) qui continuent par ailleurs à intervenir. Pour mettre fin à la multiplication des aides, il faudrait qu'un seul État parmi les bailleurs soit responsable de la mise en œuvre du Fonds commun (au moins dans un des pays sahéliens ou dans un secteur donné), mais ce n'est guère politiquement réaliste.

► En bref

L'effort de la communauté internationale en matière de développement est supérieur à son effort militaire. À l'inverse, l'effort militaire français dans la région dépasse largement les versements d'aide programmable augmentée de l'aide d'urgence (aide alimentaire et humanitaire). Il faut réduire rapidement le déséquilibre entre dépenses militaires et aide au développement de la France par une augmentation de cette dernière. La part bilatérale de l'aide française et la place faite aux dons, indispensables pour intervenir au Sahel, devraient ainsi être accrues. Ainsi serait enrayée la baisse de la part de l'aide au Sahel dans le total de l'aide programmable française qui est passée de 2006 à 2014 de 10 à 4 %.

La communauté internationale a pris différentes initiatives, notamment le plan d'action pour le Sahel ou encore l'initiative Sahel de la Banque Mondiale. La création d'un fonds fiduciaire d'urgence pour le Sahel par l'Union européenne est bienvenue.

De manière générale, la complexité du terrain implique une collaboration plus étroite entre les acteurs de l'analyse et ceux de l'action, ce qui implique une évolution des institutions de l'aide comme des institutions productrices de connaissances académiques.

Compte tenu de l'urgence du développement au Sahel l'aide de la communauté internationale devrait être plus flexible, moins exigeante en termes de conditionnalités afin de réduire les délais excessivement longs de déboursements.

52. Comme l'aide européenne est financée par les États, lorsque la commission délègue à un État (ou son agence publique de développement) une partie de ses ressources, le circuit financier est complexifié par rapport à un simple financement bilatéral, et les coûts de gestion accrus.

4. L'insécurité au cœur de l'action

La persistance de la violence au Sahel devrait conduire la communauté internationale à renforcer son action en faveur de la sécurité et à adapter ses modes d'intervention en faveur du développement – car l'insécurité ne doit pas être un prétexte à l'inaction.

► La sécurité du quotidien, grande absente des dispositifs internationaux au Sahel

Au-delà des actions militaires menées par la France et les Nations Unies, l'objectif devrait être de renforcer les forces nationales, en leur permettant notamment de traiter les causes d'insécurité quotidienne. En effet la MINUSMA peine à remplir sa mission de protection des populations car ses moyens sont requis pour la défense de ses casernes et pour l'accompagnement des convois de ravitaillement continuellement attaqués par les djihadistes ou groupes armés. Or les armées nationales, qu'elles soient malienne, camerounaise ou nigérienne (ainsi que nigériane⁵³), connaissent une situation extrêmement difficile. Leur matériel est disparate, de différentes provenances, souvent de Chine ou d'URSS, et mal entretenu. Au Mali l'armée de terre et la garde nationale sont dans des situations plus acceptables que l'armée de l'air qui ne dispose pas des hélicoptères indispensables à la surveillance de territoires immenses et notamment des routes. En dépit des formations existantes, mises en place par l'aide internationale, les armées manquent cruellement de cadres bien formés⁵⁴. D'autre part il n'existe pas de structure nationale (et encore moins régionale) de coordination du renseignement (Audition du Général Beth).

Il existe un hiatus dangereux entre la conception de la sécurité de la Communauté internationale, préoccupée par le terrorisme djihadiste, et celle des populations – davantage marquées par le banditisme et le racket qu'elles subissent au jour le jour que par la percée de groupes djihadistes qui soignent souvent leur ancrage local. En effet, les coûteux dispositifs internationaux de sécurité en place au Sahel, destinés à lutter contre les « groupes armés terroristes », ne permettent

51

53. La force de nuisance de Boko Haram et la faiblesse de l'armée nigérienne militent aussi en faveur d'un renforcement des armées, nigérienne, malienne et camerounaise, impliquées dans la lutte contre Boko Haram.

54. Selon le Général Beth les armées tchadienne et burkinabé sont en revanche « performantes pour assurer des missions de maintien de la paix, mais non pour lutter contre le terrorisme ». Quant à la Mauritanie elle a sérieusement pris en compte la question sécuritaire et, premier pays touché par le terrorisme en 2008-2009, elle ne connaît plus d'attentats.

pas d'assurer la sécurité et la justice des populations au quotidien, ni de lutter contre l'accroissement considérable des trafics dans la région. La police et la gendarmerie de proximité sont peu développées, alors qu'elles sont essentielles à la sécurité des populations – parfois poussées à rejoindre les groupes armés pour se protéger dans un environnement de plus en plus dangereux (cf. Général Clément Bollée, Paul Collier et François Grünewald et ICG, 6 juillet 2016). Le cercle vicieux de l'insécurité ne pourra pas être rompu sans un investissement important dans la lutte contre la petite criminalité et les trafics, en particulier en zones rurales où la gendarmerie est soit absente, soit sans aucun moyen : un investissement trop absent de la programmation des principaux bailleurs de fonds internationaux.

En complément de l'action sécuritaire il est possible de mener des opérations de construction de la paix. Il s'agit par exemple d'initiatives de dialogue multipartite renforçant la capacité des parties en conflit à résoudre leurs problèmes sans violence, ou des programmes de renforcement de la société civile dans sa capacité à imposer la transparence de la part des décideurs. Les opérations menées pour accompagner les négociations entre les différents acteurs des accords d'Alger et l'appui à chacune des parties prenantes pour renforcer la légitimité d'une sortie de crise par le dialogue sont aussi importantes que la présence des armées nationales et internationales, selon les dirigeants militaires eux-mêmes⁵⁵.

Les méfaits du banditisme

« Au Mali les gens nous ont dit : « nous n'aurons pas confiance dans cet État tant qu'il n'y aura pas de gens capables de nous prouver qu'il y a une justice qui assure qu'on ne se fera pas voler nos bêtes quand on arrivera au marché. Que si on se fait voler, les voleurs seront attrapés et mis en prison. Le reste (l'éducation, la santé, etc.), on peut s'en occuper. Mais si on a peur de venir au marché, si on a peur d'envoyer nos filles chercher de l'eau et du bois parce qu'elles vont se faire violer, si on a peur parce qu'il n'y a pas de gendarmes, de police ou de justice non corrompue, le reste ne sert à rien. Ça ne sert à rien de mettre en place des écoles ou des points d'eau parce qu'on ne va pas les utiliser. »

François Grünewald

55. Sans ressources additionnelles en subvention, cette mission risque d'être sous-investie. Les Nations Unies pourraient par ailleurs investir davantage sur ce volet essentiel de la coopération internationale, plutôt que de mettre en œuvre l'aide humanitaire – un rôle que peuvent remplir les ONGs à un coût bien moindre (Benoît Miribel).

Il est indispensable de permettre aux gouvernements d'accroître leurs dépenses de sécurité. On a noté la réticence très ancienne des bailleurs internationaux à financer des dépenses militaires ou de police, de peur de favoriser des coups d'État et de renforcer des armées peu respectueuses des droits de l'homme, ou par crainte d'un effet d'éviction par les dépenses de sécurité, très coûteuses, des dépenses d'aide au développement nécessaires à l'éradication des causes économiques et sociales des crises. Les dépenses de sécurité (sauf exceptions – cf. annexe 3) ne sont donc pas comptabilisées par le Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) dans l'aide au développement. Une prise de conscience de l'importance de la sécurité des personnes pour le développement a conduit l'OCDE à lancer récemment une réflexion quant à l'opportunité de comptabiliser plus largement les dépenses de sécurité dans l'aide au développement. Cela suppose de reconnaître la complémentarité des dépenses de sécurité et de développement et, pour le Sahel, le besoin de ressources additionnelles. Une façon indirecte de permettre aux gouvernements de consacrer une part plus importante de leur budget aux dépenses militaires, de police et de gendarmerie, consiste à recourir à l'aide budgétaire qui, affectée ou non affectée, dégage des marges de manœuvre. Toutefois la plupart des bailleurs estiment aujourd'hui encore insuffisantes la transparence et l'efficacité des finances publiques pour recourir massivement à l'aide budgétaire dans les pays du Sahel. Des mécanismes de transparence et de redevabilité des dépenses de sécurité semblent donc constituer un préalable à la hausse des financements internationaux des dépenses de sécurité des États africains. Cette transparence pourrait se fonder sur la préparation de livres blancs pour identifier clairement les menaces et la manière d'y répondre et par des lois de programmation militaires, ces divers documents étant validés par les forces des pays directement impliqués dans le soutien militaire à ces pays.

Concrètement, l'amélioration de la capacité des forces de sécurité africaines à interagir avec les civils, est nécessaire pour que les dépenses de sécurité contribuent effectivement à la sécurité au Sahel. Les programmes de renforcement de capacités des armées, gendarmeries et des corps de police sahéliens doivent s'inscrire dans la durée, probablement plus d'une décennie – temps minimal pour que ces actions aient un réel impact. De très nombreux bailleurs (États-Unis, France, Grande-Bretagne, Union européenne) financent des formations aux métiers de sécurité, mais ces dernières sont trop dispersées et souffrent d'un manque de continuité. Bien qu'on ne puisse apprécier le résultat de ces formations qu'à long terme, ne pas agir en faveur du renforcement des capacités des acteurs africains de la sécurité n'est pas une option. Des actions innovantes pourraient être envisagées, comme la mise en place de corps de sécurité civile dédiés à la sécurité des populations, combinant des fonctions de pompiers, de premiers secours et de police de proximité. Ces corps en uniforme, issus de populations ethniques diverses, exclusivement dédiés à la protection des populations civiles, permettraient de former et d'employer des dizaines de milliers de jeunes sahéliens tout en assurant la transmission d'une conscience civique et une présence de représentants de l'État

proche des citoyens. Cette action pourrait tirer les enseignements des expériences de service militaire adapté⁵⁶.

Un autre point important serait d'activer le programme de « désarmement, démobilisation et réintégration des anciens combattants » ou « DDR » prévu par l'accord d'Alger qui tarde à se mettre en place (Rapport du secrétaire général des NU sur le Mali). On pourrait tirer des enseignements de l'expérience réussie de la Côte d'Ivoire menée par le Général Bruno Clément-Bollée, même si chaque contexte est spécifique. Celui-ci montre dans l'encadré ci-dessous comment les anciens combattants peuvent contribuer au développement d'un secteur informel « sécurisé », à condition de les « resocialiser ».

Les enseignements de l'expérience ivoirienne de désarmement, démobilisation, réintégration

« IL FAUT FAIRE ATTENTION À BIEN CONSIDÉRER CHAQUE CAS comme unique. Il n'y a pas de solution toute faite. Néanmoins, beaucoup de points du programme de Désarmement, Démobilisation et Réintégration (DDR) ivoirien sont applicables au Mali.

Depuis 1990, il y a eu 23 programmes de Désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) en Afrique dont la caractéristique commune est qu'ils ont tous connu globalement l'échec, contribuant même parfois à alimenter un retour de la crise. Un seul peut être considéré comme un vrai succès, celui de Côte d'Ivoire. Les conditions du succès du DDR, dans ce cas précis, ont tenu à une conjonction de facteurs contextuels favorables (la paix retrouvée et acceptée par tous les Ivoiriens, un pays riche sur lequel on peut s'appuyer pour reconstruire...), à des décisions sages et opportunes prises par le Président Ouattara, à un souci de réalisme en matière de créations d'emploi, et à la prise d'initiatives audacieuses pour mener le processus. Mais probablement qu'une des raisons majeures tient à l'appropriation de la gestion de son DDR par la Côte d'Ivoire. En effet, l'autorité ivoirienne a signifié à la communauté internationale qu'elle entendait mener le processus et lui demandait de l'accompagner et non de le lui imposer. Dans tous les autres cas, c'est généralement la mission locale des Nations Unies qui imposent sa vision, ses standards, ses méthodes, créant méfiance et suspicion chez ceux à qui elle est venue imposer sa planification rigide et dogmatique (cas de la RCA aujourd'hui avec le dialogue rugueux entre autorité nationale et

56. L'initiative tchadienne de « gendarmerie mobile » qui utilise des équipements motorisés légers et de militaires qui vivent une vie de nomades à dos de dromadaires pourrait inspirer des initiatives analogues dans d'autres pays de la sous-région exposés à une insécurité rurale croissante, notamment due aux problèmes de sécurisation de la mobilité pastorale. L'amplification de la réponse à la petite criminalité au Sahel devrait impliquer des organisations internationales comme Interpol, qui se verraient dotées du mandat de renforcement de capacités et des moyens correspondants.

MINUSCA). Ainsi, la Côte d'Ivoire a pu faire valoir son point de vue, ce qui a permis la conception et la mise en œuvre d'une phase originale, adaptée et nouvelle dans les processus DDR, la resocialisation. La resocialisation part du principe que la seule réintégration professionnelle ne suffit pas pour assurer la durabilité du processus, il faut aussi assurer une réintégration sociale permettant d'une part de préparer psychologiquement les ex-combattants au retour dans la société civile et d'autre part de sensibiliser les futures communautés d'accueil à recevoir cette population particulière.

Le DDR ivoirien a pu être mené en un peu moins de trois ans (2012-2015), délai imposé par le calendrier politique du pays avec des élections présidentielles fin 2015 qui imposaient que la question DDR soit traitée avant pour mieux assurer un processus électoral apaisé. Au total, le bilan s'établit à 69 506 ex-combattants qui ont pu être désarmés, démobilisés et réintégrés sur les 74 000 recensés. En l'espace d'un peu moins de trois ans, il a donc été possible de créer environ 70 000 emplois, après avoir assuré une formation pour chaque bénéficiaire.

En matière de réintégration professionnelle, le secteur informel qui représente plus de 80 % de l'activité économique en Côte d'Ivoire a été largement utilisé (i.e. mécaniciens, boulangers et autres petits emplois pratiqués sur le trottoir). De ce fait, il s'agissait de faire preuve de réalisme, et la prise en compte de ce secteur était inévitable, d'autant plus qu'il suscitait l'intérêt des ex-combattants en matière de reconversion et qu'un travail de « formalisation » de ces petits métiers de l'informel était envisageable.

En effet, la caractéristique du secteur de l'informel est l'extrême précarité des métiers qui y sont pratiqués. Il s'agissait donc de sécuriser ces activités économiques de façon à éviter tout basculement de la précarité à la misère, ce qui se passe hélas régulièrement avec ces métiers tels qu'ils sont pratiqués partout en Afrique. Plusieurs outils ont donc été mis en place pour sécuriser ces métiers de l'informel réclamés par de nombreux ex-combattants.

Quatre clés pour sécuriser les activités de l'informel :

Premièrement, durant tout le processus DDR, les ex-combattants ont touché un pécule de 40 000 francs CFA versé par l'ONU. Nous leur avons tous fait ouvrir un compte en y associant un peu de pédagogie : « vous touchez 40 000 francs CFA par mois, maintenant vous pouvez planifier ». Cela permet de faire entrevoir une nouvelle dimension, la planification de son activité qui, avec un accompagnement, peut avoir des résultats très positifs.

Deuxièmement, toute activité proposée débouchant sur un possible métier a fait l'objet d'une solide formation certifiée par un diplôme délivré par un organisme officiel de l'État. Ainsi, l'ex-combattant est officiellement certifié dans son métier.

Troisièmement, chaque activité économique a fait l'objet d'une inscription à la Chambre des Métiers. L'activité pratiquée est alors officiellement reconnue par l'État. De plus, cette inscription qui implique le paiement d'une sorte d'impôt annuel, participe à la rééducation sociétale du bénéficiaire, et son effort financier est compensé par une forme de reconnaissance.

Quatrièmement, l'inscription à une couverture sociale (d'environ 1000 Francs CFA / mois) permet de couvrir leurs dépenses de santé et celles de leurs familles à 80 %.

Au total, ces quatre dispositifs associés aux métiers de l'informel permettent de sécuriser l'activité professionnelle de chacun des bénéficiaires.

Le secteur privé était initialement très retissant au processus DDR suite aux difficultés qu'il avait rencontrées durant les dix années de crise. Néanmoins, il fut possible de le convaincre par une pédagogie particulière, en soulignant que si chacun à sa place et à son niveau ne faisait pas un petit effort pour régler le problème sécuritaire, le risque de retour à la crise était réel. Un deuxième argument a été que l'on n'attendait pas d'eux uniquement de l'embauche et qu'il y avait d'autres manières de participer. Par exemple, en participant à la formation professionnelle ou en effectuant du rachat de services d'origine ex-combattants (i.e. rachat de l'activité produite par les ex-combattants). Par ailleurs, il est assez dangereux d'embaucher des personnes qui ont vécu dix ans de crise et de les replacer du jour au lendemain dans des communautés d'accueil sans les avoir préparées. Il faut une formation sociale associée à la formation professionnelle, c'est elle qui assure la durabilité du processus. C'est quand l'ex-combattant réintégré se sent bien dans son village que tout se passe bien. Pour répondre à cette exigence, nous avons donc créé le concept de resocialisation: un mois dans des camps en internat (encadré par des équipes de gendarmes formés spécialement pour cela) durant lequel les ex-combattants recevaient de la part d'organismes tels que l'UNHCR, le CICR, l'ONU, etc. des modules sur le fondement du comportement citoyen, la gestion de la cellule familiale, les droits de l'homme, le genre, la prévention contre la drogue, l'alcool, le SIDA etc. Le but étant de les aider à réfléchir sur ce qu'ils avaient vécu et de les aider à « fermer la porte » de ce passé à oublier. L'autre volet de cette resocialisation était de préparer l'avenir (« fermer la porte pour en ouvrir une autre »); nous faisons alors venir des ex-combattants qui avaient déjà été réintégrés pour qu'ils leur parlent de ce qu'ils avaient fait. Nous faisons même éventuellement venir des entreprises, des centres de formation, etc. »

Général Bruno Clément-Bollée

C'est en fait l'ensemble des institutions régaliennes (armée, gendarmerie, police, justice et administration territoriale) qu'il convient de renforcer au plus vite, ce qui implique des coûts importants afin de recruter, former, équiper ces services. L'encadrement sécuritaire et administratif est nécessaire même dans des régions sous peuplées qui risquent sinon de devenir des zones grises où l'État de droit est absent et se voit remplacé par un pouvoir parallèle qui assure une sécurité expéditive et une justice rudimentaire mais néanmoins mieux acceptées que le désordre général.

► L'insécurité, un prétexte à l'inaction

L'insécurité qui sévit au Sahel ne doit pas être un prétexte à l'inaction, puisque l'absence même de développement est facteur de violence. Mais elle justifie de la part des bailleurs l'adaptation de leurs modes opératoires.

Étant donné la complexité socioculturelle du Sahel, l'aide internationale peut, si on n'y prend pas garde, exacerber les conflits. L'exigence de « ne pas nuire » a donc été considérée comme un principe d'intervention dans les États en crise (Anderson 1999, OCDE 2007, Aline Brachet, annexe 4). En effet, ce n'est pas tant la pauvreté ou l'inégalité qui est source de conflits que le sentiment de discrimination de certains groupes (ethniques, religieux, générationnels). Or tout programme de coopération internationale peut contribuer involontairement à favoriser certains groupes par rapport à d'autres ; c'est pourquoi la volonté « de ne pas nuire » doit être présente dans le choix des projets, lors de leur instruction et tout au long de leur mise en œuvre. Cela implique de donner de la place aux études de terrain afin de bien percevoir l'origine socioculturelle et économique des tensions et de s'assurer que les comportements des acteurs de l'aide ne renforcent pas les facteurs de tension. Une formation des personnels en charge de programmes de coopération et de leurs partenaires locaux est sans doute nécessaire à cette prise de conscience et à l'appropriation de réflexes professionnels sensibles aux conflits.

Dans les zones de forte insécurité, les agences de développement ne peuvent envoyer leur propre personnel expatrié sur le terrain. Or de nombreuses organisations non gouvernementales locales y interviennent quotidiennement. Le recours à celles-ci exige de prendre en compte le risque de reporter les dangers sur les acteurs locaux et d'adapter les modalités de gestion et de suivi des fonds. Au demeurant, le recours aux ONGs locales participe de l'appropriation de l'aide par les acteurs nationaux.

La question des relations des développeurs avec l'armée est complexe, et ne peut souffrir de tabous ou de raccourcis simplificateurs. Partageant une même finalité mais dotés d'objectifs intermédiaires différents et complémentaires, ces deux communautés professionnelles doivent apprendre à mieux se connaître pour mieux coopérer sur le terrain. Plusieurs types d'interactions favorisent l'atteinte des objectifs de ces deux acteurs : militaires et développeurs ont en premier lieu

beaucoup à gagner à échanger leurs analyses de l'évolution des contextes et des besoins (cf. François Grünewald) – même s'il est entendu qu'ils ne peuvent pas tout se dire. Dans certains contextes, l'armée peut aussi sécuriser la construction d'une route, d'un barrage, d'une usine, l'approvisionnement des projets ou vérifier l'entretien des ouvrages dans le cadre de leurs patrouilles. Mais avec le recul de deux décennies de cohabitation sur des terrains de conflit apparaissent clairement les risques liés au mélange des genres, qui contribue à entretenir la confusion aux yeux de la population entre parties au conflit et acteurs de l'aide internationale. « La position de l'AFD est que, si l'objectif d'une opération est de favoriser le soutien de la population à des acteurs militaires, c'est à l'armée de la mettre en œuvre, sans collaboration visible avec les acteurs du développement. En effet, une fois que la « bulle sécuritaire » est partie, les acteurs qui ont mis en œuvre ces projets risquent d'être pris pour cible du fait de leur association aux forces armées. Si l'objectif est de faire du développement ou de l'aide humanitaire, ce sont les professionnels de ces métiers qui doivent en avoir la charge, sans association visible aux acteurs de la sécurité. Ces principes n'empêchent pas des discussions fréquentes, mais ils proscrirent tout affichage commun dans des terrains de conflit armé » (Olivier Ray). Les agences de développement doivent conserver le choix de la localisation de leurs projets et diversifier leurs zones d'intervention afin de ne pas donner aux populations des incitations à l'entretien ou la reprise de la violence en vue de bénéficier des projets de développement.

Notons enfin que les difficultés inhérentes aux actions de développement dans les zones d'insécurité justifient de tenter en priorité de sécuriser les régions voisines des zones de forte instabilité mais non encore considérées comme dangereuses afin d'éviter la diffusion de l'insécurité.

Comment les organismes d'aide et le secteur privé peuvent-ils agir dans les zones d'insécurité

« L'OBLIGATION DE RECOURIR AUX ONGS LOCALES n'a pas que des effets négatifs ; elle entraîne une transmission des savoirs et des formations. On sait qu'il y a du « coulage » (même avec des factures on peut frauder !), mais on arrive tout de même à travailler de cette façon. Il faut rester vigilant car les personnels nationaux peuvent être parfois eux-mêmes en danger s'ils sont identifiés comme affiliés à une organisation internationale. Et l'action des ONGs peut parfois être récupérée par ceux qui ont localement le pouvoir. »

Benoît Miribel

Marc Vergnet donne l'exemple à Agadez de l'entreprise d'un technicien touareg qui a installé une pompe et en assure la maintenance (en collaboration avec Aventus et l'Observatoire social international).

« LE FAIT POUR UNE PERSONNE LOCALE DE TRAVAILLER sur des financements internationaux ne me semble pas une source d'insécurité. Tout d'abord, le Touareg que nous avons choisi était du coin et mobilisait des entreprises locales. Deuxièmement, vous créez quand même du bien-être pour les communautés de pasteurs. Les points d'eau pastoraux sont des points très sensibles parce qu'ils font partie d'une activité culturelle historique. Si j'étais un groupe terroriste, je ferais attention avant de m'attaquer à ces points. Je ne crois donc pas qu'on ait des problèmes si ce sont des locaux qui réalisent le projet. Au contraire ils seront confortés dans leurs positions ; ils créeront de l'emploi et ils seront un frein et un élément d'imperméabilité à la pénétration des groupes terroristes. Pour moi c'est parce qu'on ne fait plus rien qu'il y a davantage d'insécurité ; et plus il y a d'insécurité, moins on intervient. »

Autre exemple : le Nord Cameroun.

Nous avons eu un programme de 2 500 villages et nous trouvions facilement des animateurs qui allaient en moyenne huit fois dans chacun d'eux pour que les gens comprennent et se structurent. Un projet est réussi quand il satisfait un véritable besoin. Vous donnez de l'eau à des gens avec qui vous avez discuté, qui ont eu le temps de comprendre ce que vous allez faire et qui sont disposés à s'approprier le projet. Là où on a commis une erreur, c'est lorsque nous avons placé des pompes dans des villages qui ne le demandaient pas ou sans bien définir les règles du jeu (« vous devrez en assurer la maintenance »). On pourrait monter le même type de projet à Kidal. »

Marc Vergnet

Comme en témoigne Adeline Lescanne Gautier, il est difficile mais possible pour le secteur privé de travailler au Sahel.

« NOUS RENCONTRONS QUELQUES DIFFICULTÉS en raison de l'insécurité. En ce moment par exemple au Niger où nous envoyons du monde assez régulièrement c'est vraiment compliqué. Les personnes qui viennent de chez Nutriset ne logent pas dans des hôtels à Niamey mais chez nos partenaires. Nous adoptons des normes de sécurité spécifiques. Par exemple, nous faisons en sorte que les missions s'arrêtent le vendredi et que les personnes ne soient pas sur place le dernier soir. Nos personnels ne sortent pas, hormis pour aller visiter l'usine avec un chauffeur qui est envoyé par l'usine et que l'on connaît. Nous essayons aussi de prendre des routes différentes tous les jours. »

Il arrive aussi que les salariés locaux rencontrent des problèmes parce qu'ils travaillent dans une franchise d'une société française. Au Niger il n'y a pas beaucoup d'agro-industries et nous sommes vite devenus la plus grosse agro-industrie sur place. Nous avons donc vite été ciblés. Nous sommes aussi devenus l'enjeu d'un discours politique qui dit vouloir « mettre les Français dehors parce qu'on est capable de maîtriser notre développement », surtout en période électorale. Il y a cette espèce de discours ambiant qui est que « les Français viennent se faire de l'argent sur notre dos. »

Adeline Lescanne-Gautier

La nécessaire distance entre l'armée et les humanitaires

« EN CAS DE CATASTROPHE NATURELLE OU D'ÉPIDÉMIE il n'y a pas de problème pour une collaboration efficace entre militaires et ONGs ; quand la crise est politique c'est beaucoup plus compliqué. En effet, dans ce cas il y a différentes parties prenantes et quand il y a une force d'interposition ou de maintien de la paix, elle est rarement perçue comme étant très juste. On la voit comme étant partie prenante soit de l'occident soit de telle alliance locale. De ce fait, quand les ONG collaborent de façon affichée et étroite avec les militaires c'est parfois préjudiciable à leur capacité d'aller vers les populations. À cet égard, on peut critiquer les « missions intégrées des Nations Unies » (i.e. lorsque les Nations Unies sont à la fois pourvoyeur de services « humanitaires » et ont la mission de maintenir ou de rétablir la paix). Les quick-impact projects (Projets à impact rapide) réalisés par les militaires peuvent avoir du sens pour les populations, mais le problème vient de l'empreinte qu'ils donnent : la main qui aide est aussi la main qui peut sévir. Dans le contexte politique sahélien, c'est dangereux car préjudiciable à la capacité de respecter l'impartialité et la neutralité. En revanche il ne faut surtout pas que les ONGs s'arment pour se protéger. C'est le rôle des militaires et des gendarmes. »

Benoît Miribel

 En bref

Pour réduire le hiatus entre la conception de la sécurité de la Communauté internationale, préoccupée par le terrorisme djihadiste, et celle des populations davantage marquées par le banditisme et le racket qu'elles subissent au jour le jour en particulier dans les zones rurales, il convient que la communauté internationale accepte de financer une part des dépenses nationales de sécurité, qui pèsent déjà lourd dans les budgets africains.

Pour renforcer les capacités des acteurs locaux de la sécurité, qu'ils soient militaires, gendarmes ou policiers, des programmes pérennes (une décennie !) sont nécessaires à l'obtention de résultats sur la qualité de vie des citoyens. Pour faciliter l'acceptation par les populations des acteurs nationaux de la sécurité, ceux-ci devraient également assumer les fonctions valorisantes d'acteurs de la protection civile, pompiers, premiers secours, police de proximité.

L'activation du programme de « désarmement, démobilisation et réintégration des anciens combattants » (ou DDR) prévu par l'Accord d'Alger est nécessaire et pourrait s'inspirer de l'expérience réussie de la Côte d'Ivoire.

L'insécurité ne doit pas être un prétexte pour ne pas agir en faveur du développement. Cela implique une collaboration des forces militaires et des acteurs de développement en matière d'information. Mais chacun doit rester dans son domaine de compétence pour éviter les risques liés au mélange des genres, qui contribue à entretenir la confusion aux yeux de la population entre parties au conflit et acteurs de l'aide internationale.

5. Les actions pour le développement

Le grand potentiel de développement du Sahel

« Il faut s'élever en faux contre le diagnostic qui prévaut depuis plusieurs décennies (voire avant les indépendances) disant que la zone saharo-sahélienne est grande, vide, sans potentiel et inutile. La seule question qui vaille est : comment va-t-on la développer ? »

Laurent Bossard

► Maintenir un équilibre entre les actions à effet rapide et les actions efficaces dans la longue durée

Les actions les plus structurantes en faveur du développement, aussi nécessaires soient-elles, n'ont que peu d'effets à très court terme. Pour faire reculer la violence il faut pourtant que les populations retrouvent un espoir de progrès et reprennent confiance dans le rôle de l'État. C'est pourquoi il faut associer des actions à effet rapide aux actions longues pour que les populations perçoivent les bénéfices de la cessation de la violence ou les « dividendes de la paix ». Les actions à dominante sociale sont d'ailleurs le socle sur lequel pourront s'appuyer des actions de développement.

En matière d'éducation par exemple, il est possible de reconstruire et de rouvrir rapidement des écoles tout en menant des actions dans la durée, comme la formation des maîtres (voir le projet PAQAMA pour l'éducation primaire à Gao où 25% des écoles sont fermées). Autre exemple : les travaux d'infrastructure peuvent intégrer des composantes de « travaux à haute intensité de main-d'œuvre » qui remettent immédiatement les populations au travail et souvent leur offrent des perspectives de formation professionnelle à plus long terme. Grâce au phasage des activités, des petits projets visibles (construction de mares, de digues, de petits périmètres irrigués, etc.) peuvent être menés rapidement dans le cadre de programmes d'investissements locaux dont le relais peut être assuré à moyen terme par les autorités publiques – comme en témoigne le projet « sécurité humaine et développement au Nord-Mali » de l'AFD cofinancé par l'agence nationale d'investissement des collectivités territoriales.

► Réinvestir les secteurs délaissés : l'éducation, l'agriculture familiale et la mobilité des personnes et des biens

1. L'éducation primaire.

Les taux de scolarisation au Sahel ont connu une croissance très rapide au cours des vingt dernières années. Compte tenu de la croissance démographique, le seul objectif de les maintenir à leur niveau actuel implique un effort gigantesque, hors de portée des seuls budgets africains. De plus, comme nous l'avons noté précédemment, la croissance des taux de scolarisation s'est accompagnée d'une baisse parfois dramatique de la qualité de l'école publique, à laquelle il est urgent de remédier afin d'enrayer la désaffection vis-à-vis de l'école publique au profit des écoles coraniques. En effet certains enseignants sont proches de l'analphabétisme et connaissent mal le français qu'ils sont censés enseigner. Très mal payés, ils sont souvent absents, étant occupés à d'autres activités, sources de revenus complémentaires. Ils n'assurent pas une surveillance, dans la durée, de l'école qui devient un lieu de violence, notamment à l'égard des filles. Enfin, comme le contenu professionnel de l'enseignement est inexistant, l'école publique ne répond pas à la demande des familles, spécialement dans les villes moyennes, les zones rurales et la périphérie de Bamako.

La France a une responsabilité particulière en matière d'éducation au Sahel où la plupart des pays sont francophones. Certes elle a consacré en 2014 13 % de son aide programmable (APA) au secteur de l'éducation (tous niveaux confondus)⁵⁷ contre 2 % pour les États-Unis et les bailleurs multilatéraux. Mais, étant donné le faible montant de l'APA française (241 millions de dollars), les versements en faveur de l'éducation n'ont représenté que 29 millions de dollars pour les cinq pays (ou 21,8 millions d'euros). Cette faible part d'APA consacrée à l'éducation tranche avec celle dédiée à la santé, secteur favorisé traditionnellement par les bailleurs, sans doute parce que l'éradication des maladies transmissibles fait figure de bien commun international : la part de l'APA française à la santé s'élève à 28 %, celle des États-Unis à 21 % et la part multilatérale à 9 %.

Les graphiques suivants 5 et 6 montrent que la communauté internationale dans son ensemble, comme la France, ont réduit l'aide à l'éducation à partir de 2009.

57. Si on retire la partie destinée aux lycées français (soit 7 millions de dollars), le taux n'est plus que de 9 %.

Graphique 5. Évolution de l'aide publique au développement versée au Sahel par l'ensemble des donateurs en matière d'éducation et d'agriculture (2002-2014) (*Versements bruts en millions de dollars US courants*)



Source : OCDE.

65

Graphique 6. Évolution de l'aide publique au développement versée au Sahel par la France en matière d'éducation et d'agriculture (2002-2014) (*Versements bruts en millions de dollars US courants*)



Source : OCDE.

Les actions en faveur de l'éducation devraient se situer aux niveaux macro et microéconomique.

Le premier type d'action doit viser le renforcement des ministères de l'enseignement primaire, car sans accompagnement le ministère de l'Éducation sera peu disposé à mener une vraie réforme structurelle. L'administration centrale doit pouvoir connaître précisément la situation des écoles publiques sur tout le territoire, en particulier la qualité des enseignements. Elle ne doit pas consacrer ses efforts à la seule construction des écoles alors que la formation et la gestion des instituteurs, surveillants et inspecteurs est le point faible de la politique éducative. Il est grand temps de rénover les écoles normales d'instituteurs qui devraient être un passage obligatoire pour tous les instituteurs et de donner des moyens de déplacement aux inspecteurs. D'autre part, il ne peut y avoir de bons candidats au métier d'instituteurs sans un relèvement très substantiel de leur rémunération et l'assurance qu'elle leur est bien versée. Celle-ci devrait pouvoir être modulée en faveur des postes situés loin de la capitale et dans les régions les moins sûres. C'est dans les régions éloignées que les éducateurs souffrent le plus du manque de matériel pédagogique et doivent se déplacer sur de longues distances pour être payés. Le développement du téléphone mobile comme vecteur de transactions financières sécurisées pourrait améliorer la situation.

La condition de cette nouvelle politique salariale est évidemment un engagement des bailleurs de fonds à financer durablement les salaires des instituteurs. Le dividende de cette politique serait double : amélioration de la qualité de l'enseignement primaire, création d'un nouveau débouché pour les jeunes ayant au moins poursuivi leur formation jusqu'au brevet et pour lesquels le recrutement dans la fonction publique s'est tari, une des raisons de la désaffection des familles pour l'école publique.

Toute une série d'initiatives sont déjà prises au niveau local et pourraient être amplifiées, en s'appuyant sur les nombreuses ONGs spécialisées dans ce domaine (Clara Arnaud, 2016) et par un renforcement de la gouvernance et des moyens des communes. Toute action éducative doit être à l'écoute des besoins des familles (puisque l'objectif est bien qu'elles cessent de se détourner de l'école publique au bénéfice des écoles coraniques peu contrôlées) et les solutions s'adapter aux conditions locales. Pour tirer au mieux parti de l'existence des écoles coraniques, plusieurs actions peuvent être menées : introduire dans les écoles coraniques des enseignements séculiers permettant l'acquisition des savoirs de base, condition de l'accession ultérieure des enfants au dernier cycle de l'école primaire ou de l'école secondaire publiques, ou créer à côté de l'école coranique des lieux d'apprentissage des savoirs de base pour les élèves des écoles coraniques ; dans les zones où la guerre a sévi et a conduit à une brutale déscolarisation des enfants, créer des lieux de scolarisation accélérée pour les enfants qui ont décroché. Là où les filles sont peu scolarisées il est possible de mener une action de sensibilisation, avec des incitations financières ou en nature, et surtout en assurant une surveillance réelle dans les écoles publiques de façon à éviter les violences dont elles sont souvent

victimes. Enfin, à l'égard des populations nomades, il est possible d'adapter les rythmes scolaires à leurs déplacements (classes démontables, temps scolaires sur mesure, enseignants adaptés à un enseignement intermittent) et dans les zones rurales de soutenir des écoles à contenu professionnel agricole ou de services liés à l'agriculture.

Une bonne éducation primaire s'adressant à tous les enfants est la condition d'une insertion des jeunes dans la vie économique, sociale et politique ; elle constitue le socle du développement économique et de la paix sociale (Clara Arnaud 2016). Les gouvernements africains devront mener une réflexion sur le contenu des enseignements. L'enseignement primaire doit donner aux enfants le sentiment d'appartenir à une communauté nationale. Beaucoup de jeunes ont perdu leur repère identitaire, ce qui risque de les conduire à des actions violentes. L'enseignement de l'histoire du Sahel, la valorisation de son patrimoine culturel, architectural et artistique serait certainement un facteur de cohésion sociale. À l'enseignement général devrait être associé un enseignement professionnel. Grâce aux nouvelles technologies, les pompes hydrauliques et les panneaux solaires sont beaucoup moins coûteux qu'auparavant⁵⁸ et leur prix d'usage représente désormais une part supportable du revenu des populations ; si dans ces conditions le développement de l'accès décentralisé à l'eau et à l'énergie, au moins pour les besoins domestiques, peut relever du secteur privé, le maintien des installations impose un effort d'éducation que dans certaines régions les pouvoirs publics devraient assumer.

Enfin si l'amélioration de l'enseignement primaire est un objectif fondamental, il ne faudrait pas pour autant se désintéresser de l'enseignement secondaire et l'enseignement post-bac (universités et enseignement professionnel) alors que c'est une condition de l'amélioration de l'administration et de développement des activités industrielles ; les grandes entreprises n'embauchent que des post-bac (par ex la SOMDIAA important groupe agroalimentaire en Afrique, selon le témoignage d'Alexandre Vilgrain, son PDG).

Les bonnes modalités de l'aide à l'éducation

« Ma conviction personnelle est que l'école est l'avenir de notre pays. On ne peut pas rester sans envoyer nos enfants à l'école pour leur éducation, leur formation, si nous voulons avoir un pays qui se développe et qui se construit. On l'explique dans tous les villages : cultiver c'est bien, mais comprendre ce qu'on cultive c'est mieux ; faire de l'élevage c'est bien, mais comprendre ce qu'on élève c'est mieux ; aller à la pêche c'est bien, mais avoir plus de capacité pour mieux pêcher, pour mieux se nourrir, c'est mieux. Donc les gens comprennent la nécessité de l'école, les paysans ne rejettent pas du tout la

58. Le coût d'un panneau solaire a été diminué de 80 % en six ans.

formation au développement par l'école... Le problème aujourd'hui est de faire en sorte que les filles aillent à l'école. Mais pour que les filles aillent à l'école, il faut qu'on aide les femmes à ne pas avoir besoin de leurs filles dès leur bas âge, il ne faut pas que les filles aillent chercher de l'eau au marigot à quatre ou cinq kilomètres et donc il faut faire des forages dans les villages et construire des châteaux d'eau. Dans mon village, nous avons fait un château d'eau (malheureusement détruit par les rebelles), qui avait permis de libérer un peu de temps pour les femmes qui n'avaient donc plus besoin de leurs filles pour travailler à la maison. »

Younoussi Touré

« Il faudrait une coopération de présence formative car mettre un coopérant quand il s'agit d'éducation comme conseiller du Ministre ne sert à rien ; il faudrait remettre des coopérants dans des postes stratégiques où ils peuvent faire de la formation sur le tas. Avoir un coopérant dans une inspection est probablement une bonne idée. On ne peut pas mettre un instituteur pour former un autre instituteur mais on peut imaginer cela dans les écoles normales »

Jean-Pierre Olivier de Sardan

« Il faut former gratuitement dans des sites de formations des gens à démonter et monter une pompe, monter des panneaux solaires et des châteaux d'eau. Il faut leur donner les outils adéquats et un signe de reconnaissance de leur talent (comme les bleus de travail avec l'effigie des pompes Vergnet !). Il arrive que certains artisans réparateurs partent avec des pièces détachées ou qu'ils les vendent mais cela reste rare parce qu'ils perdent un métier et une stabilité. Une multitude d'actions sont faisables à condition de partir des besoins de la base et de disposer d'un financement pérenne. »

Marc Vergnet

« Le problème de l'énergie en Afrique n'est qu'une question d'éducation. »

Gilles Vermot-Desroches, vice-président de Schneider Electric ⁵⁹

2. L'agriculture ⁶⁰

Comme pour l'éducation, la part de l'aide consacrée à l'agriculture, sylviculture et pêche est faible : en 2014 6 % à 7 % des APAs française et américaine, mais 16 % de l'APA multilatérale. Comme le montre le graphique 5 précédent, il y a eu une prise

59. A Bonnes nouvelles d'Afrique « où va l'Afrique ? » Bordeaux, 10 juin 2016.

60. Cette section doit beaucoup à l'audition de Marie-Cécile Thirion et aux commentaires de Jean-Luc François (AFD). Qu'ils soient vivement remerciés.

de conscience internationale de l'importance de l'agriculture pour le Sahel à partir de 2008 (sans doute sous l'influence du *Rapport sur le développement dans le monde 2008* de la Banque mondiale consacré à l'agriculture, qui avait souligné le dramatique abandon de l'aide à l'agriculture pour les pays à faible revenu). Contrairement à l'ensemble de l'aide internationale, l'aide française à l'agriculture diminue depuis la même date, sans doute en raison de l'insuffisance de l'enveloppe des dons dans l'aide au développement française (cf. ci-dessus). Étant donné l'importance de l'agriculture (incluant l'élevage, la pêche et la foresterie) dans l'économie des pays sahéliens, son développement au nord comme au sud du Sahel, demeure une urgence. Il en va de la sécurité alimentaire et de l'emploi d'une population croissante. L'enjeu en est renforcé par le changement climatique.

L'accroissement de la production agricole s'est réalisé par extension des superficies et non des rendements. Entre 1961 et 2012 on a assisté « à une forte augmentation des terres cultivées (+76 %) et à une petite augmentation des terres de parcours (+9 %). Ces évolutions varient selon les pays... Dans l'ensemble, la pression de la population, exprimée en habitants par km² de terre arable, a plus que doublé au Sahel en cinquante ans » (Michel Garenne, annexe 2). Avec des taux de croissance de la population rurale dépassant 2 % et atteignant parfois 3 % par an ce qui est exceptionnel dans le monde, la densité humaine en de nombreuses régions du sud du Sahel dépasse 150 hab/ km² alors que les systèmes agricoles extensifs actuellement mis en œuvre provoquent une destruction du capital foncier dès que la densité humaine dépasse 40 habitants/km². Intensifier la production agricole s'est avéré difficile. En culture sèche, le principal obstacle à l'intensification et à l'usage des intrants modernes dont la consommation à l'hectare est à l'heure actuelle négligeable (6 kg au Niger) est l'ampleur du risque climatique. En année de pluviométrie moyenne l'usage de ces intrants est à peine rentable. Et, en cas de retard des pluies ou de sécheresse même limitée, la perte monétaire est trop importante pour le paysan qui considère fort rationnellement que son espérance de gain compte tenu du risque est nulle ou négative.

Dans la plupart des régions l'intensification n'est rentable et pratiquée que sur les cultures irriguées, ou dans les zones périurbaines, si du moins les pistes sont praticables en fin de saison des pluies et si les prix sont favorables ou l'engrais quasi gratuit.

La pression sur les terres arables a conduit à une extension des zones de culture vers le nord et par là même à une intensification des conflits entre agriculteurs et pasteurs. On constate aussi un vieillissement de la population paysanne car ce sont les jeunes qui migrent le plus facilement. Ils y sont incités parce que le travail est dur (souvent encore manuel) et le système patriarcal en place dans les structures traditionnelles parfois lourd (accès difficile à la terre, aux facteurs de production, à l'autonomie financière). À l'heure de la communication planétaire et du développement du numérique, ces populations jeunes sont très sensibles à l'isolement des territoires ruraux.

*Comment relever ce défi ? L'agriculture familiale est au cœur de l'action.
Toute une série d'actions sont possibles.*

a) Accroître la productivité en ayant recours à une intensification agro-écologique. « Souvent prévaut en agronomie une vision segmentée de la technologie, additive, parcellisée, alors que la technologie agronomique n'a de sens que lorsqu'elle se situe dans un ordre écologique. L'ordre écologique, c'est la nature complexe des interrelations qui existent dans tous les éléments qui caractérisent un écosystème... Depuis qu'on fait des modèles plus complexes en écologie et qu'on s'intéresse à la biodiversité, on sait que plus un système est bio-divers, plus il a de fonctionnalités et plus il a de fonctionnalités, plus il a de la résilience. » (M. Griffon). Celle-ci suppose de développer les ressources fourragères (y compris ligneuses au Nord du Sahel comme les *Faidherbia*, les *Jubiers*, les *Acacias*, etc.), comme matière organique des sols, les composts améliorés par les paysans, la traction animale et de gérer les contraintes agraires : le lignage et la vaine pâture (René Billaz sur le Burkina, 2013). Mais la culture agro-écologique exige encore de la recherche et de l'expérimentation pour tenir compte du contexte social dans lequel elle sera implantée. À cet égard les expériences de culture sous couvert végétal éclairent les difficultés : ce type de culture demande du temps pour être rentable et les agriculteurs sont pressés à juste titre de voir les améliorations de rendement ; d'autre part les expérimentations ont été menées dans des champs clôturés ce qui n'est pas la situation dans l'agriculture réelle de sorte que le couvert végétal risque d'être pris pour un fourrage. On ne doit pas, bien au contraire, abandonner la recherche agricole (nécessairement financée en grande partie par la communauté internationale), mais cette recherche doit se faire en collaboration étroite avec les centres africains pour être en adéquation avec les conditions réelles de terrain. Les investissements locaux (à haute intensité de main-d'œuvre et /ou mécanisable) de restauration des sols, du couvert végétal et de conservation des eaux de ruissellement au Niger (tel que cité par F. Grünwald ci-dessous) sont des options agro-écologiques expérimentées depuis plusieurs décennies qu'il est possible d'étendre rapidement à grande échelle et ailleurs.

b) Développer de nouvelles cultures, comme le maïs, le soja ou le sésame (dans la zone Sud du Sahel) : les agriculteurs arbitrent entre ces cultures en fonction des prix et de la possibilité d'accéder aux engrais. Au Bénin, on a constaté une progression du soja liée à la baisse des prix du coton. Or le soja est une légumineuse qui enrichit le sol en azote, elle est facile à stocker, elle peut donner de l'huile alimentaire, des tourteaux de haute qualité, des graines torréfiées pour l'aviiculture et des laits et fromages végétaux⁶¹. Le développement de nouvelles cultures ne saurait signifier la fin du coton. Les filières du coton donnent du travail à des millions de sahéliens et en font vivre une quinzaine de millions si l'on compte les

61. Dans certains cas le choix de la culture permet d'améliorer la relation entre communautés de paysans et d'éleveurs : les tourteaux de soja sont une alimentation de choix pour le bétail.

emplois dérivés. Cette culture permet de financer la petite mécanisation (traction animale), de développer une intensification rentable de l'agriculture familiale avec association des cultures à l'élevage. L'absence de rentabilité du coton est parfois liée, comme le montre le succès du Burkina et *a contrario* les difficultés de la filière au Mali, à la mauvaise gouvernance de la filière, mais aussi à la concurrence des producteurs des pays développés et émergents (États-Unis et Chine notamment) qui continuent à être subventionnés de diverses manières, en dépit des engagements pris à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il sera peut-être plus facile de remédier à la première cause qu'à la seconde.

c) Gérer les tensions sur les ressources en eau et simultanément en terres. Cela est indispensable pour les agriculteurs mais aussi pour les éleveurs. Il existe au Sahel un potentiel d'irrigation important, si on considère l'ensemble des options techniques : de l'aménagement des oueds, des bas-fonds ou zones de décrues aux grands périmètres rivaux des fleuves sahéliens (Sénégal, Niger, Volta) en passant par les petits périmètres villageois. De nombreuses expériences peuvent servir de référence au Niger, au Mali, au Sénégal, au Burkina Faso.

d) Rendre l'agriculture plus attractive pour les jeunes suppose d'introduire une mécanisation qui rendra moins dur le travail agricole et de développer un cadre de vie plus conforme aux aspirations modernes des jeunes. Ainsi le développement agricole attractif pour les nouvelles générations est intimement lié à l'équipement des villages et au désenclavement (physique et numérique) des territoires ruraux : le développement de l'école et des centres de santé qui semblent la première préoccupation des ruraux, mais aussi l'accès à l'eau potable et à l'électricité. La désaffection des jeunes pour l'élevage est plus criante encore et l'amélioration des conditions de vie des éleveurs (écoles, centre de santé, points d'eau à des distances raisonnables) est encore plus importante, compte tenu de la richesse que représente le cheptel et du besoin immense en protéine de la région et des pays avoisinants.

e) Mettre en place des systèmes de lissage de la variabilité des prix d'achat aux producteurs des cultures d'exportation. On a constaté notamment que la culture du coton est complètement déterminée par les prix payés aux producteurs. Elle diminue fortement quand les prix baissent et inversement. Cela a des impacts très dommageables sur l'ensemble des acteurs de la filière. Or pour les cultures d'exportation il est possible de mettre en place des systèmes de lissage des prix qui bien que fixés en référence aux prix des marchés internationaux, en amortissent la variabilité intrinsèque. Les fonds de lissage dont se sont dotées les filières coton Burkina et du Cameroun sont des exemples de ce qu'il est possible de réaliser. De nombreuses expériences pilotes d'assurance récolte ont été menées dans diverses parties du monde ; il convient certes d'analyser les obstacles à leur adoption au Sahel. Mais il est certain que sans la couverture d'un risque de base par des « fonds de calamité » ou « fonds de catastrophe » publics, des assurances privées ne seront pas possibles. Plus simplement c'est l'accès des agriculteurs aux crédits de court terme (avant campagne pour les intrants, après campagne pour éviter de vendre au moment où les prix sont les plus bas) qu'il faut développer.

Le crédit de stockage pour des stocks de proximité, au village, entre les mains des organisations de producteurs, doit être une priorité. Simultanément il faut développer l'accès aux dépôts bancaires, ce que devrait favoriser la diffusion des téléphones portables (Guillaumont Jeanneney et Kpodar 2015). Enfin, il faut aider les institutions financières à offrir des crédits à moyen ou long terme pour l'équipement des exploitations (des pompes, des motoculteurs, des plantations, des petits aménagements hydroagricoles). Ceci implique de mettre à la disposition des agriculteurs des ressources longues, mais également des appuis leur permettant de réduire les risques : conseil de gestion aux agriculteurs, formation des agents de crédit, fonds de garantie, « fonds de calamité » et finalement assurances.

f) Dans les zones les plus proches ou les mieux connectées aux zones urbaines, il y a la place pour une agriculture vivrière (riz), voire périurbaine de produits frais (légumes, fruits, lait, œufs, volailles, etc.), de vente directe des producteurs aux consommateurs. Il faut veiller à ce que des importations à bas prix ne mettent en péril ces filières.

g) Il y a des gisements d'emplois importants dans l'agriculture africaine, non seulement dans la production (dans les territoires non densément peuplés, irrigués et libérés de l'onchocercose ou des tsé-tsé) mais également en amont de ces exploitations (la mécanisation), autour des exploitations agricoles (les services financiers et non financiers de conseil) mais sans doute surtout en aval, dans la transformation artisanale comme industrielle des produits agricoles. François Grünewald donne l'exemple du travail du cuir (de la tannerie à la confection) mais on peut aussi mentionner le coton, dont la transformation relève des filières industrielles à capitaux étrangers (cf. Éthiopie) mais aussi de l'artisanat. De manière générale, c'est dans la première transformation artisanale par les moyennes, petites ou très petites entreprises (étuveuses de riz, laiteries, moulins à huiles, conserveries...) que se trouvent les plus importantes sources d'emploi.

Mais la transformation agroalimentaire rencontre souvent des obstacles liés aux coûts excessifs de production résultant de la pénurie ou des coupures d'électricité ou à une fiscalité inadéquate. Les produits locaux sont souvent d'une part insuffisamment protégés des importations à bas prix en raison de faibles droits de douane et d'autre part sont handicapés par des droits excessifs sur les importations de matières premières indispensables car non disponibles sur place. Il y a là un motif de réflexion et de réforme pour les gouvernements africains comme pour les bailleurs.

S'appuyer sur les expériences réussies du passé et faire œuvre d'imagination

« JE CROIS QUE LA FINALITÉ EST D'AMENER LES GENS à travailler sur place, dans leurs communautés et leurs terroirs ; soit en réalisant des projets agricoles petits ou moyens, soit en les impliquant dans de grands projets »

hydroagricoles tels que l'État malien envisage de le faire au niveau du barrage de Taoussa, dans la région de Gao. Le développement du monde rural peut être engagé très rapidement ; la remobilisation des paysans est perceptible dès qu'il y a le retour de la sécurité, notamment au bord du fleuve Niger où des périmètres agricoles irrigués peuvent être installés. Presque tous les villages riverains du fleuve Niger (mon propre village Niafunké est au bord du fleuve Niger) arrivent, avec des petits périmètres irrigués, à avoir assez de récoltes pour faire face à leurs besoins. [...] Il faut en outre entreprendre des actions de mise en valeur des mares et des lacs qui sont actuellement desséchés et abandonnés. La « zone lacustre » dans la région de Tombouctou est très vaste et fertile, elle est constituée d'une chaîne de lacs et de mares aux dimensions variables où les populations riveraines vivent de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche. On y cultive traditionnellement des céréales (riz, mil, sorgo, maïs) et des produits de rente (arachides, niébé, patate douce, gombo etc.) La zone lacustre est aujourd'hui sinistrée, car les crues sont basses, l'eau n'y arrive plus ou pas suffisamment. Je suis persuadé que les populations qui ont déserté la zone par endroits y feront leur retour pour s'y réinstaller dès qu'il y aura la maîtrise de l'eau et le retour de la sécurité. Si le lac Faguibine (i.e. grand lac du nord du Mali qui fait plus de 80 000 ha) était inondé, il pourrait faire vivre des centaines de milliers de personnes ! Mais aujourd'hui ce lac n'a pas d'eau car le chenal qui emmène l'eau du Niger pour alimenter le Faguibine est ensablé. Les populations aussi bien sédentaires que nomades sont complètement déstabilisées et vivent dans une totale désolation. La normalisation des crues du lac Faguibine, permettrait à toute cette zone de retrouver son intense activité d'antan. Je pense véritablement que la mise en valeur rapide des potentialités de cette partie du pays et la relance de ces activités peuvent amener la paix et la stabilité de manière durable dans la zone. »

Younoussi Touré

« ON A LONGTEMPS PENSÉ que sur les zones sahéliennes de glacis (donc d'argile compacte), on ne pouvait rien cultiver. Pourtant, à Keita au Nord Niger, on a réussi à installer, en présence d'une légère pente, des retenues en mini-terrasses avec des blocs de cailloux et des plantations qui les jouxtent. Ces lignes de rochers récupèrent l'eau et sont des moyens de constituer progressivement un blocage lors des fortes pluies pour semer du mil et dans certains cas du sorgo. C'est de l'agro-écologie au sens où la clé est de garder chaque goutte d'eau, grâce à des micro-installations, des méso-installations et de grandes installations. On doit partir du haut du bassin-versant et aller vers le bas ; on redescend progressivement si bien qu'en bas on peut faire des grands barrages, mais ces grands barrages ne subissent pas l'assaut

d'une pluie violente ; celle-ci va plutôt se répartir, le flux va être brisé par tous les obstacles qui auront été mis du haut vers le bas et va progressivement s'infiltrer.

Moyennant quoi, toutes les pluies, mêmes peu nombreuses, sont suffisantes pour entraîner un mouvement de biomasse. Cette dernière est en partie pour les consommateurs, en partie pour les animaux (qui restituent une partie de la fertilité) et en partie pour les termites. Avec suffisamment de temps, le peu d'eau enclenche un phénomène d'amélioration écologique de l'écosystème de base et il émerge peu à peu des fonctionnalités que l'on croyait perdues.

Le succès du projet de Keita est technologique, mais surtout social. Ce ne sont pas des ingénieurs agronomes français qui sont à son origine mais un vieux colon italien qui était autrefois en Libye et qui était un admirateur de la société locale. Grâce à l'aide italienne, il a passé deux ans à discuter avec les autorités villageoises pour les convaincre. Ils l'ont autorisé à faire des expérimentations et lorsqu'ils ont été convaincus, tout s'est appliqué à toute la région ».

Michel Griffon

« IL NE FAUT PAS NÉGLIGER L'IMPORTANCE des microréalisations qui permettent aux agriculteurs de prendre en main leur développement : par exemple l'aménagement des bas-fonds par diguettes, mais cela demande beaucoup d'accompagnement, d'où l'intérêt des « fonds de développement rural » qui ont malheureusement disparu. Les petits barrages en terre permettant l'agriculture irriguée.

Les centrales solaires photovoltaïques de pompage dont les prix ont beaucoup baissé sont une chance pour le Sahel, mais il faut en adapter le mode de gestion, en développant un système d'affermage avec une garantie des entreprises sur l'usage des pompes s'étalant sur quinze ans. Le système peut être cofinancé par l'entreprise, par les bailleurs internationaux (70 %) et par les usagers (le prix de l'eau ne doit pas dépasser 1 euro le mètre cube). La collectivité locale est le maître d'ouvrage et va gagner de l'argent. Les entrepreneurs locaux doivent être associés (pour les forages, les aménagements en bétons, etc.). Ce modèle économique a été démontré (par Vergnet Hydro en association avec l'AFD). Tout le monde y gagne. C'est aux gouvernements locaux de le décider mais il faut qu'ils soient accompagnés par les bailleurs internationaux. Préemptons la question : on ne peut pas dire que cela n'a pas marché dans le passé et n'a pas empêché la violence puisque c'est une technique nouvelle. »

Marc Vergnet

«LA DEMANDE URBAINE (qui va se renforcer avec l'urbanisation) est une variable motrice pour le futur. Cultiver des légumes en zone périurbaine est possible, à condition qu'il y ait suffisamment d'eau et qu'on cultive la fertilité. Toutes les sociétés dans le monde ont développé leur agriculture à partir du périurbain. Ce sont des lieux où ce ne sont pas des agriculteurs conventionnels, mais des gens qui investissent et qui manifestent des capacités d'innovation tout à fait considérables. Le problème dans le Sahel est la concurrence entre l'utilisation des écosystèmes pour la production alimentaire et celle pour la production d'énergie (parce que la biomasse est la source principale d'énergie : bois, huile et alcool). Pour que l'énergie issue de la biomasse n'entre pas en concurrence avec le problème alimentaire, on peut compter sur la rupture technologique de l'énergie solaire dont le coût a fortement diminué.»

Michel Griffon

«À GAO, LES CAMIONS ARRIVENT DU GHANA, chargent des cuirs de l'abattoir et les amènent au Ghana où ils sont traités et transformés en chaussures. Pourquoi cela ne se fait-il pas sur place ? Il y a un artisanat touareg magnifique et une vraie possibilité de monter en gamme pour arriver à la production de cuir niveau « chaussure italienne » puisque c'est ce qu'ils font au Ghana. Il n'y a pas de raison que cela ne puisse pas se faire au Mali puisqu'en plus il y a du bon cuir. Il y a de nombreuses activités post-agricoles qui pourraient redonner un souffle, de l'argent, une dynamique collective au secteur agricole et pastoral si on développait les filières de transformation ». « On ne va sûrement pas mettre en place des usines de production de voitures mais on peut maintenant produire des vélos ou autres biens simples de consommation grâce à l'imprimante 3D. Cela se fait en Chine. Nous sommes à la veille de mécanismes nouveaux qui vont augmenter les choix possibles de production dans des zones à petite densité, logistiquement difficiles d'accès. Avec ces nouveaux processus de production on va rapprocher la production des zones de consommation »

François Grünewald

75

L'exemple du projet d'appui au développement d'activités rurales et de financement de filières agricoles dans les régions d'Agadez et de Tahoua au Niger

Ce projet qui vient d'être adopté par l'AFD, d'un montant de 67 millions d'euros financé conjointement par l'AFD et une délégation de fonds de la

Commission européenne issus du Fonds fiduciaire d'urgence, a pour objectifs de développer les infrastructures nécessaires aux productions agricoles et à leur commercialisation, d'améliorer les services à l'agriculture, de faciliter l'accès aux institutions financières. Ce projet semble exemplaire en raison de trois caractéristiques : (i) une consultation préalable approfondie des communes sur les investissements requis, accompagnée d'un dispositif d'analyse du contexte. Ce dispositif prendra notamment en compte l'exigence de « ne pas nuire » de manière à limiter l'impact du projet sur les facteurs de tension dans les zones d'intervention et à saisir les occasions de consolider la cohésion sociale ; (ii) la mise en place de mécanismes pérennes de sécurisation des opérations de crédit (stockage, garanties professionnelles au lieu de sûretés réelles peu réalistes en milieu sahélien) ; (iii) un renforcement des capacités non seulement des agriculteurs mais aussi des collectivités locales, des sociétés de gestion des garanties, des services déconcentrés des ministères de l'agriculture et de l'environnement, des chambres d'agriculture et des organisations professionnelles. (source : AFD)

Les obstacles fiscaux au développement des productions locales de produits alimentaires

Adeline Lescanne Gautier prend l'exemple des produits destinés à lutter contre la malnutrition aiguë et dont la production locale est plus chère que la production de Nutriset en France.

« EN EFFET LES PROTÉINES LAITIÈRES en poudre, les minéraux et vitamines qui ne sont pas disponibles au Sahel, soit 50 % de la matière première, sont importés. Il faut aussi des huiles végétales, du sucre et de l'arachide qu'on peut le plus souvent trouver sur place, sauf à certains moments de l'année où il n'y a plus de stocks disponibles et il faut importer le complément. Pour une telle production, cela coûte plus cher de produire sur place notamment pour des raisons fiscales, comme au Niger où les taxes sont très importantes sur les matières premières, notamment la poudre de lait. À ces problèmes de coûts s'ajoutent ceux liés au manque de personnel local qualifié.

Pour essayer de compenser ces difficultés et encourager le développement local, l'UNICEF parie aujourd'hui sur l'avenir en payant un peu plus cher les produits locaux alors qu'au même moment le Programme alimentaire mondial, l'autre important bailleur client de ces produits d'urgence, continue d'appliquer strictement la politique du mieux-disant (leurs appels d'offres ne laissent aucune chance aux producteurs locaux).

Aussi surprenant que ça puisse paraître et pour les appels d'offres

internationaux, les usines françaises sont plus avantagées fiscalement que les entreprises au Niger ; notamment toutes les matières premières qu'elles importent sont ensuite réexportées et ne supportent donc pas la TVA. »

Adeline Lescanne Gautier

3. Rétablir la mobilité des personnes, des biens et des idées, qui dans le passé a fait la richesse du Sahara.

Le Sahel est un espace partagé, commun à deux ensembles qui ont été arbitrairement séparés, Afrique du Nord et Afrique subsaharienne. Comme l'indique Laurent Bossard⁶², si les villes du Nord-Mali ou du Nord-Niger sont perçues comme installées aux marches d'un territoire (celui du Mali ou du Niger), elles continueront à être marginalisées et leurs populations resteront sensibles aux discours irrédentistes. En revanche si elles sont de nouveau conçues et structurées comme des points de connexion entre l'Afrique subsaharienne et le Maghreb, elles renoueront avec leur passé commercial et redeviendront centrales. Aujourd'hui pourtant, le commerce légal du Nord Mali avec l'Algérie est entravé par des interdictions (la balance du commerce avec Tamanrasset doit être équilibrée) et par des normes sanitaires (qui pourraient être satisfaites par la construction d'un abattoir moderne à Gao). Kida, approvisionnée illégalement d'Algérie par camions et pistes, pourrait connaître un développement rapide (comme plaque tournante commerciale) si la route transsaharienne voyait le jour.

La volonté de la CEDAO et du club du Sahel est de promouvoir la collaboration des maires d'Agadez (Niger), Tamanrasset (Algérie) et Kidal (Mali), ce qui faciliterait la construction dans des conditions relatives de sécurité de la route de Gao, Kidal, Tamanrasset (ce qui est une source d'espoir). Au nord du Mali il y a du calcaire et du phosphate permettant de faire de la chaux et des engrais qui pourraient être vendus dans toute l'Afrique de l'Ouest ; il y a également du manganèse à la frontière du Burkina Faso. Encore faudra-t-il que la boucle ferroviaire Cotonou-Niamey-Ouagadougou-Abidjan construite par Bolloré arrive jusqu'à Dori (en 2024 ?).

Il ne s'agit pas seulement de faire circuler les biens et les personnes, mais aussi la parole. À cet égard le développement de la téléphonie mobile et d'internet (qui suppose une énergie décentralisée) est crucial, tant leurs applications sont

62. « En regardant l'Afrique comme un espace partagé, il est alors possible d'avoir une vision singulièrement différente de celle que nous avons eue jusqu'à présent. Si on regarde cet espace comme étant divisé, alors des régions comme le Nord Mali, le Nord du Niger ou le Nord du Tchad sont des confins, des « bouts du couloir », c'est-à-dire des endroits à la marge du territoire et des politiques. Comme ce sont des « bouts du couloir », il n'y a rien derrière à part des « murs » dans la perception des politiques et ceci empêche de voir leur utilité première qui est que ces espaces considérés dans leur géographie sont des espaces de transition et d'échange entre la Méditerranée et l'Atlantique. » Laurent Bossard

nombreuses, dans les domaines de l'éducation, de la santé, des transferts financiers, des innovations technologiques, de la diffusion des biens culturels, etc. Il est aussi la condition du maintien des jeunes dans les zones rurales ou les villes secondaires.

L'Union européenne et la Banque africaine de développement ont des ressources qui leur permettraient de financer les voies et instruments de communication et devraient accepter le surcoût que représente l'insécurité.

Toutes ces actions font partie d'une stratégie à long terme : raison de plus pour les préparer dès maintenant.

Routes, sécurité et développement

« LA ROUTE NIONO-TOMBOUCTOU, longue de 500 km, est appelée à jouer un rôle essentiel dans le désenclavement des régions du nord du Mali. Les ressortissants de ces régions n'ont eu cesse, depuis l'indépendance du pays de se battre pour que cette route soit construite. Il y a cinq ou six ans, l'acquisition du financement (Union européenne) et le démarrage du chantier ont suscité un immense espoir. Mais hélas, le déclenchement de la rébellion a entraîné l'arrêt brutal des travaux. Cette route, capitale pour le développement, la sécurité et l'unité du Mali, aurait dû être terminée depuis deux ans déjà. À la date d'aujourd'hui, deux tronçons ont été construits à la faveur d'une accalmie toute relative et sous haute surveillance des forces de sécurité : il s'agit du tronçon Tombouctou-Niafunké long de 200 km et de celui de Niono-Goma Coura distant de 80 km. La partie restante, à savoir Niafunké-Léré-Nampala-Goma Coura est à la fois difficile et périlleuse, exigeant une présence quasi permanente de moyens sécuritaires. Cette zone connaît des attaques fréquentes de groupes armés hostiles au retour à une situation normale. Ceux-ci ne souhaitent pas voir une route qui facilite l'accès et la surveillance militaire dans la zone et qui entraverait leurs activités illicites : trafics de drogue et d'armes, vol du bétail, etc. Pour stabiliser la zone il faudra déployer en plus des moyens terrestres, des moyens de surveillance aériens afin que les entreprises puissent travailler en sécurité sur le chantier. La réalisation de cette route est impérative pour le Mali qui a besoin de consolider son unité et de renforcer sa sécurité. Cette route qui traverse l'Office du Niger et le Méma est un puissant facteur de développement des échanges économiques entre les régions du nord et celles du sud du pays.

Récemment un habitant de la ville de Diré me disait ceci : « Nous attendons avec impatience la réalisation de cette route qui permettra de sécuriser toutes les localités environnantes victimes des attaques fréquentes des assaillants. L'approvisionnement rapide régulier des populations de chez nous sera assuré d'un côté, et de l'autre côté nous pourrons fournir les marchés

de la capitale Bamako, en légumes frais de contre saison (gombo, oignons, patates douces, etc.), produits à Diré, Tonka et Niafunké. Aujourd'hui nos commerçants peinent à le faire car il y a trop de risques pour venir vendre ces marchandises à Bamako.»

Younoussi Touré

Le potentiel des échanges entre l'Algérie et les pays sahéliens

«LES GENS DE TAMANRASSET (qui se situe à 350 km de la frontière malienne et à la même distance de la frontière du Niger) sont nourris par de la viande importée d'Inde. L'Algérie importe 50 000 têtes de bétail par bateau de France par an pour les abattre en Algérie. Donc les Algériens mangent de la viande indienne et française alors qu'ils sont assis sur un troupeau de 20 millions de têtes de bovins qui circulent au Mali et au Niger et qui sont pour une bonne part élevés par des Algériens. L'Algérie importe entre 60 % de sa viande et 70 % de ses céréales. Elle n'a plus un seul hectare de terre agricole qui n'est pas utilisé, encore moins de terre irrigable tandis que le Mali et le Niger en sont à 15 %. Il y a des potentiels au Mali et au Niger pour nourrir en partie l'Algérie (y compris en blé), qui sont phénoménaux. L'Algérie un jour se tournera naturellement vers son hinterland africain ne serait-ce que pour se nourrir. Le Maghreb et l'Algérie en particulier vont redevenir des grands pays producteurs de textile (une des plus grandes zones de production du coton se trouve dans cette zone).»

Laurent Bossard

79

► En bref

Le coût de l'inaction en faveur du développement serait considérable. Pour faire reculer la violence au Sahel, il faut combiner des actions structurantes à long terme et des actions ayant des effets rapides afin que la population perçoive les «dividendes de la paix».

En matière d'éducation la France possède une responsabilité particulière dans ces pays sahéliens francophones. Il convient d'accompagner le ministère de l'Éducation dans une réforme structurelle du secteur. À la réouverture des écoles et la formation des maîtres doit être associée une revalorisation de la fonction des enseignants en leur garantissant une rémunération satisfaisante et en s'assurant que leur traitement est bien effectivement versé, où qu'ils se trouvent. La scolarisation des filles doit être encouragée, avec des dispositifs de protection afin

que l'école ne soit pas un théâtre de violences à leur rencontre. Enfin et devant le manque de sentiment d'appartenance nationale de la jeunesse, les programmes éducatifs devraient s'attacher à valoriser les patrimoines culturels, architectural et artistique. Ils devraient également développer de vrais cursus professionnels. Tout ceci implique un engagement dans la durée de la communauté internationale.

Le potentiel agricole du Sahel est important à condition de lever les obstacles à l'agriculture familiale. À cet égard l'agro-écologie est essentielle et doit être adaptée aux diverses caractéristiques des régions d'exploitation.

En appui aux politiques de développement rural, les outils de socialisation, d'éducation et de formation que représentent les NTIC doivent être développés le plus largement possible, ce qui suppose d'amplifier le soutien à l'électrification décentralisée en zones rurales et péri urbaines.

6. Accompagner la réforme institutionnelle des États

La définition des États fragiles

« Les États, qualifiés de « fragiles », présentent des profils différents : certains sortent de conflits, d'autres traversent des profondes crises politique, sociale, économique et environnementale. Dans les faits, qualifier les États de fragiles est stigmatisant et même perçu comme un frein à la stabilisation politique et à la reprise économique. C'est pourquoi, parmi l'abondante littérature sur le sujet, la définition retenue par le Groupe de la Banque africaine de développement (BAD) dans sa stratégie 2014-2019 sur la fragilité et la construction de la résilience en Afrique, semble mieux traduire la réalité (Addressing Fragility and Building Resilience in Africa: The African Development Bank Group Strategy 2014-2019-ORTS June 2014). Ainsi, « On parle de fragilité lorsque les pressions deviennent trop fortes pour être gérées par les institutions nationales et les processus politiques et créent un risque de violence. » La fragilité ne renvoie donc pas à une catégorie d'États, mais à un risque inhérent au processus de développement lui-même. »

(Tertius Zongo, 2016)

81

La fragilité des États se manifeste à un échelon national, local ou régional.

► Rien ne pourra se faire sans un soutien fort aux gouvernements africains

Il ne saurait y avoir de développement économique et de paix au Sahel sans une forte implication des autorités nationales, pour des raisons d'éthique et surtout d'efficacité. La communauté internationale ne cesse de faire référence, selon la Déclaration de Paris, à la nécessaire appropriation par les autorités nationales des projets financés par l'extérieur.

Dès lors l'aide extérieure apportée aux États sahéliens ne peut pas concerner uniquement le développement du nord du Sahel, même si cette région doit être

prioritaire⁶³. Le soutien apporté par les États à la partie nord la plus aride de leur territoire implique que leur croissance économique soit rapide dans son ensemble. Notamment les dépenses de sécurité (armée, police, gendarmerie) seront supportées par le budget des États dont l'ampleur dépendra de la croissance des économies. La partie sud des territoires, quelle que soit l'efficacité des politiques au nord du Sahel, devra faire face à un afflux de migrants nationaux.

À ces raisons d'ordre économique s'ajoute la situation politique, certes variable selon les États, mais qui ont en commun un déficit de gouvernance (cf. chapitre 2). Celle-ci est une composante incontournable des politiques de développement. Depuis le début des années 2000, la conception technique et gestionnaire de la « bonne gouvernance » a évolué vers une conception plus politique dite de « gouvernance démocratique ». Le modèle démocratique tel qu'il s'est installé dans les États sahéliens (comme dans beaucoup d'autres pays en développement) apparaît plus formel que réel. « Tel que promu par la communauté internationale il est arrivé beaucoup trop tôt. Sans cohésion et sentiment de communauté partagée, une approche démocratique « élective » ne fait que forcer les différents groupes à capitaliser sur leurs différences en accentuant les clivages entre les citoyens. Il n'y a pas de preuve que ce processus contribue à l'émergence d'une identité commune, bien au contraire. Les outils de l'État, de cette démocratie, l'armée ou la fonction publique souffrent indubitablement de ce manque de cohésion et de sens de l'intérêt général ». (Paul Collier, annexe 5 et Collier, 2009). C'est pourquoi les bailleurs devront moins s'attacher au caractère formel de la démocratie, comme la tenue d'élections, qu'à un fonctionnement non clientéliste des institutions, conforme à l'intérêt du plus grand nombre.

Les faux-semblants de la démocratie

« LE SEIZIÈME SOMMET DES CHEFS D'ÉTATS de France et d'Afrique tenu en juin 1990 à la Baule (France), a été déterminant dans les mutations politiques intervenues dans les pays africains francophones... Avant la Baule, les pays sahéliens notamment le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad⁶⁴ se sont illustrés pendant plus de deux décennies par des coups d'État successifs. Les pouvoirs militaires autoritaires qui s'étaient installés, généralement imprégnés du référent marxiste et pour un prétendu redressement, étouffaient toutes les velléités parfois ethniques et religieuses. L'objectif ultime recherché était "l'unité nationale"... À l'exception du Mali (grâce au général Amadou Toumani Touré (ATT) qui en mars 1991 a organisé des élections transparentes sans y prendre part) les autres pouvoirs militaires

63. Ex : les ressources internationales programmées pour le Mali.

64. Le Tchad s'est plutôt illustré par des luttes tribales.

se sont légitimés par les élections. Cette forme de mutation n'a pas survécu longtemps sauf au Burkina Faso.»

(Tertius Zongo, 2016)

«LE PROBLÈME FONDAMENTAL est d'avoir mis en place des systèmes démocratiques avant d'avoir construit les États. Ces systèmes ont abouti à des pratiques politiques qui ont bloqué la consolidation des États... Dans les pays francophones du Sahel et au-delà, on a une politisation de l'administration publique à tous les niveaux et l'on se retrouve avec un système qui ne met pas les bonnes personnes dans les bonnes positions. Sans compétences et sans règles précises qui encadrent les comportements des acteurs et le rôle relatif des différentes institutions, le système n'est pas efficace et ne peut pas servir l'intérêt général. C'est assez compliqué de proposer un modèle politique démocratique précis qui correspondrait aux besoins de la région, mais je pense qu'on ne peut pas se passer de cette réflexion-là et qu'elle devient même impérative dans la région. Un système constitutionnel de pouvoirs et contre-pouvoirs assorti de règles précises sur les nominations à certaines hautes fonctions publiques devrait contribuer à dépolitiser l'administration.»

Gilles Yabi

Le lien entre une mauvaise gouvernance et la violence étant clairement établi, les bailleurs internationaux devront donc promouvoir toutes les actions susceptibles par une amélioration d'ordre institutionnel de prévenir ou réduire les conflits ⁶⁵. Il s'agit d'aider les États :

- a)** à remplir les fonctions régaliennes de base : défense (armée), sécurité (police, gendarmerie), justice, administration et pilotage des politiques publiques, législation et cadre réglementaire, gestion publique et fiscalité ;
- b)** à délivrer sur l'ensemble du territoire les services publics de base attendus des populations, tant en nombre qu'en qualité suffisante ;
- c)** à assurer l'établissement de relations constructives et véritablement démocratiques, aussi bien entre les autorités publiques et la société pour une prise de décision concertée (citoyens, usagers, représentants du secteur privé, organisations de la société civile, organisations professionnelles, syndicats) qu'au sein des différents segments de la société (sous-représentation politique de certains groupes socioculturels, inégalités fortes entre les classes sociales, gestion des aînés face à une majorité jeune et silencieuse).

65. Les Nations Unies ont introduit dans les Objectifs de développement durable un objectif de paix et de gouvernance «Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes».

« Certes la réforme de l'État (et l'émergence des contre-pouvoirs) ne pourra venir que de l'intérieur » (Gilles Yabi). Mais les bailleurs internationaux ont un rôle important à jouer, non pas pour imposer des normes par le biais de conditionnalités, mais pour apporter expérience et expertise spécifique pour permettre aux États d'élaborer leur propre système politique. Cela suppose sans doute d'accroître la part de l'aide budgétaire qui peut jouer le rôle de levier des réformes.

On ne peut pas changer tout un gouvernement, mais il y a quatre ou cinq ministères clés : la défense, le développement rural et agricole, l'éducation nationale et la santé et c'est auprès d'eux qu'il faut arriver à négocier le recrutement de personnes compétentes. Les bailleurs doivent discerner les bons interlocuteurs ; ils doivent éviter de déployer une assistance technique de substitution à l'administration locale et de créer ces agences parallèles qui attirent les meilleurs fonctionnaires par une rémunération plus élevée et décapitent l'administration courante. Dans les circonstances où l'État se révèle incapable de fournir rapidement les services de base essentiels le recours à des prestataires extérieurs non-étatiques (ONG, organisations communautaires) peut s'imposer. Mais il est indispensable au minimum d'associer l'administration, qu'elle soit centrale ou locale, à la définition et au suivi des programmes. L'objectif est bien de revaloriser la fonction publique dans les instances normales de l'administration par des modes de recrutement fondés sur la compétence et non sur le népotisme et par de meilleures conditions de travail.

Dans le domaine de la gouvernance la France, qui partage avec les États sahéliens la langue française et les fondations de leur droit ou de leurs institutions, devrait exercer une responsabilité centrale. L'AFD à qui vient d'être confiée l'assistance en matière de gouvernance aura donc une mission nouvelle et essentielle à remplir dans les pays sahéliens. Sans ressources additionnelles en subvention, elle n'aura pas les moyens de l'assurer car ce type de programme est par nature coûteux.

À la recherche des réformateurs

« IL FAUT SOUTENIR LES LEADERS RÉFORMATEURS car il en existe, par exemple le Haut-Commissariat à la Modernisation de l'État au Niger est un groupe de réformateurs rattachés au premier ministre et qui organise des réunions dans les ministères sur les changements de comportement. »

Jean-Pierre Olivier de Sardan

« DANS CERTAINES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES, les agents de l'État utilisent les prélèvements illégaux pour acheter le matériel indispensable à la marche de leurs services, mais ils emportent le matériel quand ils changent de postes. Cependant, il y a beaucoup de jeunes fonctionnaires qui ont envie que les choses changent ; ils sont passés par les ONGs, le secteur

privé, le chômage et ne voient plus l'administration de la même manière que leurs prédécesseurs.»

Giorgio Blundo

«CE NE SONT PAS SIMPLEMENT LES MINISTRES et les très hauts fonctionnaires qui sont importants; il faut aussi qu'il y ait des cadres compétents dans les différents ministères et agences. Le niveau de compétence des cadres est beaucoup plus élevé dans le secteur privé que dans le secteur public; les incitations manquent pour le recrutement de personnel de qualité dans la fonction publique. Évidemment, il existe un difficile arbitrage entre la recherche de la qualité du service public et la quantité de fonctionnaires. La question de l'administration est essentielle, même s'il n'y a pas de solution clef en main.»

Gilles Yabi

Un exemple de réforme institutionnelle réussie : le ministère du Développement rural et de la Reconstruction afghane

«LA FRAGILITÉ DES ÉTATS EST LARGEMENT LIÉE à l'inefficacité de leurs institutions et la meilleure façon de les renforcer est précisément de construire ou reconstruire leurs institutions, en particulier régaliennes. Divers exemples afghans montrent que c'est parfaitement possible dans des délais tout à fait raisonnables de l'ordre de trois à cinq ans, même dans un pays aussi difficile et complexe que l'Afghanistan. Un cas caractéristique a été la construction d'un ministère du Développement Rural et de la Reconstruction (MRRD) par Hanif Atmar au début des années 2000. Sa démarche était finalement simple. Son diagnostic était que les réseaux ethnico politiques et les relations de clientélisme gangrenaient complètement toutes les institutions publiques afghanes qui avaient perdu toute ambition en termes d'efficacité, alors que ces réseaux ne cherchaient qu'à en extraire rentes et profits divers. Pour lutter contre cette gangrène, il considérait qu'il fallait revenir aux fondamentaux qui sous-tendent l'efficacité des institutions modernes : recrutements fondés sur le mérite, avancements fondés sur la performance, organisation permettant une gestion par objectifs, définition de procédures claires permettant de sanctionner sur des bases objectives, sélection des cadres par appel d'offres ouvert sur des critères de compétence et d'intégrité, définitions de postes et établissement de bilans de compétence pour éliminer les inaptes, fixation des salaires sur la base des prix du marché. Les résultats furent spectaculaires.

Quand on compare aujourd'hui le succès du MRRD qui a ainsi remarquablement fonctionné pendant plus de dix ans, avec la quasi-totalité des autres institutions afghanes qui pour certaines ont pourtant bénéficié de beaucoup de soutiens : assistance technique, programmes de formation, stages à l'étranger, séminaires de motivation, primes multiples, etc., on en arrive vite à la conclusion qu'il existe une bonne et quantité de mauvaises façons de réformer des institutions à la dérive. En moins de quatre ans, ce ministère construit et dirigé par un ministre alliant charisme et capacité managériale, fonctionnait comme une institution moderne et a couvert le pays de ses réalisations. Mais le remarquable programme qu'il a mis en œuvre, le National Solidarity Program, qui apporte de petites subventions destinées à financer des projets identifiés par les villageois, a malheureusement été longtemps sous-financé. »

Serge Michailof

► Relancer le développement municipal et local

86

Dans un contexte d'État fragile, la difficulté à assurer la cohésion nécessaire au développement harmonieux d'une administration nationale ne devrait pas empêcher de développer un outil décentralisé, probablement plus efficace au niveau local (Paul Collier, annexe 5). Cependant la décentralisation, processus ancien au Sahel, n'a pas eu que des effets positifs. Au Mali par exemple, la décentralisation a été conçue comme un moyen de donner plus d'autonomie aux Touaregs, mais elle n'a pas eu les résultats escomptés.

La décentralisation ne peut être dictée par l'extérieur au risque d'aboutir à des décisions contradictoires ; on peut donner l'exemple de la réforme des services forestiers au Niger : d'un côté on a donné la responsabilité de la gestion de la forêt aux communes ou aux organisations locales et simultanément les services forestiers nationaux ont adopté un comportement paramilitaire. Ne peut-on craindre un phénomène du même genre avec le projet « Sécurité et développement au Nord Mali » qui vient d'être adopté par l'AFD (en partie financé par l'Union européenne) : il prévoit à juste titre que l'initiative des projets d'investissement revienne aux communes, mais qu'ensuite les choix soient validés au niveau régional puis transmis au niveau national où sera appréciée leur opportunité. Ces trois niveaux d'évaluation sont-ils nécessaires ou traduisent-ils la crainte des autorités centrales d'être dépossédées d'une partie de leur pouvoir ?

Une décentralisation réussie suppose de respecter la responsabilité des communes et de leur donner des moyens financiers pérennes. Pour que le développement économique et social réduise la tentation du banditisme et de la violence, il

faut que les projets partent des besoins exprimés par les populations⁶⁶. C'est vrai des bourgs ruraux et des villes secondaires où les jeunes devraient trouver un cadre de vie moderne, comme par exemple des cybercafés (François Grünewald) ; c'est vrai aussi des villages et petites communautés rurales qui peuvent parfaitement être organisés pour définir et gérer de petits programmes de développement communautaires pour peu que l'on y structure des mini conseils municipaux ou des comités de développement selon des procédés démocratiques pour éviter la totale prise de contrôle de ces actions par les notables. En tout état de cause les collectivités locales et les communautés villageoises à la base sont le mieux à même de faire émerger les priorités des populations. C'est pourquoi il faut éviter de les contourner et de les délégitimer.

La question du financement des communes est liée à la réforme des finances publiques vers plus de transparence sur laquelle les bailleurs, le FMI plus particulièrement, exercent un contrôle. Cela suppose d'aider les communes à assumer leurs responsabilités dans la mobilisation des ressources fiscales locales. Il serait aussi possible d'instaurer un mécanisme automatique de partage de la rente minière au profit des collectivités locales.

Les aléas de la décentralisation

« AU MALI LES PREMIERS EFFORTS pour répondre aux revendications et préoccupations des Touaregs ont débouché sur la promotion d'un « statut spécial » pour le nord. En 1991, l'Accord de Tamanrasset reconnaissait le statut spécial des régions de Kidal, Gao et Tombouctou, et promettait de renforcer les efforts de développement dans ces parties du pays. Le Pacte national d'avril 1992 approuvait une nouvelle réorganisation administrative dans le nord. Malheureusement, ce statut spécial pour le nord ne s'est jamais véritablement concrétisé, et le Mali a opté pour un modèle de décentralisation unique d'un bout à l'autre du pays. La décentralisation n'a pas contribué à renforcer la confiance dans l'État, et la crise de 2012 a mis au premier plan la question de savoir si l'autonomie décentralisée et les élections locales renforcent véritablement la paix et l'intégrité territoriale. La fourniture de services publics dans le nord pose un véritable défi. Le coût des services par habitant est très élevé au regard du faible nombre des utilisateurs et la forte prévalence du nomadisme. Au-delà de la question de la viabilité financière du système dans son ensemble, les enjeux de cohésion dans les régions du nord n'ont pas été résolus par les différentes vagues de réformes de la décentralisation menées au cours des dernières décennies. La décentralisation a au contraire, déstabilisé le pouvoir des autorités traditionnelles et a participé

87

66. Le PNDP (Programme national de développement participatif), accompagne la décentralisation par le financement de micro-infrastructures dans les municipalités camerounaises (AFD). Aujourd'hui l'AFD n'a pas d'argent pour investir en subvention dans le PNDP (Olivier Ray).

à son érosion. En conséquence, les chefs traditionnels étaient face à une alternative : soit ils acceptaient des postes au sein des structures de l'État, soit ils se résolvaient à contester le caractère légitime de l'autorité étatique. En définitive, ce sont les hiérarchies traditionnelles qui jadis régentaient l'interaction sociale entre les groupes ethniques qui vont s'effondrer, créant ainsi un terreau favorable à l'expansion des réseaux criminels et à l'ancrage des fondamentalistes religieux. »

(Tertius Zongo, 2016)

« JE PENSE QUE S'IL Y A LE RETOUR DE LA SÉCURITÉ on peut effectivement faire revivre les autorités locales, permettre aux populations de s'autogérer et de s'auto-administrer, mais elles n'auront pas immédiatement la capacité de régler les problèmes de cité. Donc la décentralisation renforcée doit être accompagnée d'une formation des responsables locaux. Les maires, les conseillers municipaux, les présidents de conseils de Cercle sont élus par les populations locales, mais rares sont ceux qui aujourd'hui ont la capacité d'impulser un développement local satisfaisant. C'est parce qu'ils n'ont pas eu l'encadrement politique nécessaire pour le faire, ni le transfert de ressources, ni l'appui technique de l'État. Certains pensent que les choses vont s'améliorer avec le retour de la sécurité et la désignation de nouveaux responsables. Ce ne sera pas aussi facile qu'on le croit, car la maîtrise de la gouvernance locale demandera du temps aux hommes et aux femmes qui vont prendre la direction des affaires publiques. Il est important de leur assurer au préalable une formation de base appropriée et un accompagnement financier et technique adéquats. Au Mali plus qu'ailleurs, cette précaution est rendue nécessaire par la situation actuelle où l'Accord de paix issu du processus d'Alger impose la mise en place d'Autorités intérimaires. C'est ma conviction.

Younoussi Touré

« AU NIGER ET AU SÉNÉGAL LA DERNIÈRE RÉFORME de décentralisation allait dans le sens de retirer aux services forestiers certaines compétences sur la gestion des ressources forestières. Certains espaces sont désormais de la compétence des municipalités ou des communautés locales à travers la mise en œuvre de ce qu'on appelle des « conventions locales » (la population décide comment gérer la forêt en concertation avec les services forestiers). Donc tout milite pour que l'État abandonne progressivement cette prérogative de contrôle qu'il avait sur les espaces forestiers et qu'il garde des fonctions d'appui-conseil sur le plan technique. En même temps, ce mouvement de réforme qui passe par la décentralisation politique de la gestion de ressources naturelles (donc plus de pouvoir au niveau local et moins de

pouvoir à l'administration) est allé de pair, pratiquement dans la même période, avec une réforme interne du service forestier qui allait dans le sens d'une plus forte militarisation. Au milieu des années 2000, la plupart des services forestiers en Afrique de l'Ouest ont voulu passer à un statut paramilitaire qui leur donne la possibilité de manier les armes, plus de rigueur, plus de discipline, etc. Or ces deux politiques publiques étaient contradictoires. La militarisation des services forestiers traduit entre autres un mouvement de résistance d'un corps administratif qui semble vouloir garder la main sur le contrôle de ressources qui sont en train de lui échapper.»

Giorgio Blundo

«IL FAUT ÉVITER DE COURT-CIRCUITER LES COMMUNES et de les décrédibiliser, comme lorsque, sur fonds européens, les ONG distribuent aux pauvres des cash transfers, bien plus importants que les aides communales alors que le soutien aux pauvres fait partie de la mission de la municipalité, ou lorsque sont lancés des appels d'offres sans consultation des communes. Alors souvent seuls les experts internationaux sont à même de répondre aux appels d'offres alors qu'ils connaissent mal le terrain.»

Jean-Pierre Olivier de Sardan

«CONCRÈTEMENT, SOIT PAR MANQUE DE MOYENS, soit par le fait que ces moyens ne sont pas véritablement collectés à cause d'arrangements de type clientélistes, les collectivités locales ne peuvent pas encore mener leurs politiques. Très souvent, elles suivent une logique de redistribution des ressources qui suit la pente des factions politiques... On suit un leader national ou local et c'est ce leader-là qui ensuite, une fois qu'il a le pouvoir, essaie de redistribuer les ressources... La question de la fiscalité est ancienne, mais j'ai l'impression qu'elle n'est pas encore résolue de nos jours.»

Giorgio Blundo

89

Un exemple réussi de programme national de développement local : l'Afghanistan

«LE NATIONAL SOLIDARITY PROGRAM (NSP) afghan constitue l'un des rares succès indéniables de l'aide internationale à l'Afghanistan. Il constitue un exemple remarquable de programme de développement local conduit par une institution purement nationale, reconnu comme un modèle du genre. Mis en place par le ministère du développement et de la reconstruction rurale (MRRD), ce programme a permis un début de structuration du

milieu villageois et de démocratie à la base par la constitution de comités de développement gérant de petites dotations financières apportées par divers bailleurs entraînés par la Banque mondiale.

Cette opération a consisté à apporter de petits dons à des conseils villageois constitués à cet effet pour qu'ils réalisent des projets qui leur tiennent à cœur, portant sur la micro hydraulique, la réfection de pistes, la construction de petits entrepôts, d'écoles ou de centres de santé, l'approvisionnement en eau potable, l'électrification locale, etc. Cela semble tout simple mais c'est très complexe à gérer sans dérives quand un programme de ce type couvre un pays entier, concerne dans un pays aussi compliqué socialement et difficile d'accès que l'Afghanistan plus de 60 000 petits projets répartis sur tout le territoire dans 28 000 villages pour beaucoup perdus au fond de vallées quai inaccessibles. C'est particulièrement difficile à piloter si l'on veut que les réalisations tiennent le coup sur le plan technique, que les petits barrages ne soient pas emportés par les orages et qu'un processus participatif démocratique sérieux se mette en place.

Ce type d'opération a été manifestement porté à un sommet par l'équipe d'Atmar qui s'est en fait inspirée d'un projet analogue en Indonésie. Or au Mali, l'aide française a financé autrefois tout au long des années quatre-vingt-dix des programmes dits de « fonds de développement rural », de conception très proches⁶⁷. Il existe aussi au Mali une institution, le Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT) et un processus de décentralisation certes inachevé. Les ressources dont fut doté ce fonds par les donateurs ont été historiquement ridiculement faibles et leur action en ce domaine a surtout consisté à court-circuiter et non renforcer cette institution. Pourquoi ne pas redynamiser ce fonds, vérifier ses procédures et voir si sur ces bases il est possible d'en faire un instrument capable à terme de gérer un programme analogue au NSP ? Une démarche assez similaire est en cours au Niger avec la création de l'Agence de financement des collectivités territoriales (ANFICT). Ces deux agences sont en fait destinées à financer les programmes des collectivités territoriales formellement constituées, il y en a par exemple 255 au Niger. Or il faudra pour atteindre les plus petits villages et groupements humains avoir une approche beaucoup plus ambitieuse et moins « formaliste ». L'expérience du NSP afghan montre que c'est possible.»

Serge Michailof

67. cf. « Répondre au défi du développement local en milieu rural : l'exemple du Mali », Marie-Jo Demande et Alain Félix, in Michailof « À quoi sert d'aider le Sud », Economica.

► Prendre en compte l'échelon régional (CEDAO, UEMOA, G5 SAHEL)

Le Sahara-Sahel est un espace de mobilité qui ne peut être régi que par une coopération régionale impliquant tous les États de la région. Ainsi l'aide extérieure devrait comporter une forte dimension régionale. Cette exigence est particulièrement forte dans le domaine de la sécurité comme en témoigne la création du G5. L'avantage d'une force régionale de défense, notamment à l'échelle de la CEDEAO est souvent évoqué. Mais cette force ne peut se construire qu'à partir d'armées nationales fortes (Tertius Zongo), ce qui renvoie au problème déjà souligné du financement des dépenses militaires des États du Sahel. Dans le domaine de l'aide internationale la Banque africaine de développement a un rôle particulier à jouer pour promouvoir des projets de développement à dimension régionale grâce à son guichet dédié dont l'importance pourrait être accrue. C'est aussi le cas de l'Europe et de la France qui apportent depuis plusieurs années une aide financière à la commission de l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA).

► En bref

Le modèle démocratique tel qu'il a été promu par la communauté internationale apparaît aujourd'hui davantage « formel » que « réel ». Dans ce contexte il s'agit d'aider les États à assumer leurs fonctions essentielles, les fonctions régaliennes ou de services publics sur l'ensemble du territoire. La formation des administrations publiques doit devenir une priorité des bailleurs, dans la durée. Elle doit les conduire à accepter l'implication des administrations locales dans la gestion des projets, même si cela semble moins efficace et plus coûteux. Le niveau intermédiaire est celui où le manque de compétences est le plus criant, notamment dans les collectivités locales. Une incitation au retour des jeunes des diasporas pourrait être, dans ce cas, un vecteur efficace de formation aux bonnes pratiques.

L'action de la communauté internationale doit aussi s'exercer au niveau régional, compte tenu de la petite dimension des pays sahéliens et du fait que le banditisme et le terrorisme n'ont pas de frontières. Ainsi, créer une force régionale de défense permettrait de renforcer l'efficacité de l'action militaire ; mais cela suppose au préalable de renforcer les armées nationales. Le commandement régional devrait limiter les risques de dérapages et faciliter le soutien des bailleurs. Cet outil permettrait de surcroît de mutualiser certains équipements nécessaires et qu'un pays seul ne peut ni acheter ni entretenir.

7. Conclusion générale

Aucune des personnes interrogées n'a soutenu l'idée, pourtant bien répandue, que le Sahel n'aurait pas d'avenir en matière de développement et que la seule issue serait la migration. Mais elles ont en même temps souligné d'une part l'enjeu pour l'Afrique, l'Europe et le monde que le Sahel ne sombre pas dans une trappe à conflits, d'autre part la difficulté de la tâche et la responsabilité conjointe des gouvernements africains et de la communauté internationale. Au fil des auditions et de nos réflexions, plusieurs convictions se sont imposées.

1. Il est essentiel que l'aide de la communauté internationale n'ait pas seulement un objectif curatif, mais vise aussi une action préventive, qu'elle ne concerne pas seulement les zones actuelles d'insécurité mais aussi les zones vulnérables susceptibles de basculer dans la crise. Cela vaut notamment pour les périphéries des zones de crise, dans le but de circonscrire le risque de contagion. Si on prend l'exemple du Mali, il ne s'agit pas seulement d'intervenir à Gao ou à Kidal, mais aussi dans les régions de Mopti et de Ségou. Dans le pourtour du lac Tchad, il convient d'investir dès aujourd'hui dans les régions qui ne constituent pas le foyer de la crise mais pourraient le rejoindre du fait d'une accumulation de pressions économiques, sociales, environnementales, politiques, sécuritaires... Le coût de l'inaction serait à terme bien supérieur au coût que représente la prévention des conflits.

Par ailleurs le développement des régions sahéliennes ne peut se concevoir sans celui de l'ensemble des pays auxquels elles appartiennent (voire au-delà) ; le besoin d'aide n'est donc pas circonscrit aux seules régions sahéliennes.

2. L'absence d'emplois pour les jeunes non ou peu scolarisés qui constituent l'essentiel des cohortes qui arrivent sur le marché du travail les conduit à s'insérer dans les réseaux de trafic illicites et les groupes mafieux liés au terrorisme ; c'est pour eux l'option la plus attractive, qui leur permet de gagner leur vie et de se marier. C'est pourquoi l'éducation primaire et professionnelle, en particulier dans les zones rurales, l'aide à l'agriculture et le désenclavement des campagnes nous ont paru les points forts que devrait retenir l'aide internationale. Après les engagements de la COP21, et compte tenu des effets dramatiques que le réchauffement climatique a déjà exercé au Sahel et qui devraient s'intensifier, la responsabilité de la communauté internationale est engagée quant à la sécurité alimentaire des populations sahéliennes dont la croissance est et restera, quoiqu'on fasse, très rapide pendant longtemps. Or l'aide à l'agriculture, les petits comme les grands projets d'irrigation, ont été délaissés par les bailleurs au cours des dernières décennies. La légère reprise de l'aide au monde rural doit être massivement amplifiée. De même

l'aide au développement municipal et local devrait faire l'objet d'un investissement massif de l'aide internationale, d'autant que des institutions existent dans certains pays du Sahel pour faciliter ces opérations et que des modèles de succès existent ailleurs y compris dans des situations d'insécurité comme le montre l'Afghanistan.

3. Les militaires, les humanitaires et les développeurs sont des acteurs complémentaires, mais dont les compétences et les missions sont différentes ; il en résulte :

- l'exigence d'une étroite coopération en matière d'informations : connaissance du terrain, connaissance des interventions des uns et des autres ; mais les développeurs doivent être attentifs à ne pas mettre en danger leurs partenaires par des informations ciblées sur des personnes ; la neutralité des acteurs du développement par rapport aux parties en conflit, comme celle des humanitaires, est essentielle à l'efficacité de leur action ;

- les agences de développement ne peuvent pas financer ou mettre en œuvre des « projets à impact rapide » dont l'objet serait de renforcer la confiance de la population dans l'armée, ce qui risquerait d'entraîner une confusion dans l'esprit des populations entre forces de sécurité et acteurs du développement ; ceci ne signifie pas que l'aide ne doive pas contribuer « aux dividendes de la paix » par des actions à impact rapide, comme par exemple les « travaux à haute intensité de main-d'œuvre » ;

- Les agences de développement doivent conserver le choix de la localisation de leurs projets, la diversification des zones d'intervention évitant de donner des incitations à la reprise de la violence pour bénéficier des projets de développement. Cela n'empêche pas qu'au cas par cas l'armée puisse très utilement sécuriser l'approvisionnement des projets ou vérifier l'entretien des ouvrages construits avec l'aide internationale dans le cadre de leurs patrouilles.

4. Dans ces régions extraordinairement vulnérables, tant d'un point de vue économique, social que sécuritaire, l'aide devra prendre essentiellement la forme de dons. La tentation française d'octroyer des prêts, faute de ressources en subventions, pourrait à terme se révéler illusoire, même dans les secteurs habituellement considérés comme rentables, compte tenu des risques inhabituels. Le contexte mouvant et divers des régions sahéliennes impose aux bailleurs d'accepter qu'une partie de leurs actions soit des échecs. D'autre part l'aide doit être flexible afin de pouvoir adapter rapidement les projets au contexte. Cela impose un renforcement des équipes (en effectifs et en capacités par le biais de formations aux outils et méthodes adaptés), pour une meilleure connaissance du terrain grâce à un rapprochement entre développeurs et chercheurs, au risque sinon de nuire, et pour un suivi attentif des projets, certes rendu difficile par l'insécurité et qui exige des méthodes nouvelles. Le coût administratif de gestion de cette aide que l'on pourrait avoir tendance à considérer comme excessif est de toute manière bien inférieur à celui des crises auxquelles on peut s'attendre si les bailleurs n'adaptent pas leurs modalités d'intervention au contexte particulier du Sahel.

5. On entend souvent dire que l'aide internationale se heurte à la faible

capacité d'absorption des pays en développement, en particulier des pays moins avancés (PMA). C'est exact, mais l'accroissement de cette capacité est la raison même de l'aide et dépend de ses modalités. À cet égard l'enjeu du renforcement des capacités est crucial, en particulier face à l'exigence de redevabilité des bailleurs, parfois excessive et stérilisante. Ce volet de l'aide internationale semble sous-financé car ses résultats sont difficiles à quantifier. Il est marqué par des actions disparates, un recours désordonné à une assistance technique résidente de substitution, à des stages, séminaires et programmes de formation chronophages. Les capacités de gouvernance doivent être améliorées à tous les échelons de l'administration, qu'elle soit centrale, régionale ou locale. Les réformes étant soumises à de fortes résistances puisqu'il s'agit de réinstaurer le mérite comme élément déterminant de la gestion des ressources humaines, au lieu et place du clientélisme, il conviendra sans doute de limiter leurs ambitions à un petit nombre d'institutions clé : les principaux ministères régaliens comme la défense, l'intérieur et la justice, les principaux ministères économiques comme l'agriculture et l'énergie et les deux ministères sociaux que sont l'éducation de base et la santé, en partant du principe que les ministères des finances ont en général déjà été mis à niveau grâce aux appuis du FMI et du ministère français des Finances.

6. Les dépenses africaines de sécurité ont connu ces dernières années une croissance rapide mais restent inférieures à ce qu'exige la situation d'insécurité du Sahel et aux dépenses de la communauté internationale pour ses interventions propres. Le poids de ces dépenses dans les budgets africains devient élevé et mal compatible avec le maintien des dépenses sociales et de développement déjà très inférieurs aux besoins. Bien que la sécurité au Sahel soit un bien public mondial, la communauté internationale demeure réticente à faciliter l'accroissement de ces dépenses. Plusieurs actions sont possibles : a) poursuite au sein du Comité d'aide au développement du plaidoyer pour faire figurer certaines dépenses de sécurité dans la mesure de l'aide publique au développement ; b) sensibilisation de la Banque mondiale, du FMI et des instances européennes d'aide pour que les contributeurs d'aide budgétaires à ces pays acceptent des niveaux de dépenses militaires supérieurs à leurs niveaux actuels et s'engagent sur le financement de ces dépenses sur une base pluri annuelle ; c) sensibilisation des gouvernements africains à la nécessité d'une transparence des dépenses de sécurité, transparence qui pourrait se fonder sur de lois de programmation militaires approuvées par les bailleurs.

Citation recommandée pour l'ouvrage : Guillaumont Jeanneney S. avec C. Angely, A. Brachet, P. Guillaumont, B. Joubert, C. Laville, J. de Melo, S. Michailof, B. Miribel, O. Ray et T. Zongo, *Allier sécurité et développement Plaidoyer pour le Sahel*, Ferdi 2016.

Allier sécurité et développement Plaidoyer pour le Sahel

Les dix dernières années ont vu la situation au Sahel se dégrader fortement, notamment quant à la sécurité. D'immenses territoires sont pris dans un cercle vicieux où insécurité et pauvreté s'entretiennent mutuellement. Faute d'action décisive des pouvoirs publics locaux, fortement appuyés par la communauté internationale, ces territoires risquent de sombrer dans un enchaînement de conflits dont ils auront le plus grand mal à s'extraire. Le coût que représente la chute d'une région dans un état de crise permanente, où la pauvreté, la criminalité et les conflits armés se nourrissent mutuellement est exorbitant.

Le présent ouvrage est un plaidoyer en faveur d'une politique européenne et française de développement au Sahel, vigoureuse, cohérente avec les enjeux de sécurité, adaptée à la diversité des contextes. Les pays sahéliens considérés ici sont le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie le Niger et le Tchad, qui se sont regroupés au sein du cadre institutionnel baptisé « G5 Sahel » dont le but est d'apporter une réponse régionale aux défis sécuritaires.

Ouvrage réalisé par la Ferdi et préparé par Sylviane Guillaumont Jeanneney, avec le concours de Christophe ANGELY ▪ Aline BRACHET ▪ Patrick GUILLAUMONT ▪ Bruno JOUBERT ▪ Camille LAVILLE ▪ Jaime DE MELO ▪ Serge MICHAILOF ▪ Benoît MIRIBEL ▪ Olivier RAY ▪ Tertius ZONGO

Illustration couverture : Aude Guirauden, *Baobab III*, encre acrylique sur papier, 2015.

ISBN : 978-2-9550779-3-1



9 782955 077931

FERDi

63, boulevard François-Mitterrand
63000 Clermont-Ferrand
www.ferdi.fr

+33 (0)4 73 17 75 30